

The image features a central photograph of a baby's foot, held gently by four hands of diverse skin tones (dark brown, light brown, and tan). The hands are positioned around the foot, with fingers slightly curled as if supporting it. The background is a vibrant, textured blue. The overall composition is centered and balanced, emphasizing human diversity and care.

INFORME DE DESARROLLO HUMANO

2001

GUATEMALA:  
EL FINANCIAMIENTO DEL  
**DESARROLLO**  
HUMANO

...IR A ÍNDICE



INFORME DE DESARROLLO HUMANO

2001

---

GUATEMALA:  
EL FINANCIAMIENTO DEL  
**DESARROLLO**  
HUMANO

Sistema de Naciones Unidas en Guatemala  
Guatemala, 2001

Informe de Desarrollo Humano

2001

---

GUATEMALA  
EL FINANCIAMIENTO DEL  
**DESARROLLO**  
HUMANO

Sistema de Naciones Unidas en Guatemala  
Guatemala, 2001

303.44 El Financiamiento del Desarrollo Humano: cuarto informe 2001. / Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala. -- Guatemala: SNU, 2001.

394 p. ; (Informe de Desarrollo Humano ; 4).

ISBN 99922-62-21-4

1. Desarrollo humano - Guatemala. 2. Estado. 3. Gasto público. 4. Modernización del Estado. 5. Pacto Fiscal. 6. Pobreza. 7. Desarrollo económico y social. 8. Política tributaria. 9. Descentralización. 10. Indicadores de desarrollo humano. I. Título.

Diseño de portada:	ZOOM Publicidad
Ilustración de portadas de capítulos:	Sergio Duarte Méndez
Diseño y diagramación:	Augusto Rodríguez / Heller-Palacios
Impresión:	Artgrafic de Guatemala

*“Porque hay tantos que buscan las coincidencias en vez de las contradicciones, que nutren las oportunidades en vez de las dudas y creen en el convencimiento en vez del escepticismo. Por ellos, muchas de las plantas del vivero de la paz, ya han encontrado sus lugares para crecer y convertirse en un denso bosque de oportunidades.”*

Lars Franklin

En memoria de nuestro amigo sincero y hombre consecuente, Lars Franklin.

# Prólogo

**E**l cuarto Informe de Desarrollo Humano, que lleva como título Guatemala: El Financiamiento del desarrollo humano, tiene como finalidad analizar cómo se financian los gastos requeridos para cubrir las diversas dimensiones del desarrollo humano de la sociedad guatemalteca. Su preparación, que al igual que en años anteriores ha contado con la colaboración de un valioso grupo de expertos y académicos guatemaltecos, ha producido importantes novedades. Se trata de un conjunto de datos inéditos que otorgan un valor adicional a este esfuerzo, sin duda de utilidad para planificadores gubernamentales, tomadores de decisiones en los ámbitos públicos y privados que se mueven en la esfera local, nacional o internacional, de académicos, periodistas, políticos, dirigentes de organizaciones sociales y, en general, para ese decisivo sector que forma la opinión pública, y que en una democracia juegan un papel primordial. Quisiéramos llamar la atención de algunos aspectos polémicos, críticos e inéditos, que aparecen en los diversos capítulos que lo forman:

- El Informe contiene una consideración del Estado guatemalteco, tema que aún no ha sido suficientemente abordado por las ciencias sociales del país. No es un debate teórico sobre el tema del poder político sino un análisis acerca de cómo se constituye y se desarrolla este principio organizador de la sociedad. El énfasis ha sido puesto en mostrar que no ha sido sino hasta muy recientemente cuando se ha empezado a abordar el tema social, el problema de las desigualdades y la atención de los desafíos del desarrollo humano. La debilidad fiscal del Estado guatemalteco es un elemento central de las limitaciones que se enfrentan para dar respuesta a estas necesidades. Por ello, este tema constituye en un eje trasversal sobre el que se funda el Informe.
- La sociedad guatemalteca sigue teniendo enormes dificultades para alcanzar consensos sobre proyectos que son estratégicos para el desarrollo de la nación. Esta situación se destaca en el Informe cuando ofrece una panorámica global del proceso que llevó a la firma del Pacto Fiscal. A la vez, se destaca la importancia que sigue teniendo el Pacto Fiscal, como una plataforma de consenso y acuerdos mínimos de la sociedad, para la construcción de un Estado que cuente con suficientes recursos para actuar a favor del desarrollo humano.
- La situación del desarrollo humano en Guatemala puede percibirse con mayor claridad cuando se manifiesta en situaciones concretas y no en estadísticas globales. En este sentido,

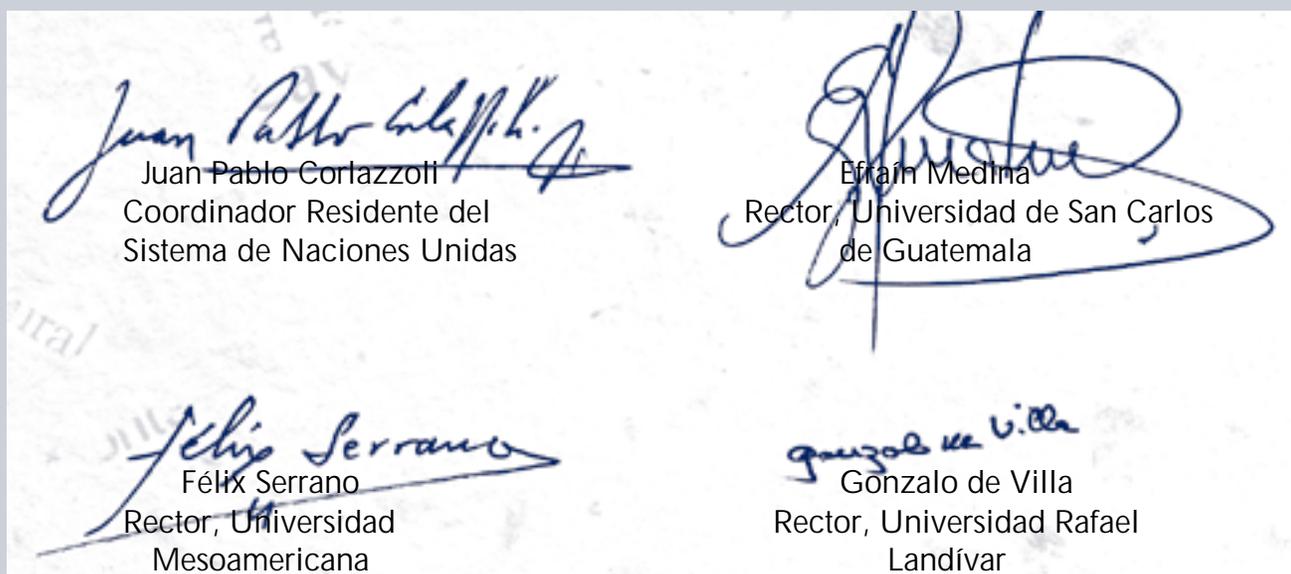
los datos sobre desarrollo humano y pobreza para cada municipio que se presentan en el Informe constituyen un diagnóstico más preciso de la realidad nacional. Se espera que esta información pueda contribuir a una mayor participación de las comunidades en la formulación, implementación y seguimiento de proyectos y programas que se ejecutan a nivel local.

- Una novedad importante del Informe es que no sólo se analiza el gasto público en desarrollo humano. Con ayuda de la Encuesta de Ingresos y Gastos de Hogares (1998/1999) se examina con detalle el gasto privado en este campo. Es decir, se determina lo que invierten los hogares guatemaltecos, ricos y pobres, en los satisfactores básicos: educación, vivienda, agua y saneamiento y salud. Es ésta la primera vez que sale a la luz pública el detalle de cómo se ejecuta este gasto social de origen privado. Los hogares guatemaltecos invierten en estos servicios en forma desigual, pues son los de menos ingresos los que hacen el mayor esfuerzo económico para satisfacer medianamente sus necesidades, ante la ausencia de una acción efectiva del Estado.
- Se destaca además otro hecho conocido pero hasta ahora poco analizado: las mujeres desempeñan un papel determinante en el financiamiento y el logro del desarrollo humano de la población. Los hogares encabezados por mujeres invierten una mayor proporción de sus ingresos en mejorar la calidad de la vivienda, en infraestructura básica de servicios (agua y saneamiento) y en servicios educativos y de salud. Y esto, a pesar de contar, en promedio, con ingresos más bajos de los percibidos por los hogares con jefatura masculina. Por otra parte, las mujeres son también, con su trabajo doméstico, las principales agentes de transformación de los ingresos en satisfactores básicos de vida dentro de los hogares. Esta modalidad de trabajo, que permanece "invisible" en los análisis económicos, no ha sido justipreciado como un factor en el financiamiento del desarrollo humano.
- El Informe también analiza el gasto público dirigido a atender cuatro dimensiones que le dan dignidad a la vida: la educación, la salud, la vivienda, y el acceso a agua potable y a la disposición de excretas. Los datos ponen de manifiesto que a partir de los Acuerdos Paz se produce cierta tendencia a la consolidación del gasto en educación y salud, en contraste con sus fluctuaciones en el pasado. No obstante, también se evidencia la gran vulnerabilidad del gasto público en agua y saneamiento y, especialmente, en vivienda.
- La transparencia del gasto público, uno de los principales objetivos del Pacto Fiscal, es también un tema que se analiza en el Informe. Resaltan las iniciativas internacionales en este tema, así como la existencia de cierta institucionalidad nacional que puede servir para reforzarla en Guatemala.
- Resulta esperanzador el aumento de los ingresos tributarios a partir de 1996, lo cual pareciera darle una base más sostenible al gasto en desarrollo humano y aleja la ame-

naza recurrente del ajuste fiscal por la vía de reducir el gasto social. La posibilidad de convenir pautas de largo plazo, tanto para los ingresos como para el gasto público, ha sido uno de los resultados del Pacto Fiscal. Este constituye una auténtica Constitución Fiscal, que fija los principios y compromisos de la política fiscal a mediano y largo plazo. No es aventurado afirmar que el Pacto Fiscal puede erigirse en uno de los pilares para la construcción del Estado guatemalteco del futuro.

Como en años anteriores, se tiene la aspiración de que este esfuerzo sea de utilidad para sus destinatarios. Para garantizar que esa finalidad pueda cumplirse satisfactoriamente, es necesario realizar nuevos y adicionales esfuerzos de difusión, para que el Informe llegue, en efecto, a manos de quienes esta información es útil porque puede ser aprovechada en su trabajo diario. Con ese ánimo de servicio público entregamos esta nueva edición a la sociedad guatemalteca.

Guatemala de la Asunción, 27 de Noviembre de 2001



Juan Pablo Cortazzoli  
Coordinador Residente del  
Sistema de Naciones Unidas

Efraín Medina  
Rector, Universidad de San Carlos  
de Guatemala

Félix Serrano  
Rector, Universidad  
Mesoamericana

Gonzalo de Villa  
Rector, Universidad Rafael  
Landívar



## EQUIPO RESPONSABLE DE LA PREPARACIÓN DEL INFORME

### GUATEMALA: EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO HUMANO

El Consejo Directivo, en consulta con el Consejo Asesor del Informe de Desarrollo Humano, se ha encargado de tomar todas las iniciativas para la preparación del Informe Nacional que corresponde al año 2001. El Consejo se ha reunido de manera periódica y ha dado la orientación general, aprobado el nombramiento de los consultores, de sus informes, de los capítulos y de la versión final del Informe. Ha sido un trabajo particularmente arduo. El Consejo Directivo está formado por Jacqueline de De León, Decana de la Facultad de Educación de la Universidad del Valle de Guatemala; Carla Villagrán, Decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar; Aníbal Martínez, Director General de la Coordinadora General de Planificación de la Universidad de San Carlos; Ricardo Stein, Director Ejecutivo de la Fundación Soros; Juan Alberto Fuentes Knight, Coordinador del Informe, y Edelberto Torres-Rivas, Consultor. Los miembros del Consejo Directivo participan con base en sus méritos académicos, a título personal y por ello, sin necesariamente reflejar las posiciones de las instituciones en las que trabajan.

En la preparación del Informe se tuvo la valiosa colaboración de los siguientes consultores: Alfredo Anckermann, Edgar Barillas, Carlos Barreda, Maynor Cabrera, María Castro, Fabio Durán-Valverde, Pamela Z. Escobar, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada del Brasil, José Larios, Estuardo Morán, Rubén Nájera, Irene Palma, Jesús Puente, Elizabeth Quiroa, Carolina Roca, Pablo Rodas, María Rodríguez, Eduardo Ruata, Alexander Segovia, Ana Sojo, Ricardo Valladares y Claudia Vinay. También participaron con responsabilidades especiales de asesoría Karin Slowing Umaña y Mario Alfredo Salguero. Brindaron ayuda técnica Iliana Peña de Barrientos, Fred Clark, Teresa Coello, Marily Osoy, Gustavo Arriola y Verónica de Mancilla. Editó el informe Gustavo Berganza. En la preparación final del documento participaron Juan Alberto Fuentes, Edelberto Torres-Rivas y Karin Slowing Umaña.



# Presentación

**E**l Consejo Directivo del proyecto del Informe de Desarrollo Humano ha sido constituido para dirigir la preparación general del mismo, que como en oportunidades anteriores, incluye responsabilidades diversas como aprobar la selección temática del Informe y su desagregación en capítulos; identificar y aprobar el nombramiento de los expertos consultores y sus correspondientes términos de referencia; organizar y participar en los talleres de discusión de los documentos de consultoría y sugerir cambios; conocer, modificar y aprobar las versiones finales de los capítulos que componen el Informe.

Para que este largo y complejo proceso de trabajo pueda ser realizado satisfactoriamente, el Consejo Directivo cuenta ya con una amplia experiencia resultado de la preparación de los tres Informes anteriores. El tema del presente informe, Guatemala: El Financiamiento del Desarrollo Humano, ha dado ocasión para que se aborden por vez primera nuevos aspectos de la realidad guatemalteca. Son de particular interés por su naturaleza polémica y crítica algunos temas como el de la dimensión fiscal, que aparece considerada como un punto crucial que todo Estado debe resolver para atender, entre otros aspectos, lo relativo a las necesidades básicas de la población; el papel del Estado y su desarrollo institucional, vinculado al cumplimiento de sus funciones sociales; los aspectos del gasto privado en la satisfacción de necesidades básicas para el desarrollo humano; el papel determinante de las inversiones financieras y las contribuciones no cuantificadas que hacen las mujeres para el logro de este objetivo.

Como en oportunidades anteriores, el Informe es, sobre todo, el resultado de un trabajo colectivo, una cooperación múltiple concretada en la realización de más de doce talleres de trabajo y de la participación voluntaria y muy calificada de cerca de doscientos especialistas. Queremos destacar que es este un esfuerzo plural de colaboración intelectual y técnica que hace posible elevar la calidad de los documentos de consultoría, que son insumos para la preparación del Informe. En esta oportunidad, se contó con valiosas contribuciones especializadas, y se utilizó de manera nueva, en una óptica distinta, los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (1998/99).

El Consejo Directivo se propone realizar de manera más creativa y original la difusión del Informe Guatemala: El Financiamiento del Desarrollo Humano. El propósito es hacerlo llegar no sólo a los especialistas, al mundo académico, a los organismos gubernamentales, políticos y empresariales, a la cooperación internacional, sino a un público más amplio, el mundo complejo y múltiple que surge desde la sociedad civil y que desde ahí puede influir en la vida pública, en las decisiones del Estado. Es esta la finalidad que debe ser satisfecha para que este esfuerzo se vea plenamente recompensado.

Guatemala de la Asunción, 27 de Noviembre de 2001



# Reconocimientos

**E**ste Informe requiere para su preparación, a lo largo de las diversas etapas, de la colaboración decidida de importantes grupos de personas e instituciones. Es un esfuerzo que toma tiempo y exige la contribución intelectual de expertos en los diversos temas que dan contenido a este documento. El Consejo Directivo convocó, en primer lugar, a un grupo de especialistas que contribuyó a preparar los términos de referencia de los temas escogidos, y que sirvieron posteriormente para contratar a los expertos correspondientes. Los documentos de consultoría preparados por estos expertos fueron luego objeto de debate en talleres especializados, a los cuales se invitó a personas destacadas por su experiencia y conocimiento, y que permitieron mejorar la calidad de tales documentos. Se realizaron 11 talleres, donde participaron 202 personas. La asistencia voluntaria, puntual y entusiasta de quienes aceptaron esta convocatoria convierte la preparación de este Informe en un valioso ejercicio colectivo, en una forma avanzada de cooperación entre funcionarios nacionales e internacionales, académicos de las diversas universidades, expertos de otras instituciones y otras personas que asistieron a título individual. Es esta la oportunidad de expresarles reconocimiento y gratitud a todos ellos. Es evidente que sin esta modalidad de trabajo y sin contar con la crítica oportuna y constructiva de todos a quienes se menciona a continuación, este Informe Guatemala: El financiamiento del Desarrollo Humano no habría podido producirse: María del Carmen Aceña, Eduardo Acuña, German Aguilar, Pablo Alarcón Rodas, Manuel Aldana, Caryl Alonso, Rashid Alquijay, Felix Alvarado, Max Alvarez S., Hugo Rafael Alvarez, Luis Fernando Andrade, Luis Octavio Angel, Maximiliano Araujo, Juan Pablo Arroyave, Luis Arroyo C., Carlos Alberto Barreda, Virginia Barrios, José Guillermo Barrios, Roberto Barrios Castillo, Carlos Becerra, Hugo Beteta, María Isabel Bonilla, Cesar Bustamante Arauz, Norma Cabrera, Gustavo Campos, Medarda Castro, María C. Castro, Víctor M. Castro Sosa, Celso Chaclán, Silvia Charpetier, Mario Chocoj, Freddy Cifuentes, Demetrio Cojtí, Reyna de Contreras, Abel Cruz, Hugo Rolando Cuyán, Mayra de La Garza, Hugo Leonel De León, Ofelia De León, Jepzer Feliciano Díaz, Julián Duarte, Lorena de Dunn, Isabel Enríquez, Rafael Esquivel, Hugo Roberto Estrada, Marco R. Estrada Muy, Edda Fabián, Eddie Fernández, Diere Fletcher, María Fausto, Mario Gaitán, Rosa María Gallardo, Nuria Gamboa, Miguel Garcés, Miguel Angel García, Wilfredo García, Ana Isabel Garita, Byron Garoz, Carlos Gehlert Matta, Joram Gil, Andrea Girón, Silvia Girón, Lester Homero Godínez, Scarleth Gomar, Rodolfo González Morasso, José Raúl González, Mario Aníbal González, Saúl Guerra Gutiérrez, Rogel Guerra Soria, J. Eduardo Guerra, Ana Luisa Guillén, Miguel Arturo Gutiérrez, Rafael Haeussler, Alma Irene Hernández, Jorge Hernández Monzón, Jorge Maynor Hernández, Anaí Herrera, Jorge Ernesto Herrera, Ericka Jacobo, Caitlin Jones, Takakiyo Koizumi, Luis Alberto Lara, María Galo de Lara, Jorge Lavarreda, Cantón Lee, Sigfrido Lee, Zoel Leonardo, Oscar Liendo, Juan Carlos Linares, Luis Linares López, Yolanda López, Ricardo López, Baudilio López, Pilar Serrano de López, Mynor Maldonado, Carlos Mancilla Chúa, Carla Manuel, Thomas Manz, Roberto Marengo, Manfredo Marroquín, Gustavo A. Martínez,

Juan Carlos Martínez, Leticia Martínez, José P. Mata, Hisashi Matsui, Jorge Matute, Douglas Mazariegos, Abelardo Medina, Efraín Medina, Bayardo Mejía, Pluvio Mejicanos, Edgar R. Méndez, Manuel Menjivar, Jorge Menaldo, Lucrecia Méndez, Primina de Mendizabal, Carlos Mendoza, Francisco Mendoza, Iván Mendoza, Carlos E. Menéndez, Manuel Menjívar, Ana de Molina, Hilda Leal de Molina, Rosario Molinero, Mario Arturo Morales Santos, Carlos Morales, Fausto Navarro, Diana Freire de Nave, Arnoldo Noriega, Patricia O´Connor, Lesbia Ortiz, María Elena Ortíz, Antonio Ovalle, Mayra Palencia, Irma Palma, Gladys Pappa, José Francisco Paz, Lucrecia Peinado, Humberto Pérez, Rubén Pérez Oliva, Demetrio Pérez Ordoñez, José Antonio Pérez, Rodrigo Pérez, Maddalena Pezzoti, Juan Pablo Pica, Francisco Pineda, Paulina Pineda Aldana, Mario Pivaral, Armando Poitevin, Juan Polo Huacacolgui, Blanca Prado, Carlos Fabián Pressacco, Elizabeth Quiroa, Julia Richards, Nancy Robinsón, Erick Roma, Wilson Romero, Raúl Rosende, Dora Regina Ruano, María Silvia de Sajché, Alejandro Samayoa, César Augusto Samayoa, Carlos Sánchez Flamenco, Angel Sánchez, Miguel Santa Cruz, Amparo Santiago, Carlos Secaira, César Augusto Sinay, Orlando Sipán, Silvia Solórzano, Carlos Raúl Sosa, Mario E. Sosa Velásquez, Ramón Tejeiro, Braulia Thillet, Irma Luz Toledo Peñate, Jacqueline Torres, Jean Marie Tromme, Isabel Tum Canto, Corice Van Ulieb, Leticia Urizar Urizar, Carlos Valle, Otto Valle, Eduardo Velásquez Carrera, Estuardo Velásquez Vásquez, Iris Villegas, Miguel Von Hoegen, William Wiseman, Olga Xicará, Tamahi Yamauchi, Javier Yrayola, Daniel Zea, Raquel Zelaya. También se quiere dejar constancia de la colaboración prestada en forma de observaciones, comentarios y aporte documental que hicieron los representantes y funcionarios de las instituciones que forman el Sistema de Naciones Unidas en Guatemala.

Se agradece el aporte financiero del Gobierno de Suecia, a través de su agencia de cooperación ASDI, y de la Fundación SOROS, contribuciones que han permitido la elaboración de este Informe. La Fundación Friedrich Ebert también contribuyó al financiamiento del estudio sobre la Seguridad Social. De igual forma se agradece a las Agencias del Sistema de Naciones Unidas, y especialmente al Banco Mundial, CEPAL, FNUAP, OIM, PNUD y UNESCO, que han contribuido con recursos para cubrir varios temas. Asimismo, se reconoce la asistencia técnica y financiera ofrecida por UNIFEM, que facilitó el análisis de los aspectos abordados por este Informe desde la perspectiva de género, con un enfoque de equidad de oportunidades entre mujeres y hombres. También se agradece especialmente el apoyo de Neal Walker, quien en su calidad de Representante Interino del PNUD participó en el Consejo Asesor, contribuyendo en todo momento a la marcha de los trabajos del Informe Nacional de Desarrollo Humano.

Fue particularmente decisiva la asistencia técnica de diversas instituciones gubernamentales, especialmente del Instituto Nacional de Estadística, así como de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, que accedieron a compartir información y experiencias. También se recibió consejo y cooperación de diversas organizaciones y representantes de la sociedad civil, como CONADEGUA.

Se agradece a las universidades y a sus centros regionales por su apoyo y contribución en la difusión de este Informe en el interior del país. Las universidades que participan en este esfuerzo incluyen a la Universidad Del Valle de Guatemala, Universidad Mariano Gálvez, Universidad Galileo, Universidad Mesoamericana, Universidad Rafael Landívar y Universidad de San Carlos de Guatemala.

# Índice

Prólogo	VII
Presentación	XIII
Reconocimientos	XV
Listado de cuadros	XVIX
Listado de gráficas	XXIII
RESUMEN EJECUTIVO	XXVII
CAPÍTULO 1	
Rasgos históricos del Estado en Guatemala	1
1. El Estado liberal-oligárquico	3
2. El gobierno de Manuel Estrada Cabrera	5
3. La década de transición modernizadora	13
4. El gobierno de Jorge Ubico	17
5. La ruptura de 1945: hacia la construcción de un Estado moderno	19
CAPÍTULO 2	
La modernización del Estado y los Acuerdos de Paz	23
1. El Estado en Guatemala	25
2. ¿Por qué modernizar el Estado?	26
3. Los avances en la búsqueda de la equidad de género	35
4. El ambiente para la modernización del Estado	37
CAPÍTULO 3	
La suscripción del Pacto Fiscal	39
1. La Política Fiscal en los Acuerdos de Paz	41
2. Origen y Antecedentes del Proceso de Pacto Fiscal	42
3. Del éxito de la concertación a las dificultades de aplicarlo	47
CAPÍTULO 4	
Pobreza, desigualdad y Desarrollo Humano en Guatemala	55
1. El índice de desarrollo humano	57
2. Perspectivas de la pobreza en Guatemala	64
3. Mercado de trabajo y pobreza en Guatemala	78
4. Escenarios de reducción de la pobreza extrema	90
5. Síntesis de los resultados de la simulación	96
CAPÍTULO 5	
El gasto de los hogares en Desarrollo Humano	97
1. Ingresos y gastos de los hogares guatemaltecos	100
2. El gasto de los hogares en desarrollo humano	101

3. La inversión “invisible” de los hogares en desarrollo humano: el trabajo doméstico de las mujeres	123
CAPÍTULO 6	
El gasto público en Desarrollo Humano	125
1. Gasto social y gasto en desarrollo humano	127
2. Los fondos sociales	132
3. El gasto público en educación	134
4. El gasto público en salud	142
5. Agua y saneamiento	148
6. La vivienda	151
7. La perspectiva de género en el gasto público	154
CAPÍTULO 7	
La política tributaria en Guatemala	157
1. El sistema tributario y sus características históricas	159
2. La política tributaria en el año del Pacto Fiscal	173
CAPÍTULO 8	
La descentralización Fiscal Municipal	179
1. Marco legal para la descentralización fiscal municipal	182
2. Las fuentes de ingreso para los municipios	182
3. Las municipalidades y su grado real de autonomía financiera	187
4. La influencia del Gobierno central en la inversión en los municipios	192
5. Los egresos municipales y las limitaciones para la fiscalización del uso de los recursos	192
CAPÍTULO 9	
La transparencia y el Desarrollo Humano	195
1. La transparencia y el desarrollo humano	197
2. Organismos de la transparencia en Guatemala	200
3. Iniciativas de transparencia contenidas en el Pacto Fiscal	205
4. La visión internacional sobre la transparencia en Guatemala	206
CAPÍTULO 10	
El Estado guatemalteco del futuro	209
1. El Estado fuerte en una sociedad moderna	211
2. El comienzo de la reforma estatal y la Constitución de 1985	212
3. 1996: El Estado que esbozan los Acuerdos de Paz	213
4. Pacto Fiscal y el Estado fuerte	217
Listado de siglas y abreviaturas	221
Bibliografía	225
Anexo Temático: La Situación Financiera del IGSS	A 1
Anexo Estadístico	A 15
Anexo Metodológico	A 111

# Listado de cuadros

## CAPÍTULO 1

Cuadro No. 1	Presupuesto General de Gastos de la Nación	7
Cuadro No. 2	Movimiento de la Hacienda Pública	9
Cuadro No. 3	Población analfabeta	10
Cuadro No. 4	Estructura de los ingresos del Estado	14
Cuadro No. 5	Número de escuelas, alumnos y maestros	16
Cuadro No. 6	Presupuesto General durante el régimen de Ubico	18
Cuadro No. 7	Estructura tributaria	20
Cuadro No. 8	Carga tributaria en distintos países	21

## CAPÍTULO 2

Cuadro No. 1	Población cubierta con servicios básicos en el primer nivel del SIAS	32
--------------	--	----

## CAPÍTULO 4

Cuadro No. 1	Índice de Desarrollo Humano por componente y región	59
Cuadro No. 2	Índice de desarrollo humano por departamento	59
Cuadro No. 3	Proporción de municipios por departamento según nivel de IDH	61
Cuadro No. 4	Municipios con bajo índice de desarrollo humano	63
Cuadro No. 5	Ventajas en la utilización de los distintos métodos de medición de pobreza	66
Cuadro No. 6	Concentración de los ingresos por grupo de población	77
Cuadro No. 7	Evolución de la población económicamente activa, en edad de trabajar, ocupada y desempleo	78
Cuadro No. 8	Evolución de los indicadores del mercado laboral por grupos sociales	80
Cuadro No. 9	Evolución de los indicadores del mercado laboral por grupos sociales	86
Cuadro No. 10	Evolución de la calidad del trabajador	89
Cuadro No. 11	Escenarios para la reducción de la pobreza extrema	94
Cuadro No. 12	<i>Escenario C</i> Reducción de desigualdad en 9% y crecimiento del ingreso en 11%	95

Cuadro No. 13	<i>Escenario D</i> Reducción de desigualdad en 10% y crecimiento del ingreso en 7%	96
CAPÍTULO 5		
Cuadro No.1	Gasto de hogares en educación por decil de ingreso	105
Cuadro No. 2	Gasto promedio en salud por decil de ingreso y grupo étnico	112
Cuadro No. 3	Hogares conectados a un sistema de distribución de agua	113
Cuadro No. 4	Hogares conectados a sistema de drenajes	113
Cuadro No. 5	Régimen de tenencia de vivienda	120
Cuadro 6	Tipo de vivienda	120
CAPÍTULO 6		
Cuadro No. 1	Gasto público sectorial y metas presupuestarias de los Acuerdos de Paz	129
Cuadro No. 2	Sectores sociales y Defensa	131
Cuadro No. 3	Fondos sociales	134
Cuadro No. 4	Gasto por programas y categorías equivalentes a programa del Ministerio de Educación	136
Cuadro No. 5	Sistema educativo nacional	138
Cuadro No. 6	PRONADE	140
Cuadro No. 7	Indicadores de educación del sector público oficial	140
Cuadro No. 8	Estimación de la incidencia del gasto público en educación	141
Cuadro No. 9	Gasto por programas y categorías equivalentes a programa del MSPAS	145
Cuadro No. 10	Gasto por programas del IGSS	145
Cuadro No. 11	Indicadores de salud	146
Cuadro No. 12	Población atendida en las unidades del MSPAS	147
Cuadro No. 13	Gasto público destinado al sector agua y saneamiento	150
Cuadro No. 14	Indicadores de agua y saneamiento	151
Cuadro No. 15	Gasto público destinado al sector vivienda	153
Cuadro No. 16	Indicadores de vivienda	153
Cuadro No. 17	Gasto asignado para mujeres	155
CAPÍTULO 7		
Cuadro No. 1	Reformas Tributarias	161
Cuadro No. 2	Exenciones y deducciones tributarias	164
Cuadro No. 3	Indicadores de Evolución del ISR	168
Cuadro No. 4	Indicadores de evolución del IVA	170
Cuadro No. 5	Evolución de los derechos arancelarios sobre importaciones	172
Cuadro No. 6	Evolución de los principales impuestos específicos al consumo	173
Cuadro No. 7	Variables macroeconómicas	173

Cuadro No. 8	Las medidas tributarias adoptadas	174
Cuadro No. 9	Comparación de la recaudación tributaria	178
CAPÍTULO 8		
Cuadro No. 1	Contribución por mejoras	184
Cuadro No. 2	Ingresos propios y participación de las contribuciones por mejoras	190
Cuadro No. 3	Distribución del gasto municipal	193
CAPÍTULO 9		
Cuadro No. 1	Efectos de la opacidad en el costo de capital	208

# Listado de gráficas

## CAPÍTULO 1

Gráfica 1	Carga tributaria como porcentaje del PIB	6
Gráfica 2	Proporción del Presupuesto de Gastos del Estado	15
Gráfica 3	Proporción de población beneficiada	17

## CAPÍTULO 2

Gráfica 1	Carga tributaria	30
-----------	------------------	----

## CAPÍTULO 4

Gráfica 1	Índice de desarrollo humano por departamento	58
Gráfica 2	Índice de desarrollo humano, por municipio	60
Gráfica 3	Indicadores de desarrollo humano en los municipios del nivel 4	61
Gráfica 4	Pobreza general por municipio	62
Gráfica 5	Estimaciones de pobreza general y extrema	67
Gráfica 6	Distribución de la población pobre y no pobre	68
Gráfica 7	Población no pobre y pobre	69
Gráfica 8	Distribución de la población pobre y no pobre según grupo de edad	69
Gráfica 9	Nivel de escolaridad en población pobre y no pobre	71
Gráfica 10	Ramas de actividad predominantes en población pobre y no pobre	72
Gráfica 11	Tamaño de hogares pobres y no pobres y número de perceptores	72
Gráfica 12	Servicios básicos en hogares pobres y no pobres	73
Gráfica 13	Proporción de hogares pobres y no pobres	74
Gráfica 14	Concentración de los ingresos	75
Gráfica 15	Curva de distribución de ingresos	76
Gráfica 16	Tasa de participación femenina	79
Gráfica 17	Tasa de subempleo según género, grupo étnico y área	81
Gráfica 18	Sensibilidad de la pobreza al crecimiento del ingreso y a la reducción de la desigualdad	94

## CAPÍTULO 5

Gráfica 1	Distribución del gasto de los hogares	100
Gráfica 2	Gastos de los hogares como proporción del ingreso total	101
Gráfica 3	Participación de los hogares en el gasto en educación	102
Gráfica 4	Asistencia a un centro de enseñanza primaria privada o pública	103
Gráfica 5	Inasistencia escolar por sexo y etnia	104
Gráfica 6	Gasto en educación	105
Gráfica 7	Gasto de hogares en materiales educativos	106
Gráfica 8	Gasto de los hogares en servicios educativos	107
Gráfica 9	Gasto en educación superior pública	108
Gráfica 10	Gasto de hogares en salud por tipo de gasto	109
Gráfica 11	Gastos en salud	110
Gráfica 12	Participación del decil de más altos ingresos en el gasto total en salud	110
Gráfica 13	Gasto promedio mensual en salud	111
Gráfica 14	Fuente de abastecimiento de agua en hogares	115
Gráfica 15	Medio de disposición de Excretas en hogares	115
Gráfica 16	Gasto en agua y saneamiento	116
Gráfica 17	Gasto en agua y saneamiento por decil de ingreso y grupo	116
Gráfica 18	Gasto en agua y saneamiento por decil de ingreso y sexo	117
Gráfica 19	Proporción de hogares que amortizan o alquilan	119
Gráfica 20	Decil 10: distribución del ingreso de los hogares	122
Gráfica 21	Distribución por décimas de centil del ingreso de los hogares	122

## CAPÍTULO 6

Gráfica 1	Gasto público destinado a los sectores sociales	127
Gráfica 2	Gasto público destinado a los sectores sociales	128
Gráfica 3	Proporción del presupuesto de gastos del Estado	130
Gráfica 4	Gasto público destinado al sector educación	135
Gráfica 5	Gasto público destinado al sector educación, por tipo de gasto	135
Gráfica 6	Gasto público destinado al sector educación, por institución	136
Gráfica 7	Distribución de estudiantes por nivel, según sector	139
Gráfica 8	Distribución del gasto de los hogares y el gasto público en educación	142
Gráfica 9	Gasto público destinado al sector salud	143
Gráfica 10	Gasto público destinado al sector salud	143
Gráfica 11	Gasto público destinado al sector salud, por institución	144
Gráfica 12	IVS/IGSS: Evolución de los ingresos y gastos reales	147
Gráfica 13	IVS: Costo proyectado sobre la planilla	148
Gráfica 14	Gasto público destinado al sector agua y saneamiento	149
Gráfica 15	Gasto público destinado al sector agua y saneamiento	150
Gráfica 16	Gasto público destinado al sector vivienda	152

## CAPÍTULO 7

Gráfica 1	Carga tributaria en América Latina	159
Gráfica 2	Carga tributaria y déficit fiscal	160
Gráfica 3	Estructura Tributaria	162
Gráfica 4	Carga tributaria por Decil de los hogares	163
Gráfica 5	Evolución del ISR e Impuestos Temporales	169
Gráfica 6	Productividad del IVA en América Latina	171
Gráfica 7	Recaudación de aranceles a la importación	172

## CAPÍTULO 8

Gráfica 1	Composición del ingreso de las municipalidades	183
Gráfica 2	Proporción del ingreso total de las municipalidades	185
Gráfica 3	Índice medio de autonomía fiscal municipal por departamento	189
Gráfica 4	Promedio de los ingresos totales de las municipalidades	191



# Resumen ejecutivo

## 1. Rasgos históricos del Estado en Guatemala

**H**eredera del poder colonial español, la República no introdujo en el Estado sino iniciales cambios parciales y generalmente orientados al proyecto de fortalecer una visión autoritaria del poder. Así, el perfil liberal del Estado, con el que comienza el Siglo XX, revela una orientación oligárquica que mantiene hasta 1944. Es decir, es parte de una estructura de poder que acentúa su dimensión coactiva, y cuyo propósito es guardar a cualquier precio el orden político interno y asegurar una oferta disciplinada de la mano de obra indígena, vital para los cultivos de exportación.

Este perfil del Estado se reflejó en ciertas peculiaridades de su base financiera. En primer lugar, y no obstante cierta modernización inicial de la administración tributaria, reflejada en la sustitución del colonial Consulado de Comercio por un Ministerio de Hacienda en 1872, durante la primera mitad del siglo XX se mantuvo una estructura tributaria centrada en la aplicación de impuestos al consumo y a las importaciones. La relativa debilidad de los impuestos aplicados a las exportaciones y a los ingresos –el impuesto sobre la renta solamente se comenzó a aplicar a partir de 1963- le dio un sesgo regresivo al sistema tributario, al castigar en mayor proporción a los ingresos de los pobres que a aquéllos de los estratos de mayor riqueza.

En segundo término, los reducidos ingresos tributarios con que contaba el Estado se tradujeron en un gasto social sumamente restringido, con la excepción de algunos años durante la década de 1920 y del período 1944-54, cuando el gasto en defensa dejó de ser superior al gasto en educación. La debilidad del gasto público social también se manifiesta en una tercera característica de las finanzas de Guatemala en este período, y que volvió a estar presente posteriormente: con excepción del período de caos financiero que existió durante el régimen de Estrada Cabrera, tendió a prevalecer una visión muy ortodoxa de mantener un déficit fiscal mínimo que se alcanzaba realizando ajustes por la vía de la reducción del gasto público social.

Los cambios de la política fiscal coincidieron con reformas institucionales importantes. Así, en la década que va de 1921 a 1930 hubo una apertura que favoreció la participación ciudadana, y hubo un fortalecimiento –aunque precario- de las políticas sociales. Durante la misma década fue creado el quetzal (que surgió con paridad al dólar), poniendo así fin a la anarquía monetaria y permitiéndole al Estado finalmente dirigir las políticas monetaria y crediticia a través del Banco Central. Entre 1944 y 1954 el gasto en educación dejó de ser menor al gasto militar, y se introdujeron nuevos cambios tales con la creación de instituciones modernas como el Ministerio y los Tribunales de Trabajo, Salud y seguridad social (IGSS), ampliación de la Corte Suprema de Justicia y de los sistemas hospitalario y educativo, y la creación de Bancos de Fomento y empresas descentralizadas. Después de 1955 se debilitaron las políticas sociales pero no perdieron su importancia. Además, el Estado se hizo cargo de obras de infraestructura y de responsabilidades

adicionales a tono con una nueva estrategia de desarrollo basada en el crecimiento de exportaciones de bienes primarios (café, banano, algodón, azúcar y carne) y en la sustitución de importaciones industriales. Creció la burocracia, aparecieron las instituciones de planificación, y se crearon varios entes descentralizados.

Sin embargo, a pesar de hondas transformaciones económicas y sociales entre 1955 y los inicios de la década de 1980, no hubo cambios equivalentes en el plano político, en el que se mantuvo un sistema autoritario, poco favorable a la participación, y que no propició que el crecimiento económico contribuyera a impulsar el desarrollo humano. Asociado a este proceso de represión y de creciente conflicto interno se profesionalizó el Ejército, que surgió como una de las instituciones más modernas del Estado. Durante este período se mantuvo un mayor gasto en educación que en defensa, pero esta tendencia se vio interrumpida durante la primera década de 1980, con la intensificación de la campaña contrainsurgente. El gasto público social experimentó solo pequeños incrementos, financiados principalmente por la vía del endeudamiento externo, ya que la carga tributaria se mantuvo constante, sin superar la barrera del 8%.

## ***2. La modernización del Estado y los Acuerdos de Paz***

Con el fin del conflicto armado y el advenimiento de los procesos democráticos se empezó a plantear en la escena pública el tema de la modernización del Estado. La Constitución de 1985 introdujo algunos cambios institucionales con efectos políticos importantes al crear la Corte de Constitucionalidad, el Tribunal Supremo Electoral y la Oficina del Procurador General de los Derechos Humanos. Constituye una medida de modernización del sistema judicial el nuevo Código de Procedimientos Penales y otra concepción en el manejo para probar, juzgar y castigar. Vinculado a los cambios políticos también está el papel del Fiscal General de la República, como Jefe del Ministerio Público, el Procurador General de la Nación. Forman parte de los cambios en el ámbito político las nuevas funciones de la Vicepresidencia de la República, la creación de los Consejos de Desarrollo y la asignación constitucional de recursos presupuestarios para los municipios.

La preocupación por introducir reformas en el Estado fue planteada de manera expresa con ocasión de los Acuerdos de Paz. Como parte de ello se han impulsado un conjunto de leyes que tienen que ver con el funcionamiento del poder ejecutivo y legislativo, además de favorecer una mayor participación y descentralización. También ha significado la creación de nuevas instituciones, incluyendo la constitución de la Policía Nacional Civil como un cuerpo desmilitarizado, y de la Superintendencia de Administración Tributaria como entidad responsable de modernizar el control y la percepción de impuestos. No todas las reformas se han originado en cambios de la Constitución o de los Acuerdos de Paz. Otras han provenido del convencimiento de algunos gobiernos de la necesidad de fortalecer las fuerzas de mercado e introducir mayores elementos de competencia y desconcentración en el ámbito de las políticas y acciones públicas. Incluyen políticas de desconcentración del poder ejecutivo, especialmente en el área de salud –reflejado en el SIAS- y en educación –PRONADE-. Congruente con esta visión la política económica ha estado orientada a convertir al Estado más en un facilitador que en un prestador directo de servicios o productor de bienes. En la redefinición del papel del Estado ha tendido a prevalecer la creencia de que los recursos

públicos tienen que ser mínimos y sólo suficientes para poder satisfacer las funciones básicas de mantener el orden público y para cubrir el área de los gastos sociales. En esta perspectiva de cambio, se ha aplicado una estrategia de privatización de activos públicos, limitados en importancia, salvo en el caso de la luz eléctrica y de los servicios de teléfonos.

En el ámbito de la modernización del Estado aún son varias las dimensiones importantes que están pendientes de cumplirse, todas ellas sugeridas o aceptadas en los Acuerdos de Paz. Así, el sistema judicial aún espera una profunda reorganización funcional y técnica, y están pendientes de generalizarse los cambios del Registro y el Catastro, además de aspectos substantivos de la descentralización y lo relativo al papel del Ejército en sus dimensiones claves de la inteligencia, la seguridad y el Estado Mayor Presidencial.

### **3. La suscripción del Pacto Fiscal**

Los Acuerdos de Paz se ocuparon del tema fiscal, por un lado, por la necesidad de proveer al Estado de mayores recursos para financiar el costo de los compromisos adquiridos en los Acuerdos, y por el otro, para romper las limitaciones históricas para movilizar recursos internos y así sentar las bases de una política fiscal de mediano y largo plazo. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria recomienda elevar el gasto social y atender necesidades urgentes apoyándose en un aumento de la carga tributaria actual, de un 8% para llegar al 12% (en relación al PIB) hacia el año 2000.

A solicitud del Ejecutivo se buscó un Acuerdo de Recalendarización de la meta tributaria señalada anteriormente, acuerdo ejecutado por la Comisión de Acompañamiento (16/X/98). Como parte de este acuerdo se acordó impulsar un Pacto Fiscal, como un medio de asegurar una política fiscal de largo plazo y para alcanzar la meta del 12% hacia el 2000. El proceso de Recalendarización incluyó la creación de una Comisión Preparatoria, la preparación de una propuesta ("Hacia un Pacto fiscal en Guatemala") y la convocatoria a un Foro Nacional a fin de concertar los aspectos básicos de ese Informe. En el Foro se alcanzó un consenso sobre el contenido del Pacto, que fue suscrito el 25 de mayo de 1990 por más de 130 organizaciones. Para asegurar su cumplimiento, y con la moderación de la Comisión de Acompañamiento, se firmó el 20 de junio el Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia en Guatemala.

El proceso descrito constituye el ejercicio de concertación más exitoso del último tiempo. La metodología empleada y las vicisitudes que se fueron superando reflejaron una voluntad de renovación y compromiso de diversas autoridades gubernamentales y especialmente de representantes del sector privado y de organizaciones sociales. Parte del éxito en llegar a acuerdos de debió al carácter integral de la propuesta –que evitó centrarse únicamente en lo tributario–, la decisión de centrarse en principios y compromisos generales, el apego a la Constitución y a los Acuerdos de Paz, y el proceso participativo de elaboración, discusión y negociación de la propuesta de Pacto Fiscal. También hubo un apoyo político importante de la Comunidad Internacional al proceso. Lamentablemente las autoridades con mayor responsabilidad de impulsar las reformas acordadas en el Pacto Fiscal y en el Acuerdo Político se resistieron a ponerlo en práctica inmediatamente después de haber sido aprobado, y posteriormente aumentó la oposición de diversos sectores para avanzar en este sentido. Se puso así de manifiesto la gran dificultad que tienen los diferentes sectores guatemaltecos para ponerse

de acuerdo, aún cuando el Pacto puede interpretarse como una auténtica Constitución Fiscal que fija principios y compromisos de mediano y largo plazo que fijan las pautas de lo que debe ser el financiamiento del Estado en el futuro.

#### **4. Desarrollo Humano en Guatemala, empleo y pobreza**

Las estimaciones del Índice de Desarrollo Humano –que integra indicadores de salud, educación e ingresos- en cada municipio pone de manifiesto la gran diversidad de situaciones existentes en el país, con los índices más altos en municipios pertenecientes a los departamentos de Guatemala y Sacatepéquez, y con los más bajos en los departamentos del Norte y Occidente del país. En aquellos con bajos índices coinciden bajos niveles de educación, salud e ingresos. Al comparar estos índices con el mapa de pobreza de SEGEPLAN, que incluye estimaciones de pobreza en el nivel municipal, se observa una gran coincidencia entre los niveles de desarrollo humano y el grado de pobreza, siendo mayor la coincidencia entre los municipios en situaciones extremas.

Después de la publicación del último Informe de Desarrollo Humano se han realizado diversas estimaciones actualizadas de la pobreza en Guatemala. Las estimaciones varían de acuerdo a la metodología utilizada y según la fuente de datos tomada como referencia. En particular, existen dos metodologías: a) una que define como pobres a aquellos que tienen un consumo menor al que se requeriría para cubrir ciertas necesidades mínimas, incluyendo una nutrición adecuada, y b) otra que define como pobres a aquellos que tienen un nivel de ingreso menor a un piso que también se establece tomando en cuenta el ingreso que se requiere para cubrir necesidades básicas. Ambas metodologías presentan ventajas y desventajas, que dependen en buena parte de la disponibilidad y confiabilidad de información sobre consumo o ingreso de los hogares. Además de variaciones en las estimaciones de pobreza debido a diferentes metodologías, también pueden surgir divergencias debido al uso de diferentes fuentes de información, que en el caso de pobreza son generalmente encuestas de hogares. En Guatemala existen dos encuestas de hogares recientes: la Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM) de 1998-9 y la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) del año 2000. Las muestras y las preguntas difieren en cierta medida en ambos casos. Por consiguiente, cuando se comunican datos sobre la pobreza conviene hacer explícita la metodología y la fuente de información que se utiliza. Así, aunque existe cierta coincidencia en torno a las estimaciones de pobreza general, que se sitúan entre un 54.1 y un 56.7% según la metodología y la fuente utilizada, las estimaciones de pobreza extrema presentan mayor variabilidad, puesto que van desde un 15.2 a un 27.8%.

Sin embargo, independientemente de la metodología y fuente de información, existen rasgos de la situación de pobreza en Guatemala que no pueden negarse. En síntesis, las personas en situación de pobreza presentan una serie de características que los diferencian de quienes no son pobres: se concentran en el área rural, es una población joven con un bajo nivel educativo y se inserta en actividades económicas poco productivas. También tienden a conformar hogares con un mayor número de integrantes, particularmente con personas en situación de dependencia. Como resultado, las poblaciones más afectadas por la pobreza son las personas que viven en el área rural y la población indígena, en particular las mujeres indígenas.

La pobreza en es el resultado de la insuficiencia de ingresos y de su concentración, lo cual está directamente vinculado al mercado de trabajo y a la productividad. En Guatemala ha existido una

alta capacidad de generar empleos, lo cual se refleja en una tasa de desempleo abierto inferior al 2%, de las más bajas en América Latina. Sin embargo, ello va acompañado de una productividad muy baja que es reflejo, a su vez, de una proporción significativa (33%) de población subocupada, que desea trabajar más horas pero que no consigue o no cree que va a conseguir más trabajo. Una de las manifestaciones de la alta capacidad de generar empleos de la economía guatemalteca ha sido el aumento acentuado de la tasa de participación laboral de las mujeres, que durante la década de 1990 creció en 15 puntos porcentuales, aún cuando la tasa de participación masculina (75%) casi duplica la femenina (40%).

Para la población indígena no existe evidencia de una menor disponibilidad de trabajo que para los no indígenas, lo cual se refleja en una tasa de desempleo abierto que es menor entre los primeros, aunque su tasa de subempleo es mayor. En el caso de los jóvenes, en cambio, tanto su tasa de desempleo y como de subempleo son significativamente mayores que las tasas correspondientes al promedio nacional, mientras que los adultos mayores tienen tasas de desempleo y subempleo que son menores a la media.

Para que en Guatemala se lograra alcanzar la meta que fijó la Cumbre del Milenio, de reducir en un 50% el porcentaje de la población que vive en situación de pobreza extrema, tendrían que combinarse el crecimiento económico con políticas que contribuyeran a redistribuir los ingresos resultantes del crecimiento. La evidencia disponible sugiere que mientras que la reducción de la pobreza extrema es más sensible a modificaciones en la distribución del ingreso que a cambios del crecimiento económico, lo contrario ocurre con la reducción de la pobreza general. Con base en un ejercicio de simulaciones basados en la trayectoria pasada de la economía guatemalteca, puede concluirse que una combinación óptima consistiría en aumentar el ingreso per cápita en un 7% y reducir la concentración del ingreso (medida por medio del coeficiente de Gini) en cerca de un 10%. Ello requeriría aumentar gastos en educación, de manera que se incrementara fuertemente la escolaridad promedio de los que tienen empleo, acompañado de un aumento de transferencias y de la cobertura de la seguridad social, además de otras medidas dirigidas a estimular el crecimiento.

## ***5. El Gasto de los Hogares en Desarrollo Humano***

El gasto de los hogares guatemaltecos en educación, salud, agua y saneamiento y vivienda se distribuye en forma desigual. Los hogares ubicados en los tramos de ingreso más alto son quienes más se benefician de los servicios públicos, principalmente en lo concerniente a servicios de agua y saneamiento y educación. Así, el 52% de los gastos educativos es realizado por el 10% de la población con los más altos ingresos. En el caso de la salud el 10% de mayores ingresos absorbe aproximadamente el 30% del total del gasto en salud, y llega a ser responsable del 90% del gasto en seguros privados. En contraste, los hogares de escasos ingresos, a pesar de su precaria condición económica, y seguramente a costa de enormes esfuerzos y sacrificios, se ven obligados a financiar de su propio bolsillo los servicios básicos, en el afán de dar a su descendencia mejores oportunidades de empleo y desarrollo humano a futuro.

Lo anterior refleja la extrema concentración del ingreso que existe en un reducido grupo de hogares guatemaltecos. En particular, el ingreso se concentra de manera extrema en el 1% del total de hogares del país, estimándose que cerca de 2,000 hogares, ubicados en el extremo más alto de la distribución, alcanzan un ingreso anual de casi dos millones de quetzales, situación que contrasta fuertemente con la pobreza en que vive inmersa más de la mitad de la población.

Por otra parte, el papel determinante que desempeñan las mujeres en el financiamiento y el logro del desarrollo humano de la población se constata al analizar los patrones de gasto en los hogares según el sexo de la persona que funge como jefe del hogar. Los hogares encabezados por mujeres invierten una mayor proporción de sus ingresos en mejorar la calidad de la vivienda, en infraestructura básica de servicios (agua y saneamiento, electricidad, teléfonos) y en servicios educativos y de salud, a pesar de contar, en promedio, con ingresos más bajos que los que perciben los hogares con jefatura masculina. Las mujeres son también, con su trabajo doméstico, las principales agentes de transformación de los ingresos en satisfactores básicos de vida dentro de los hogares. El trabajo invisible de las mujeres casi nunca ha sido valorado económicamente como un factor contribuyente del financiamiento del desarrollo humano.

## **6. El Gasto Público en Desarrollo Humano**

Entre 1986 y 2000, el gasto público social aumentó en dos puntos porcentuales del PIB. Este resultado se debe a tres causas concurrentes: la presión de la población cuyas demandas son posibles por la apertura democrática, la voluntad de cumplir con las metas de gasto social de los Acuerdos de Paz, y una creciente conciencia de la importancia del gasto público como base del desarrollo humano.

Es importante identificar las tendencias sectoriales de ese gasto a la luz de las recomendaciones de los Acuerdos de Paz y en relación con el PIB: la inversión en salud, aumentó de 0.88 en 1995 a 1.34% en 2000, cumpliéndose la meta señalada; en educación, para ambos años, el gasto subió de 1.66% a 2.45%, quedando ligeramente por debajo de la meta fijada, y en vivienda, los resultados son negativos, pues el gasto como proporción del presupuesto nacional fue de 0.21% en 1995, saltó a 5.77% en 1998 pero prácticamente desapareció en 2000, siendo la meta de 1.5%. El gasto en defensa nacional pasó de 0.99% a 0.83%, por arriba de la meta convenida en los Acuerdos de Paz, que era de 0.69%.

Constituye una innovación funcional la creación de los fondos sociales (FIS, FSDC y FONAPAZ) cuyo gasto equivale al 5.7% del presupuesto general de gastos ejecutados. Casi el 40% del total de gasto de los fondos se destinó a cubrir necesidades en salud, agua, educación y vivienda, especialmente en el suroccidente del país.

En educación se advierte que tres cuartas partes del gasto del Ministerio se dirigieron a fortalecer la educación preprimaria y primaria, elevándose la población estudiantil del año 2000 a 2.8 millones, es decir, más de la cuarta parte de la población del país. Solamente el gasto público en educación primaria tiende a ser progresivo –se canaliza en mayor medida a los estratos de menores ingresos-, mientras el gasto en educación media y superior tiende a reproducir el mismo patrón de desigualdad que se manifiesta en el gasto total (privado) de los hogares.

Lo que invierte el sector público en salud no solamente es bajo frente a las graves condiciones que sufre la población pobre, sino que es el más sensible a la baja, cuando hay restricciones fiscales. Sin embargo, es importante la tendencia modernizadora del modelo de atención de la salud, pasando de uno que otorgaba importancia a los programas curativos a otro que intenta dar prioridad a los programas preventivos, en el marco del Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS).

Para el año 2000 el gasto del IGSS alcanzó Q.2771.69 millones, de los cuales se estima que el 56.5% fue destinado al sector salud. El gasto aumentó significativamente entre 1998 y 2000 debido principalmente al aumento del gasto destinado al programa de servicios de atención médica. Las prestaciones en dinero y pensiones representaron el segundo rubro de importancia. El programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS) muestra un comportamiento financiero estable durante los últimos años. Sin embargo, aún cuando los ingresos totales del IGSS tienden a subir, a partir de 1999 los ingresos por concepto de pago de cuotas fueron inferiores a los gastos. Con relación al régimen de pensiones, el valor real del monto promedio ha ido ligeramente en aumento. La proyección hacia el año 2050 no resulta optimista, por un lado, porque la cobertura de población beneficiada, que en 1999 era de 22.3%, se mantendría estable o sólo aumentaría hacia el 2020; y por el otro, porque a partir del 2030, si no ocurren cambios en los ingresos, las reserva final y de gastos empezarían a decrecer y se volverán negativa a partir del año 2025.

En materia de vivienda, el Estado guatemalteco no ha podido ocuparse de manera satisfactoria del sector, donde las carencias son muy grandes. En 1996 se promulgó la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos y se creó FOGUAVI. Los fondos destinados a esta área han sido menores salvo en 1998, en que ascendieron al 0.5% del PIB. Este rubro prácticamente ha desaparecido en el Presupuesto del año 2000. Finalmente, ha aumentado el monto de recursos destinados al sector de Agua y Saneamiento, especialmente después de 1995, y principalmente por parte de los fondos de inversión social. Asociado a un proceso de reestructuración institucional del sector se elaboró un modelo básico de proyectos, en el espacio rural y con la participación del Gobierno, la Municipalidad y la Comunidad, que representa un avance en materia de coordinación y formas de intervención.

## **7. La Política Tributaria en Guatemala**

El sistema tributario en el país conserva varios rasgos históricos de carácter negativo, tales como una baja capacidad de recaudación, una notable inestabilidad de los ingresos tributarios, una fuerte dependencia de los impuestos indirectos y falta de progresividad. También se caracteriza por constantes reformas tributarias fracasadas y un recurrente déficit fiscal. Todo esto permite afirmar que se trata de una estructura histórica con una fuerte inequidad que revela la existencia de un Estado débil, que no ejercita de manera suficiente una de las características modernas del poder público, su soberanía fiscal.

La carga tributaria está entre las más bajas de América Latina, oscilando desde hace casi medio siglo en torno a un 8% y subiendo muy lentamente a partir de 1996 en un intento por cumplir los Acuerdos de Paz. Los efectos de la baja recaudación son múltiples, tales como no poder satisfacer las urgencias del desarrollo social y económico y de esa manera, fortalecer las instituciones democráticas, y no preservar la estabilidad macroeconómica. Además, los déficit a que da origen provocan mayor endeudamiento externo e interno y limitan los márgenes de acción de la política monetaria.

La histórica baja recaudación se explica por la arraigada cultura anti-fiscal de los guatemaltecos, la debilidad de los instrumentos administrativos y penales, un sistema de privilegios y exoneraciones y la inoperancia del sistema de justicia tributaria. El poder fiscal del Estado se ve limitado por disposiciones de la actual Constitución, y en otro orden de cosas, influye en la poca

recaudación, la desigualdad en la distribución de la riqueza y la creciente franja de la economía informal.

En las últimas dos décadas se han intentado siete reformas fiscales, que han concitado el rechazo del empresariado y han tenido por ello, una aplicación y una eficacia muy relativa. El proyecto de Pacto Fiscal puede ser considerado como el esfuerzo técnicamente mejor logrado y más consensuado en la historia del país. El proceso del Pacto dio oportunidad para adoptar medidas tributarias en el 2000 destinadas a mejorar la recaudación y limitar el déficit fiscal, tales como las modificaciones en el ISR y en el IVA. Este se ha convertido en el impuesto más importante en los ingresos tributarios en los noventa. Ha habido cuatro reformas al IVA en este decenio, que en 1996 se aumentó del 7 al 10% y luego al 12% en Agosto de 2001. En cuanto a la productividad del IVA, ha variado a lo largo de estos años por diversas causas, pero se prevé su mejora. Con el fortalecimiento y modernización de la administración tributaria –especialmente con la SAT- se espera que en general aumente la captación de impuestos y se eviten las altas cuotas de evasión.

## ***8. La descentralización Fiscal Municipal***

Esta es una política que corresponde a los proyectos de reforma del Estado sugeridos por los Acuerdos de Paz, y es un proceso que busca transferir funciones fiscales exclusivas del gobierno central a otros niveles, especialmente al municipio. El primer paso a favor de la descentralización fiscal se estableció en la Constitución de 1985, al crear una asignación anual del 10% del Presupuesto de Gastos para las municipalidades del país. Pero existen aún algunas limitaciones en este campo, pues tanto la Constitución como el Código Tributario establecen que sólo el Congreso puede establecer tributos.

Las Municipalidades tienen actualmente tres fuentes principales de ingresos: las Contribuciones por mejoras, que representa alrededor del 2.5%; el Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles (IUSI), que todavía no es suficientemente comprendido y aplicado y apenas contribuye con otro 2.5% del total y, finalmente, las Transferencias, que vienen desde el gobierno central. Hay dos aspectos que limitan la intención descentralizadora, uno el destino inflexible de los fondos asignados y el otro es la cuantía menor de los recursos en que hay libertad de aplicación.

Si el Estado de Guatemala ha definido su administración como descentralizada, es procedente examinar cómo se distribuyen las responsabilidades entre los diversos niveles fiscales en el interior del gobierno. Para establecer el grado de descentralización que se va alcanzando, se utiliza un Índice de Autonomía Fiscal (IAF), que busca medir el grado en que el municipio genera sus propios recursos. Teniendo en cuenta que las municipalidades manejan cerca del 20% de los ingresos corrientes del Estado y que el IAF no alcanza sino un 0.25, se deduce así una escasa responsabilidad en la generación de ingresos por parte de las administraciones locales. Otro tema que aparece en este Capítulo es lo relativo a los egresos municipales, divididos en gastos de funcionamiento, de inversión y pago de la deuda pública. El más importante (67%) es el de inversión. Por la manera en que se registran los gastos municipales y los retrasos en que incurren en el envío de estados financieros al INFOM entre otras cosas, resulta difícil monitorear el destino del gasto municipal, es decir, el gasto de las municipalidades es poco transparente. Es esta una dimensión muy sensible por cuanto, como se verá en el capítulo siguiente, es importante que la ciudadanía sepa en qué se invierten sus impuestos.

## **9. La Transparencia**

En el país existe un fuerte debate acerca del tema de la transparencia y su correlato, la corrupción. Es una dimensión de la vida política que en un ambiente democrático reviste el mayor interés, por cuanto la existencia de controles por parte de diversas instituciones y de la ciudadanía misma sobre el manejo de los recursos públicos, refuerza o debilita la credibilidad del gobierno y restringe o estimula las oportunidades de corrupción.

Hoy día existen varias instituciones internacionales cuyas iniciativas a favor de la transparencia constituyen parte del escenario local. Existen en el país organismos del Estado que deben cuidar la transparencia, órganos de control que fiscalizan los fondos públicos y velan por el ejercicio responsable de las funciones de gobierno. La principal institución es el Congreso de la República, que conforme lo establece la Constitución, fiscaliza las acciones del poder ejecutivo y sus dependencias a través de varios procedimientos. Pero también existen otras, de naturaleza más técnica, como la Contraloría General de Cuentas, la Superintendencia de Administración Financiera, la Superintendencia de Comunicaciones, la Superintendencia de Bancos y, de manera indirecta, el proyecto Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

También existen otras instituciones que desempeñan un papel importante en la consolidación democrática, como la Corte de Constitucionalidad, la Procuraduría de los Derechos Humanos, el Ministerio Público y la Fiscalía de Sección contra la Corrupción. Los medios de comunicación social desempeñan una labor de control y vigilancia de especial significación en lo que se llama una labor de transparencia horizontal, labor que en última instancia realizan también en los procesos electorales. El Pacto Fiscal, por su parte, incorporó compromisos de esta naturaleza, tales como una mayor precisión en las metas de la política fiscal, accesibilidad inmediata a la información financiera, mejores procedimientos para rendir cuentas y medidas efectivas para combatir la corrupción penalmente. La falta de acceso a información pública y privada son los elementos que más inciden en los altos índices de opacidad en Guatemala, poniendo de manifiesto que el desafío de la transparencia corresponde a la sociedad en su conjunto y no sólo al Gobierno.

## **10. El Estado Guatemalteco del Futuro**

Guatemala cuenta con una herencia negativa, de un Estado débil resultado de las dictaduras y de las consecuencias del enfrentamiento armado. Pero cuenta también con las indicaciones de la Constitución, las propuestas de los Acuerdos de Paz y las que contiene el Pacto Fiscal relativas a la modernización del Estado.

El poder público que ahí se concibe apunta a un Estado fuerte porque es la expresión de una autoridad legítima resultado de elecciones democráticas pero también lo es porque tiene la capacidad de aplicar la violencia legítima solo en situaciones extremas, es decir, resolver los conflictos sociales inevitables en cualquier sociedad, pero aplicando la ley, el diálogo y los métodos pacíficos. Es fuerte el Estado que mantiene una autonomía relativa frente a los grandes poderes fácticos que existen en la sociedad, y que no se somete a los intereses particulares porque en su gestión busca representar los intereses generales y

universales de la nación. Es decir, el Estado guatemalteco del futuro inmediato es el que tiene capacidad para desplegar su autoridad y recibir el acatamiento voluntario de todos, en la creencia que es un poder legítimo, a lo que se suma su eficacia para enfrentar los problemas del orden y el desarrollo, pero especialmente, los aspectos sociales del mismo.

Se han realizado después de 1985 diversas iniciativas para reformar aspectos puntuales de las instituciones y funciones públicas. Los Acuerdos de Paz contienen importantes sugerencias en esa dirección, algunas de las cuales se han considerado y aplicado, pero la agenda pendiente aún es numerosa y espera ser satisfecha. El Pacto Fiscal por su parte define también un tipo de poder estatal, competente y legítimo, que pueda ejercitar la soberanía fiscal y establecer con la ciudadanía las obligaciones tributarias de ésta, así como responsable en cómo utilizar los recursos en provecho de las mayorías. Existe una relación entre los recursos que el Estado recoge y la manera como los invierte. Ambas funciones necesitan un Estado nuevo, fuerte, democrático y eficaz.

# Resumen ejecutivo

## 1. Rasgos históricos del Estado en Guatemala

**H**eredera del poder colonial español, la República no introdujo en el Estado sino iniciales cambios parciales y generalmente orientados al proyecto de fortalecer una visión autoritaria del poder. Así, el perfil liberal del Estado, con el que comienza el Siglo XX, revela una orientación oligárquica que mantiene hasta 1944. Es decir, es parte de una estructura de poder que acentúa su dimensión coactiva, y cuyo propósito es guardar a cualquier precio el orden político interno y asegurar una oferta disciplinada de la mano de obra indígena, vital para los cultivos de exportación.

Este perfil del Estado se reflejó en ciertas peculiaridades de su base financiera. En primer lugar, y no obstante cierta modernización inicial de la administración tributaria, reflejada en la sustitución del colonial Consulado de Comercio por un Ministerio de Hacienda en 1872, durante la primera mitad del siglo XX se mantuvo una estructura tributaria centrada en la aplicación de impuestos al consumo y a las importaciones. La relativa debilidad de los impuestos aplicados a las exportaciones y a los ingresos –el impuesto sobre la renta solamente se comenzó a aplicar a partir de 1963- le dio un sesgo regresivo al sistema tributario, al castigar en mayor proporción a los ingresos de los pobres que a aquéllos de los estratos de mayor riqueza.

En segundo término, los reducidos ingresos tributarios con que contaba el Estado se tradujeron en un gasto social sumamente restringido, con la excepción de algunos años durante la década de 1920 y del período 1944-54, cuando el gasto en defensa dejó de ser superior al gasto en educación. La debilidad del gasto público social también se manifiesta en una tercera característica de las finanzas de Guatemala en este período, y que volvió a estar presente posteriormente: con excepción del período de caos financiero que existió durante el régimen de Estrada Cabrera, tendió a prevalecer una visión muy ortodoxa de mantener un déficit fiscal mínimo que se alcanzaba realizando ajustes por la vía de la reducción del gasto público social.

Los cambios de la política fiscal coincidieron con reformas institucionales importantes. Así, en la década que va de 1921 a 1930 hubo una apertura que favoreció la participación ciudadana, y hubo un fortalecimiento –aunque precario- de las políticas sociales. Durante la misma década fue creado el quetzal (que surgió con una paridad igual del dólar), poniendo así fin a la anarquía monetaria y permitiéndole al Estado finalmente dirigir las políticas monetaria y crediticia a través del Banco Central. Entre 1944 y 1954 el gasto en educación dejó de ser menor al gasto militar, y se introdujeron nuevos cambios tales con la creación de instituciones modernas (Ministerio y Tribunales de Trabajo, Salud y seguridad social (IGSS), ampliación de la Corte Suprema de Justicia y del sistema hospitalario, educativo, y la creación de Bancos de Fomento y empresas descentralizadas. Después de 1955 se debilitaron las políticas sociales pero no perdieron su importancia. Además, el Estado se hizo cargo de obras de infraestructura y de responsabilidades

adicionales a tono con una nueva estrategia de desarrollo basada en el crecimiento de exportaciones de bienes primarios (café, banano, algodón, azúcar y carne) y en la sustitución de importaciones industriales. Creció la burocracia, aparecieron las instituciones de planificación, y se crearon varios entes descentralizados.

Sin embargo, a pesar de hondas transformaciones económicas y sociales entre 1955 y los inicios de la década de 1980, no hubo cambios equivalentes en el plano político, en el que se mantuvo un sistema autoritario, poco favorable a la participación, y que no propició que el crecimiento económico contribuyera a impulsar el desarrollo humano. Asociado a este proceso de represión y de creciente conflicto interno se profesionalizó el Ejército, que surgió como una de las instituciones más modernas del Estado. Durante este período se mantuvo un mayor gasto en educación que en defensa, pero esta tendencia se vio interrumpida durante la primera década de 1980, con la intensificación de la campaña contrainsurgente. El gasto público social experimentó solo pequeños incrementos, financiados principalmente por la vía del endeudamiento externo, ya que la carga tributaria se mantuvo constante, sin superar la barrera del 8%.

## ***2. La modernización del Estado y los Acuerdos de Paz***

Con el fin del conflicto armado y el advenimiento de los procesos democráticos se empezó a plantear en la escena pública el tema de la modernización del Estado. La Constitución de 1985 introdujo algunos cambios institucionales con efectos políticos importantes al crear la Corte de Constitucionalidad, el Tribunal Supremo Electoral y la Oficina del Procurador General de los Derechos Humanos. Constituye una medida de modernización del sistema judicial el nuevo Código de Procedimientos Penales y otra concepción en el manejo para probar, juzgar y castigar. Vinculado a los cambios políticos también está el papel del Fiscal General de la República, como Jefe del Ministerio Público, el Procurador General de la Nación. Forman parte de los cambios en el ámbito político las nuevas funciones de la Vicepresidencia de la República, la creación de los Consejos de Desarrollo y la asignación constitucional de recursos presupuestarios para los municipios.

La preocupación por introducir reformas en el Estado fue planteada de manera expresa con ocasión de los Acuerdos de Paz. Como parte de ello se han impulsado un conjunto de leyes que tienen que ver con el funcionamiento del poder ejecutivo y legislativo, además de favorecer una mayor participación y descentralización. También ha significado la creación de nuevas instituciones, incluyendo la constitución de la Policía Nacional Civil como un cuerpo desmilitarizado, y de la Superintendencia de Administración Tributaria como entidad responsable de modernizar el control y la percepción de impuestos. No todas las reformas se han originado en cambios de la Constitución o de los Acuerdos de Paz. Otras han provenido del convencimiento de algunos gobiernos de la necesidad de fortalecer las fuerzas de mercado e introducir mayores elementos de competencia y desconcentración en el ámbito de las políticas y acciones públicas. Incluyen políticas de desconcentración del poder ejecutivo, especialmente en el área de salud –reflejado en el SIAS- y en educación –PRONADE-. Congruente con esta visión la política económica ha estado orientada a convertir al Estado más en un facilitador que en un prestador directo de servicios o productor de bienes. En la redefinición del papel del Estado ha tendido a prevalecer la creencia de que los recursos

públicos tienen que ser mínimos y sólo suficientes para poder satisfacer las funciones básicas de mantener el orden público y para cubrir el área de los gastos sociales. En esta perspectiva de cambio, se ha aplicado una estrategia de privatización de activos públicos, limitados en importancia, salvo en el caso de la luz eléctrica y de los servicios de teléfonos.

En el ámbito de la modernización del Estado aún son varias las dimensiones importantes que están pendientes de cumplirse, todas ellas sugeridas o aceptadas en los Acuerdos de Paz. Así, el sistema judicial aún espera una profunda reorganización funcional y técnica, y están pendientes de generalizarse los cambios del Registro y el Catastro, además de aspectos substantivos de la descentralización y lo relativo al papel del Ejército en sus dimensiones claves de la inteligencia, la seguridad y el Estado Mayor Presidencial.

### ***3. La suscripción del Pacto Fiscal***

Los Acuerdos de Paz se ocuparon del tema fiscal, por un lado, por la necesidad de proveer al Estado de mayores recursos para financiar el costo de los compromisos adquiridos en los Acuerdos, y por el otro, para romper las limitaciones históricas para movilizar recursos internos y así sentar las bases de una política fiscal de mediano y largo plazo. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria recomienda elevar el gasto social y atender necesidades urgentes apoyándose en un aumento de la carga tributaria actual, de un 8% para llegar al 12% (en relación al PIB) hacia el año 2000.

A solicitud del Ejecutivo se buscó un Acuerdo de Recalendarización de la meta tributaria señalada anteriormente, acuerdo ejecutado por la Comisión de Acompañamiento (16/X/98). Como parte de este acuerdo se acordó impulsar un Pacto Fiscal, como un medio de asegurar una política fiscal de largo plazo y para alcanzar la meta del 12% hacia el 2000. El proceso de Recalendarización incluyó la creación de una Comisión Preparatoria, la preparación de una propuesta ("Hacia un Pacto fiscal en Guatemala) y la convocatoria a un Foro Nacional a fin de concertar los aspectos básicos de ese Informe. En el Foro se alcanzó un consenso sobre el contenido del Pacto, que fue suscrito el 25 de mayo de 1990 por más de 130 organizaciones. Para asegurar su cumplimiento, y con la moderación de la Comisión de Acompañamiento, se firmó el 20 de junio el Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia en Guatemala.

El proceso descrito constituye el ejercicio de concertación más exitoso del último tiempo. La metodología empleada y las vicisitudes que se fueron superando reflejaron una voluntad de renovación y compromiso de diversas autoridades gubernamentales y especialmente de representantes del sector privado y de organizaciones sociales. Parte del éxito en llegar a acuerdos de debió al carácter integral de la propuesta –que evitó centrarse únicamente en lo tributario–, la decisión de centrarse en principios y compromisos generales, el apego a la Constitución y a los Acuerdos de Paz, y el proceso participativo de elaboración, discusión y negociación de la propuesta de Pacto Fiscal. También hubo un apoyo político importante de la Comunidad Internacional al proceso. Lamentablemente las autoridades con mayor responsabilidad de impulsar las reformas acordadas en el Pacto Fiscal y en el Acuerdo Político se resistieron a ponerlo en práctica inmediatamente después de haber sido aprobado, y posteriormente aumentó la oposición de diversos sectores para avanzar en este sentido. Se puso así de manifiesto las grandes dificultades que tienen los diferentes sectores guatemaltecos para

ponerse de acuerdo, aún cuando el Pacto puede interpretarse como una auténtica Constitución Fiscal que fija principios y compromisos de mediano y largo plazo que fijan las pautas de lo que debe ser el financiamiento del Estado en el futuro.

#### **4. Desarrollo Humano en Guatemala, empleo y pobreza**

Las estimaciones del Índice de Desarrollo Humano –que integra indicadores de salud, educación e ingresos- en cada municipio pone de manifiesto la gran diversidad de situaciones existentes en el país, con los índices más altos en municipios pertenecientes a los departamentos de Guatemala y Sacatepéquez, y con los más bajos en los departamentos del Norte y Occidente del país. En aquellos con bajos índices coinciden bajos niveles de educación, salud e ingresos. Al comparar estos índices con el mapa de pobreza de SEGEPLAN, que incluye estimaciones de pobreza en el nivel municipal, se observa una gran coincidencia entre los niveles de desarrollo humano y el grado de pobreza, siendo mayor la coincidencia entre los municipios en situaciones más extremas.

Después de la publicación del último Informe de Desarrollo Humano se han realizado diversas estimaciones actualizadas de la pobreza en Guatemala. Las estimaciones varían de acuerdo a la metodología utilizada y según la fuente de datos tomada como referencia. En particular, existen dos metodologías: a) una que define como pobres a aquellos que tienen un consumo menor al nivel de consumo que se requeriría para cubrir ciertas necesidades mínimas, incluyendo una nutrición adecuada, y b) otra que define como pobres a aquellos que tienen un nivel de ingreso menor a un piso que también se establece tomando en cuenta el ingreso que se requiere para cubrir necesidades básicas. Ambas metodologías presentan ventajas y desventajas, que dependen en buena parte de la disponibilidad y confiabilidad de información sobre consumo o ingreso de los hogares. Además de variaciones en las estimaciones de pobreza debido a diferentes metodologías, también pueden surgir divergencias debido al uso de diferentes fuentes de información, que en el caso de pobreza son generalmente encuestas de hogares. En Guatemala existen dos encuestas de hogares recientes: la Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM) de 1998-9 y la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) del año 2000. Las muestras y las preguntas difieren en cierta medida en ambos casos. Por consiguiente, cuando se comunican datos sobre la pobreza conviene hacer explícita la metodología y la fuente de información que se utiliza. Así, aunque existe cierta coincidencia en torno a las estimaciones de pobreza general, que se sitúan entre un 54.1 y un 56.7% según la metodología y la fuente utilizada, las estimaciones de pobreza extrema presentan mayor variabilidad, puesto que van desde un 15.2 a un 27.8%.

Sin embargo, independientemente de la metodología y fuente de información, existen rasgos de la situación de pobreza en Guatemala que no pueden negarse. En síntesis, las personas en situación de pobreza presentan una serie de características que los diferencian de quienes no son pobres: se concentran en el área rural, es una población joven con un bajo nivel educativo y se inserta en actividades económicas poco productivas. También tienden a conformar hogares con un mayor número de integrantes, particularmente con personas en situación de dependencia. Como resultado, las poblaciones más afectadas por la pobreza son las personas que viven en el área rural y la población indígena, en particular las mujeres indígenas.

La pobreza en es el resultado de la insuficiencia de ingresos y de su concentración, lo cual está directamente vinculado al mercado de trabajo y a la productividad. En Guatemala ha existido una

alta capacidad de generar empleos, lo cual se refleja en una tasa de desempleo abierto inferior al 2%, de las más bajas en América Latina. Sin embargo, ello va acompañado de una productividad muy baja que es reflejo, a su vez, de una proporción significativa (33%) de población subocupada, que desea trabajar más horas pero que no consigue o no cree que va a conseguir más trabajo. Una de las manifestaciones de la alta capacidad de generar empleos de la economía guatemalteca ha sido el aumento acentuado de la tasa de participación laboral de las mujeres, que durante la década de 1990 creció en 15 puntos porcentuales, aún cuando la tasa de participación masculina (75%) casi duplica la femenina (40%).

Para la población indígena no existe evidencia de una menor disponibilidad de trabajo que para los no indígenas, lo cual se refleja en una tasa de desempleo abierto que es menor entre los primeros, aunque su tasa de subempleo es mayor. En el caso de los jóvenes, en cambio, tanto su tasa de desempleo y como de subempleo son significativamente mayores que las tasas correspondientes al promedio nacional, mientras que los adultos mayores tienen tasas de desempleo y subempleo que son menores a la media.

Para que en Guatemala se lograra alcanzar la meta que fijó la Cumbre del Milenio, de reducir en un 50% el porcentaje de la población que vive en situación de pobreza extrema, tendrían que combinarse tanto el crecimiento económico como políticas que contribuyeran a redistribuir los ingresos resultantes del crecimiento. La evidencia disponible sugiere que mientras que la reducción de la pobreza extrema es más sensible a modificaciones en la distribución del ingreso que a cambios del crecimiento económico, lo contrario ocurre con la reducción de la pobreza general. Con base en un ejercicio de simulaciones basados en la trayectoria pasada de la economía guatemalteca, puede concluirse que una combinación óptima consistiría en aumentar el ingreso per cápita en un 7% y reducir la concentración del ingreso (medida por medio del coeficiente de Gini) en cerca de un 10%. Ello requeriría aumentar gastos en educación, de manera que se incrementara fuertemente la escolaridad promedio de los que tienen empleo, acompañado de un aumento de transferencias y de la cobertura de la seguridad social, además de otras medidas dirigidas a estimular el crecimiento.

## ***5. El Gasto de los Hogares en Desarrollo Humano***

El gasto de los hogares guatemaltecos en educación, salud, agua y saneamiento y vivienda se distribuye en forma desigual. Los hogares ubicados en los tramos de ingreso más alto son quienes más se benefician de los servicios públicos, principalmente en lo concerniente a servicios de agua y saneamiento y educación. Así, el 52% de los gastos educativos es realizado por el 10% de la población con los más altos ingresos. En el caso de la salud el 10% de mayores ingresos absorbe aproximadamente el 30% del total del gasto en salud, y llega a ser responsable del 90% del gasto en seguros privados. En contraste, los hogares de escasos ingresos, a pesar de su precaria condición económica, y seguramente a costa de enormes esfuerzos y sacrificios, se ven obligados a financiar de su propio bolsillo los servicios básicos, en el afán de dar a su descendencia mejores oportunidades de empleo y desarrollo humano a futuro.

Lo anterior refleja la extrema concentración del ingreso que existe en un reducido grupo de hogares guatemaltecos. En particular, el ingreso se concentra de manera extrema en el 1% del total de hogares del país, estimándose que cerca de 2,000 hogares, ubicados en el extremo más alto de la distribución, tienen como límite inferior un ingreso anual de casi dos millones de

quetzales, situación que contrasta fuertemente con la pobreza en que vive inmersa más de la mitad de la población.

Por otra parte, el papel determinante que desempeñan las mujeres en el financiamiento y el logro del desarrollo humano de la población se constata al analizar los patrones de gasto en los hogares según el sexo de la persona que funge como jefe del hogar. Los hogares encabezados por mujeres invierten una mayor proporción de sus ingresos en mejorar la calidad de la vivienda, en infraestructura básica de servicios (agua y saneamiento, electricidad, teléfonos) y en servicios educativos y de salud, a pesar de contar, en promedio, con ingresos más bajos que los que perciben los hogares con jefatura masculina. Las mujeres son también, con su trabajo doméstico, las principales agentes de transformación de los ingresos en satisfactores básicos de vida dentro de los hogares. El trabajo invisible de las mujeres casi nunca ha sido valorado económicamente como un factor contribuyente del financiamiento del desarrollo humano.

## **6. El Gasto Público en Desarrollo Humano**

Entre 1986 y 1999, el gasto público social aumentó en dos puntos porcentuales del PIB (2.9% a 5.0%). Este resultado se debe a tres causas concurrentes: la presión de la población cuyas demandas son posibles por la apertura democrática, la voluntad de cumplir con las metas de gasto social de los Acuerdos de Paz, y una creciente conciencia de la importancia del gasto público como base del desarrollo humano.

Es importante identificar las tendencias sectoriales de ese gasto a la luz de las recomendaciones de los Acuerdos de Paz y en relación con el PIB: la inversión en salud, aumentó de 0.88 en 1995 a 1.34% en 2000, cumpliéndose la meta señalada; en educación, para ambos años, el gasto subió de 1.66% a 2.45%, quedando ligeramente por debajo de la meta fijada, y en vivienda, los resultados son negativos, pues el gasto fue de 0.21% en 1995, saltó a 5.77% en 1998 pero prácticamente desapareció en 2000, siendo la meta de 1.5%. Comparados estos resultados con lo ocurrido en los gastos de defensa nacional, se ve que el gasto público pasó de 0.99% a 0.83%, por arriba de la meta señalada, que era de 0.69%.

Constituye una innovación funcional la creación de los fondos sociales (FIS, FSDC y FONAPAZ) cuyo gasto equivale al 5.7% del presupuesto general de gastos ejecutados; casi el 40% del total de gasto de los fondos se destinó a cubrir necesidades en salud, agua, educación y vivienda, especialmente en el suroccidente del país. En educación se advierte que tres cuartas partes del gasto del Ministerio se dirigieron a fortalecer la educación preprimaria y primaria, elevándose la población estudiantil del año 2000 a 2.8 millones, es decir, más de la cuarta parte de la población del país. Solamente el gasto público en educación primaria tiende a ser progresivo –se canaliza en mayor medida a los estratos de menores ingresos–, mientras el gasto en educación media y superior tiende a reproducir el mismo patrón de desigualdad que se manifiesta en el gasto total (privado) de los hogares.

El gasto en salud se ha movido de manera errática, siendo desproporcionadamente alta la cuota que corresponde a gastos administrativos o de funcionamiento (llamados gastos recurrentes) en relación con los de inversión, que se refiere a la construcción de hospitales, compra de equipo y en general a la ampliación de servicios. En todo caso, el nivel de lo que invierte el sector público en salud no solamente es bajo frente a las graves condiciones que sufre la población pobre, sino que es el más sensible a la baja, cuando hay restricciones fiscales.

En este sector es importante la tendencia modernizadora del modelo de atención de la salud, pasando de uno que otorgaba importancia a los programas curativos a otro que intenta dar prioridad a los programas preventivos, en el marco del Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS). Finalmente, en este sector la información relativa a la seguridad social (IGSS) tiene varios aspectos a mencionar. Para el año 2000, el gasto del IGSS alcanzó Q.2771.69 millones, de los cuales se estima que el 56.5% fue destinado al sector salud. El nivel de gasto aumentó significativamente entre 1998 y 2000 debido principalmente, al aumento del gasto destinado al programa de servicios de atención médica. Las prestaciones en dinero y pensiones representaron el segundo rubro de importancia (27.8%). El programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS) muestra un comportamiento financiero estable durante los últimos años. Sin embargo, aún cuando los ingresos totales del IGSS tienden a subir, a partir de 1999, los ingresos por concepto de pago de cuotas fueron inferiores a los gastos. Con relación al régimen de pensiones, el valor real del monto promedio ha ido ligeramente en aumento. Sin embargo, entre 1980 y el año 2000, la pensión media real pasó de 25.9 quetzales a 31.6. La proyección hacia el año 2050 no resulta optimista, por un lado, porque la cobertura de población beneficiada, que en 1999 es de 22.3% se mantendría estable o sólo aumentaría hacia el 2020; y por el otro, porque a partir del 2030, si no ocurren cambios en los ingresos, las reserva final y de gastos empezarían a decrecer y se volverán negativa a partir del año 2025.

En materia de vivienda, el Estado guatemalteco no ha podido ocuparse de manera satisfactoria del problema de la vivienda, donde las carencias son muy grandes. En 1996 se promulgó la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos y se creó FOGUAVI. Los fondos destinados a esta área han sido menores, salvo en 1998 en que ascendió al 0.5% del gasto social. Este rubro prácticamente ha desaparecido en el Presupuesto del año 2000. Finalmente, hay que mencionar el sector de Agua y Saneamiento que ha ocupado alguna atención, especialmente después de 1997 cuando se encargó al Instituto de Fomento Municipal la gestión de las políticas de introducción de este servicio. Con posterioridad se elaboró un modelo básico de proyectos, en el espacio rural y con la participación del Gobierno, la Municipalidad y la Comunidad. De hecho, el interés por resolver este problema no se ha mantenido de manera sostenida, pues el nivel de gasto de 1986, que no era satisfactorio, no se ha alcanzado de nuevo y más bien, entre 1990 y 1994, cayó gravemente.

## ***7. La Política Tributaria en Guatemala***

El sistema tributario en el país conserva varios rasgos históricos de carácter negativo, tales como una baja capacidad de recaudación, una notable inestabilidad de los ingresos tributarios, una fuerte dependencia de los impuestos indirectos, falta de progresividad, y hasta hace poco, apoyándose en las exportaciones; también se caracteriza por constantes reformas tributarias fracasadas y un recurrente déficit fiscal. Todo esto permite afirmar que se trata de una estructura histórica con una fuerte falta de equidad que revela la existencia de un Estado débil, que no ejercita de manera suficiente uno de las características modernas del poder público, su soberanía fiscal.

La carga tributaria está entre las más bajas de América Latina, oscilando desde hace casi medio siglo en torno a un 8% y subiendo muy lentamente a partir de 1996 en un intento por cumplir los Acuerdos de Paz. Los efectos de la baja recaudación son múltiples, tales como no poder satisfacer las urgencias del desarrollo social y económico y de esa manera, fortalecer las

instituciones democráticas, y no preservar la estabilidad macroeconómica. Además, los déficits a que da origen, provocan mayor endeudamiento externo e interno y limitan los márgenes de acción de las políticas monetarias.

La histórica baja recaudación se explica por la arraigada cultura anti-fiscal de los guatemaltecos, la debilidad de los instrumentos administrativos y penales, un sistema de privilegios y exoneraciones y la inoperancia del sistema de justicia tributaria. El poder fiscal del Estado se ve limitado por disposiciones de la actual Constitución, y en otro orden de cosas, influye en la poca recaudación, la desigualdad en la distribución de la riqueza social y la creciente franja de la economía informal.

En las últimas dos décadas se han intentado siete reformas fiscales, que han concitado el rechazo del empresariado y han tenido por ello, una aplicación y una eficacia muy relativa. El proyecto de Pacto Fiscal puede ser considerado como el esfuerzo técnicamente mejor logrado y más consensuado en la historia del país, que finalmente no ha sido aplicado como se explica en el Capítulo correspondiente de este Informe. El proceso del Pacto, no obstante, dio oportunidad para adoptar medidas tributarias en el 2000 destinadas a mejorar la recaudación y limitar el déficit fiscal, tales como las modificaciones en el ISR y en el IVA. Este se ha convertido en el impuesto más importante en los ingresos tributarios en los noventa. Ha habido cuatro reformas al IVA en este decenio, que en 1996 se aumentó del 7 al 10% y luego al 12% en Agosto de 2001. En cuanto a la productividad del IVA, ha variado a lo largo de estos años por diversas causas, pero se prevé su mejora. Con el fortalecimiento y modernización de la administración tributaria –especialmente con el SAT- se espera que en general aumente la captación de impuestos y se eviten las altas cuotas de evasión.

## **8. La descentralización Fiscal Municipal**

Esta es una política que corresponde a los proyectos de reforma del Estado sugeridos por los Acuerdos de Paz, y es un proceso que busca transferir funciones fiscales exclusivas del gobierno central a otros niveles, especialmente al municipio. El primer paso a favor de la descentralización fiscal se estableció en la Constitución de 1985, al crear una asignación anual del 10% del Presupuesto de Gastos para las municipalidades del país. Pero existen aún algunas limitaciones en este campo, pues tanto la Constitución como el Código Tributario establecen que sólo el Congreso puede establecer tributos.

Las Municipalidades tienen actualmente tres fuentes principales de ingresos: las Contribuciones por mejoras, que representa alrededor del 2.5%; el Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles (IUSI), que todavía no es suficientemente comprendido y aplicado y apenas contribuye con otro 2.5% del total y, finalmente, las Transferencias, que vienen desde el gobierno central. Hay dos aspectos que limitan la intención descentralizadora, uno el destino inflexible de los fondos asignados y el otro es la cuantía menor de los recursos en que hay libertad de aplicación.

Si el Estado de Guatemala ha definido su administración como descentralizada, es procedente examinar cómo se distribuyen las responsabilidades entre los diversos niveles fiscales en el interior del gobierno. Para establecer el grado de descentralización que se va alcanzando, se utiliza un Índice de Autonomía Fiscal (IAF), que busca medir el grado en que el municipio genera sus propios recursos. Teniendo en cuenta que las municipalidades manejan cerca del 20% de los

ingresos corrientes del Estado y que el IAF no alcanza sino un 0.25, se deduce así una escasa responsabilidad en la generación de ingresos por parte de las administraciones locales. Otro tema que aparece en este Capítulo es lo relativo a los egresos municipales, divididos en gastos de funcionamiento, de inversión y pago de la deuda pública. El más importante (67%) es el de inversión. Por la manera en que se registran los gastos municipales y los retrasos en que incurren en el envío de estados financieros al INFOM entre otras cosas, resulta difícil monitorear el destino del gasto municipal, es decir, el gasto de las municipalidades es poco transparente. Es esta una dimensión muy sensible por cuanto, como se verá en el capítulo siguiente, es importante que la ciudadanía sepa en que se invierten sus impuestos.

## ***9. La Transparencia***

En el país existe un fuerte debate acerca del tema de la transparencia y su correlato, la corrupción. Es una dimensión de la vida política que en un ambiente democrático reviste el mayor interés, por cuanto la existencia de controles por parte de diversas instituciones y de la ciudadanía misma sobre el manejo de los recursos públicos, refuerza o debilita la credibilidad del gobierno y restringe o estimula las oportunidades de corrupción.

Hoy día existen varias instituciones internacionales cuyas iniciativas a favor de la transparencia constituyen parte del escenario local. Existen en el país organismos del Estado que deben cuidar la transparencia, órganos de control que fiscalizan los fondos públicos y velan por el ejercicio responsable de las funciones de gobierno. La principal institución es el Congreso de la República, que conforme lo establece la Constitución, fiscaliza las acciones del poder ejecutivo y sus dependencias a través de varios procedimientos. Pero también existen otras, de naturaleza más técnica, como la Contraloría General de Cuentas, la Superintendencia de Administración Financiera, la Superintendencia de Comunicaciones, la Superintendencia de Bancos y de manera indirecta, el proyecto Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

También existen otras instituciones, de naturaleza jurídica, que desempeñan un papel importante en la consolidación democrática, como la Corte de Constitucionalidad, la Procuraduría de los Derechos Humanos, el Ministerio Público y la Fiscalía de Sección contra la Corrupción. Los medios de comunicación social desempeñan una labor de control y vigilancia de especial significación, en lo que se llama una labor de transparencia horizontal, labor que en última instancia realizan también los procesos electorales. El Pacto Fiscal, por su parte, incorporó compromisos de esta naturaleza, tales como una mayor precisión en las metas de la política fiscal, accesibilidad inmediata a la información financiera, mejores procedimientos para rendir cuentas y medidas efectivas para combatir la corrupción penalmente. La falta de acceso a información pública y privada son los elementos que más inciden en los altos índices de opacidad en Guatemala, poniendo de manifiesto que el desafío de la transparencia corresponde a la sociedad en su conjunto y no sólo al Gobierno.

## ***10. El Estado Guatemalteco del Futuro***

El capítulo final recoge las ideas generales que se vienen proponiendo a lo largo de este Informe relativas a los graves déficit sociales existentes, a la urgencia de enfrentarlos y a la importancia que en ello juega un Estado competente, capaz de aplicar estrategias de largo plazo que ayuden al desarrollo humano. El país cuenta con una herencia negativa, de un Estado débil resultado de las

dictaduras y de las consecuencias del enfrentamiento armado. Pero cuenta también con las indicaciones de la Constitución, las propuestas de los Acuerdos de Paz y las que contiene el Pacto Fiscal relativas a la modernización del Estado.

El poder público que ahí se concibe apunta a un Estado fuerte porque es la expresión de una autoridad legítima resultado de elecciones democráticas; pero también lo es porque tiene la capacidad de aplicar la violencia legítima solo en situaciones extremas, es decir, resolver los conflictos sociales inevitables en cualquier sociedad, pero aplicando la ley, el diálogo y los métodos pacíficos. Es fuerte el Estado que mantiene una autonomía relativa frente a los grandes y poderosos poderes fácticos que existen en la sociedad, y que no se somete a los intereses particulares porque en su gestión busca representar los intereses generales, los intereses universales de la nación. Es decir, el Estado guatemalteco del futuro inmediato es el que tiene capacidad para desplegar su autoridad y recibir el acatamiento voluntario de todos, en la creencia que es un poder legítimo, a lo que se suma su eficacia para enfrentar los problemas del orden y el desarrollo, pero especialmente, los aspectos sociales del mismo.

Se han realizado después de 1985 diversas iniciativas para reformar aspectos puntuales de las instituciones y funciones públicas. Los Acuerdos de Paz contienen importantes sugerencias en esa dirección, algunas de las cuales se han considerado y aplicado, pero la agenda pendiente aún es numerosa y espera ser satisfecha. El Pacto Fiscal por su parte define también un tipo de poder estatal, competente y legítimo, que pueda ejercitar la soberanía fiscal y establecer con la ciudadanía las obligaciones tributarias de esta, así como responsable en cómo utilizar los recursos en provecho de las mayorías. Existe una relación entre los recursos que el Estado recoge y la manera como los invierte. Ambas funciones necesitan un Estado nuevo, que será fuerte, democrático y eficaz.



# Capítulo 1

## Rasgos históricos del Estado en Guatemala



# Índice

Rasgos históricos del Estado en Guatemala	1
1. El Estado liberal-oligárquico	3
2. El gobierno de Manuel Estrada Cabrera	5
3. La década de transición modernizadora	13
4. El gobierno de Jorge Ubico	17
5. La ruptura de 1945: hacia la construcción de un Estado moderno	19

# Rasgos históricos del Estado de Guatemala

## 1. El Estado liberal-oligárquico



El Estado republicano en Guatemala se construyó sin mayores rupturas respecto a las instituciones, las normas y valores coloniales. Lentamente se fue adaptando al entorno social y cultural que generó la independencia. Sólo después de 1871 se aprecian esfuerzos por dotarlo de las modalidades propias de un Estado moderno. De esa cuenta, el Consulado de Comercio colonial fue transformado en Ministerio de Finanzas en 1872, cuando la revolución liberal consolidó su poder e implantó su proyecto reformista y respondió a las necesidades que imponía una economía agroexportadora en gestación. Los cambios acaecidos en esos años ocurrieron en una coyuntura muy propicia, en la que la victoria del Partido Liberal y su voluntad de cambio, coincidieron con un ciclo exportador ascendente.

El Estado Liberal se organizó para responder a necesidades básicas derivadas del destino cafetalero de la nación. Surgió como autoridad capaz de imponer el orden interno, promover la integración física y económico-social del país para producir mejor y asegurar la defensa de la soberanía nacional. El ánimo reformista de la generación liberal encabezada por Justo Rufino Barrios, introdujo leyes y medidas que buscaron asegurar las mejores condiciones internas para el funcionamiento de una economía agrícola de exportación. El poder político se puso al servicio de los cafetaleros, tanto en favor de los productores nacionales como de los exportadores extranjeros. Ese Estado ha sido llamado oligárquico por su carácter excluyente y por la calidad cerrada de la élite que lo dirigía. El futuro de la nación quedó atado al del café, que se convirtió así en el eje dinámico de la vida económica y política del país, y marcó su destino espiritual y cultural.

La estructura administrativa e institucional de este Estado se organizó para asegurar las mejores condiciones de desarrollo a una economía integrada al mercado mundial. El nuevo orden político delineado en la Constitución de 1877, crea nuevas instituciones y modifica el papel de otras ya existentes. El ejército es convertido en permanente y profesional y en el núcleo alrededor del cual se organiza la administración territorial: los Jefes Políticos departamentales son también Comandantes de Armas. La estructura administrativa es orientada básicamente a cobrar impuestos, pagar la deuda externa y asegurar un mercado de trabajo donde la mano de obra indígena sea segura, abundante de bajo costo y, sobre todo, obediente. Se creó el Registro de la Propiedad, un catastro elemental pero útil y las primeras instituciones de crédito: aparecieron bancos nacionales y extranjeros, casas comerciales y un cierto dinamismo ciudadano.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Entre los muchos cambios aparece, por ejemplo, en abril de 1881 la adopción del sistema métrico decimal.



Una de las debilidades del Estado cafetalero de los primeros años fue su incapacidad para resolver adecuadamente el problema monetario, que fue permanente fuente de problemas y por momentos, de anarquía. A partir de la crisis del café de 1885, se convirtió en el mayor reto del nuevo orden liberal, y no sería resuelto sino hasta 1923. En los años previos a 1923, la emisión de moneda no estaba en manos del Estado sino de un grupo de bancos privados autorizados para ello.

La primera crisis monetaria sobrevino en 1881 cuando la autoridad no pudo evitar la fuga del peso plata y su sustitución por pesos chilenos y peruanos de mal metal. Se buscó establecer el talón oro, pero ante la imposibilidad de hacerlo, se experimentó con un sistema mixto que tampoco funcionó. En 1897 se adoptó la decisión de sustituir la moneda por billete-papel de curso forzoso, que la población se resistió a utilizar. El sistema monetario se tornó anárquico cuando se autorizó a todos los bancos a emitir su propio papel moneda.<sup>2</sup> La nueva modalidad dificultó el comercio interno y el cobro de impuestos, pues se ordenó que éstos deberían ser pagados en moneda oro. En esas condiciones, el pago de la deuda externa se volvió aún más gravoso pues ésta aumentaba con las sucesivas devaluaciones. El gobierno de Reyna Barrios exigió por decreto del 1/8/93 que "Se deben pagar y exigir que en el pago de ciertos impuestos, el oro nacional, ya que la baja de la plata, único metal circulante en el país y único en que se hacen los pagos, causa entre otras alteraciones, la de convertir en ilusorios los presupuestos de ingresos, haciendo difícil en consecuencia cumplir los compromisos de la nación."<sup>3</sup>

El sistema tributario fue organizado sobre la base de formas tradicionales de recaudar impuestos. Los ingresos públicos más importantes eran los provenientes del comercio exterior. Los impuestos se dividían en tres ramas principales:

- aduanas, que comprendían derechos de exportación e importación y todos los ingresos derivados de ellas como multas, impuestos extraordinarios, y otros.
- los ramos estancados (o Estancos) que comprendían las rentas derivadas del consumo de licores, tabacos, pólvora, salitre y cartuchos, sal, siendo el ramo de licores el principal renglón de ingresos; y
- contribuciones, que comprendían impuestos diversos, como el del papel sellado, los timbres fiscales, habilitación de libros mercantiles, contribuciones sobre inmuebles, inscripciones, multas, tributo de caminos, servicio militar, beneficio de ganado, herencias, donaciones.<sup>4</sup>

El Estado oligárquico, aunque fuerte en relación con la población indígena, dependía de factores

<sup>2</sup> Los bancos existentes en ese momento eran el Internacional, el Agrícola, el Hipotecario, el de Guatemala, el Americano, el Colombiano y el de Occidente, todos privados y este último, el más importante.

<sup>3</sup> Citado en Solórzano F. (1968:387).

<sup>4</sup> Op. cit. p. 380

externos y de los intereses de un pequeño grupo de propietarios. Su autoridad se fundaba en principios tradicionales de legitimación, es decir, en los que otorga la propiedad del agua pero sobre todo, de la tierra por parte de unas pocas grandes familias, cuyos privilegios también derivaban de su posición social y cultural. El poder sobre la propiedad era en aquel momento dominio total sobre la población que la trabajaba. Un poder así, al no depender de la adhesión de los ciudadanos y de sus votos, descansaba principalmente en la fuerza y solo se preocupaba marginalmente por el bienestar de la población.

Ese desinterés en las mayorías se reflejaba en la inexistencia de políticas y gastos sociales, que no existían como tales. Ello explica porqué la educación y la salud pública no empezaran a ser atendidos por el Gobierno sino hasta muy entrado el siglo XX, en la década de los 40. Los derechos y necesidades de las mujeres tampoco fueron objeto de preocupación por parte del Estado durante la mayor parte de su historia. Desde la época de la conquista y la colonia predominaba en la sociedad una cultura que restringía las oportunidades para el desarrollo personal de las mujeres, incluyendo sus posibilidades de ser funcionarias de gobierno. El Estado guatemalteco, esencialmente patriarcal, estimulaba la subordinación de la mujer frente al hombre, reduciendo su participación social al ámbito doméstico y excluyéndolas abiertamente de los procesos de participación política y del ejercicio ciudadano.

### *El Estado y las mujeres, una saga de exclusión y silencio*

#### **Recuadro 2**

La participación de las mujeres en la actividad del Estado guatemalteco es muy limitada en nuestra historia. Uno de los casos que se registra es el de Beatriz de la Cueva, esposa de Pedro de Alvarado, quien, al fallecer éste, logra ser nombrada Gobernadora el 9 de septiembre de 1541. Sin embargo, debido a la inundación que destruyó la tercera capital de Guatemala, durante la cual fallecen ella y sus hijos,<sup>5</sup> únicamente ejerció el cargo por dos días.

En 1829 se registró un hecho notorio de exclusión política en contra de las mujeres. Pedro Molina, electo en ese año Jefe del Estado de Guatemala, fue despojado de su cargo por la Asamblea Legislativa Federal de Centroamérica bajo el argumento de haber “proporcionado empleo como Oficial de Rentas de Escuintla a la señora Lucrecia viuda del Toso.” Al caer Molina, la señora del Toso también fue destituida. La sociedad de la época comentaba que “la actitud de esta señora había sido una gran falta de respeto a los valores y a la moral al haber osado ocupar un cargo público, toda vez que su lugar estaba en la casa, resguardando el buen nombre de su difunto marido.”<sup>6</sup>

## **2. El gobierno de Manuel Estrada Cabrera**

Durante la dictadura del caudillo liberal Manuel Estrada Cabrera el llamado modelo primario exportador exhibió sus fortalezas y debilidades. Al café, que era el producto más importante, se le

<sup>5</sup> Barón y Castro (1943).

<sup>6</sup> Morales (1996).

suma el banano cuya producción es impulsada por ciudadanos nacionales y luego por empresas norteamericanas. A estos dos cultivos, se agregan el hule, el chicle, la madera y el azúcar. En 1904, con 15,092 hectáreas sembradas de azúcar el país produce 326,610 quintales exportables. El transporte de las mercancías exportables se facilitó al culminar la construcción del ferrocarril, el cual fue inaugurado en 1908<sup>7</sup>.

El gobierno de Estrada Cabrera (1920), heredó de la administración de Reyna Barrios una grave crisis monetaria y financiera. Para afrontarla, el presidente Estrada Cabrera autorizó a los Bancos privados a emitir billetes de curso legal. De esta manera, el Gobierno perdió la autoridad monetaria y se transformó en deudor. Dispensó a los bancos<sup>8</sup> de la obligación de efectuar los pagos en moneda de plata u oro a la presentación de los billetes, y permitió el pago de impuestos en papel moneda. La plata desapareció totalmente, sustituida por el níquel. Entre 1895 y 1904 el tipo de cambio cayó en un cien por ciento y la economía se desmonetizó, sobre todo entre los sectores más pobres.<sup>9</sup>

Gráfica 1  
Carga tributaria como porcentaje del PIB  
1923-2000



Fuentes: PIB 1923-1950: Memorias del Banco de Guatemala (1953 y 1954).

Ingresos tributarios 1923-1955: Memorias del Banco de Guatemala, Dirección General de Estadística y Adler et al. (1952).

Datos 1950-2000: Banco de Guatemala (2001) y CEPAL (2001).

7 Estas y otras informaciones de esta sección en Solórzano (1968:387ss).

8 Hacia 1900 existían el Banco Agrícola Hipotecario, el de Occidente, el Colombiano, el Internacional, el de Guatemala y el Americano.

Estrada Cabrera concedió mayores prerrogativas (Dto. 589) autorizando amortizaciones, cambio en efectivo de billetes u emisiones hasta por 6 millones de pesos, de curso legal y garantizadas por el Estado.

9 A los campesinos se les pagaba con pedazos de cartón en forma de moneda, con vales u otras versiones informales. De hecho, la economía campesina solo se monetiza después de los años veinte.

En julio de 1900, inicio del año fiscal, el déficit se afrontó con un préstamo de 170,000 pesos del Banco de Guatemala (privado), amortizable con el producto de la contribución de caminos. Luego los ingresos por papel sellado y timbres fiscales se utilizaron para amortizar otro préstamo, con el Banco de Occidente, por 4 millones de pesos<sup>10</sup>. El Decreto 588 del 29 de octubre de 1898 ordenó descontar, a partir del 1 de noviembre, del 5 al 30% de los sueldos o jubilaciones para enfrentar el déficit fiscal. Este es un primer antecedente del sacrificio de condiciones sociales para alcanzar el equilibrio fiscal.

Además, resultaba imposible fijar un razonable presupuesto de ingresos y gastos pues los billetes en circulación se depreciaban con cada nueva emisión. El control de los gastos nunca estuvo en función de los ingresos, ya que estos eran difíciles de prever. Los datos del cuadro 1 tienen que tomarse como información aproximada, pues se trata de cifras cuya formalidad el Estado cumplía en un vano intento por ordenar el manejo fiscal. No obstante, dan una idea acerca de los presupuestos generales de la nación durante los primeros veinte años del siglo XX.

Cuadro No. 1  
Presupuesto General de Gastos de la Nación 1901-1919  
(Datos en dólares según tasas anuales de cambio)

	1901	%	1905	%	1910	%	1915	%	1919	%
Gober. y Justicia (Poderes Legislativo y Ejecutivo)	304,708	14.1	234,302	10.8	270,570	12.4	158,880	11.2	281,626	13.7
Rel. Exteriores	15,505	0.7	35,602	1.6	59,402	2.7	57,619	4.1	126,406	6.1
Hacienda	180,007	8.4	109,155	5.0	100,189	4.6	96,588	6.8	177,668	8.6
Créd. Público**	819,672	38.0	1,349,206	62.2	1,294,118	59.5	585,183	41.3	826,398	40.1
Fomento	225,769	10.5	137,787	6.4	129,650	6.0	125,127	8.8	268,374	13.0
Instr. Pública	232,368	10.8	110,469	5.1	148,589	6.8	151,970	10.7	301	0.0
Guerra	327,886	15.2	165,312	7.6	142,310	6.5	227,119	16.0	348,950	16.9
Clases Pasivas**	49,661	2.3	26,236	1.2	28,598	1.3	14,559	1.0	31,283	1.5
Total	2,155,576	100.0	2,168,068	100.0	2,173,426	100.0	1,417,043	100.0	2,361,403	100.0

Fuente: Elaborado con base en los Presupuestos Generales de esos años.

\* Los presupuestos de Gobernación y Justicia incluían los del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo.

\*\* El rubro "Crédito Público" no corresponde a un Ministerio sino a un gasto, el pago de la deuda externa.

Posteriormente dejó de aparecer en el Presupuesto General de manera independiente, tal como también ocurre con las llamadas "clases pasivas" (jubilaciones y otros).

Un rápido examen de esa información muestra, en primer lugar, el estancamiento general del gasto público durante la larga dictadura de Estrada Cabrera (el cuadro 2 presenta cambios hacia el final de su período). Ilustra, también, la estructura del gobierno, muy centralizada, en la que únicamente existían cinco secretarías (ministerios). El gasto del Ministerio de Gobernación y Justicia incluía al Poder Legislativo y Judicial y lo destinado para cubrir necesidades en materia de salud.

<sup>10</sup> Mérida (1997: III,446).

El cuadro permite apreciar cómo el peso del pago de la deuda inglesa constituyó un lastre permanente para el Estado<sup>11</sup>. Allí se aprecia que el rubro correspondiente parcialmente al pago de la misma (Crédito Público) era el más abultado, y que llegó a ser superior en algunos años a la mitad del total de gastos presupuestados. También se evidencia el peso de los gastos de “guerra” en relación con la poca importancia del presupuesto de Instrucción Pública, a pesar de haberse vivido en este período una prolongada etapa de paz, solo alterada brevemente en 1906 por la llamada Guerra del Totoposte, en contra de El Salvador.

La dictadura de Estrada Cabrera basó su poder en la vigilancia permanente de la población por medio de diversos servicios de policía secreta. Tal vez ésa sea la explicación de que el rubro del Ministerio de Gobernación haya sido siempre tan alto, y ocupara el segundo lugar en competencia con el Ministerio de Guerra. Entre ambos ministerios acumulaban entre una cuarta y una quinta parte del total del gasto público presupuestado.<sup>12</sup>

El Ministerio de Fomento ocupó siempre un cuarto lugar. Bajo esa denominación se agrupaban diversas actividades que recibían escasa atención. Del Ministerio de Fomento se desprendieron posteriormente el de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y el de Economía. El Ministerio de Relaciones Exteriores era una oficina de menor importancia dado que no existían estrategias de representación nacional ni capacidad institucional para ponerlas en práctica. El país era objeto de reconocimiento externo por parte de naciones con las cuales se mantenían vínculos comerciales.

### *¡Impuesto a las campanadas!*

#### **Recuadro 3**

Para hacer frente a la escasez de recursos, el gobierno recurría a toda clase de medidas, como la que aparece en el Acuerdo del 7 de Noviembre de 1907. En éste, “[e]l Presidente Constitucional de la República ACUERDA que en lo sucesivo se haga extensivo a todas las iglesias de la capital el cobro de derechos que a favor del Hospital General se hace en la iglesia de San Juan de Dios, por el toque de campanas. Se ordena lo siguiente: por tanda de dobles o repiques de 1a. Clase, \$10; por cada tanda de dobles o repiques de 2ª. Clase, \$7 y de 3ª. Clase, \$5. (f) Estrada Cabrera”. No se sabe que autoridad fue encargada de asegurar la distinción entre la calidad de los repiques. Citado en Flamenco, p. 350

<sup>11</sup> Fue la deuda contraída por la República Federal para asegurar con esos recursos los primeros momentos de su funcionamiento y cuya mayor cuota le correspondió a este país.

<sup>12</sup> Debe tomarse nota que se trata del Presupuesto aprobado y no del ejecutado. Los Informes anuales presentados al Congreso indican la práctica frecuente de las transferencias a favor de los rubros de gobernación y guerra.

La administración de Estrada Cabrera experimentó ciclos de superávit y déficit fiscal. Tuvo problemas de faltante desde 1900 hasta 1912 e importantes superávits hasta 1920, en los difíciles momentos de la 1a. Guerra Mundial (1914-1919), del terremoto que destruyó la ciudad de Guatemala (1917) y la epidemia de peste amarilla (1918).

Cuadro No. 2  
Movimiento de la Hacienda Pública, 1905 a 1921  
(Dólares corrientes)

Año	Ingresos	Gastos	Saldo
1905	2,703,029.32	3,602,570.12	-899,540.80
1906	2,675,506.40	4,011,665.57	-1,336,159.17
1907	2,610,785.70	3,295,874.42	-685,088.72
1908	2,393,330.62	2,880,112.34	-486,781.72
1909	2,887,960.29	4,138,079.84	-1,250,119.55
1910	3,033,614.16	2,703,494.71	330,119.43
1911	3,505,507.06	3,907,455.90	-401,948.84
1912	3,811,847.89	4,116,098.60	-304,250.71
1913	4,293,841.14	2,385,194.19	1,908,646.95
1914	2,527,605.04	1,494,963.36	1,032,641.69
1915	2,003,481.14	1,598,898.98	404,582.16
1916	3,186,189.41	2,166,547.56	1,019,641.85
1917	3,870,616.72	3,754,663.39	115,953.33
1918	3,697,910.85	2,588,867.45	1,109,043.40
1919	4,544,624.63	3,608,159.86	936,464.77
1920	4,955,359.22	5,756,311.10	-800,951.88
1921	6,743,733.44	10,193,821.95	-3,450,088.51

Fuente: Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentada a la Asamblea Legislativa en 1921. Guatemala: Tipografía Nacional, p.79

El gasto público, al no estar programado en cumplimiento de programa alguno de gobierno, dio muy poca atención a los problemas sociales, agudos a juzgar por el atraso del país. Por ejemplo, el censo de 1893 estableció que Guatemala tenía 1,364,679 habitantes con un nivel de analfabetismo que superaba el 85% en la mayor parte de departamentos (Cuadro No. 3). Privaba el criterio de que la población campesina no tenía necesidad del alfabeto para mejorar su productividad.

Cuadro No. 3  
Población analfabeta  
Censos y departamentos  
(En porcentajes)

Departamentos	1893 (1)	1921 (1)	1941 (2)
Guatemala	71.8	56.3	42.1
Sacatepéquez	77.0	77.9	57.7
Amatitlán <sup>(a)</sup>	83.6	81.2	
El Progreso <sup>(b)</sup>			71.1
Escuintla	86.0	84.7	66.3
Santa Rosa	94.5	87.8	71.4
Sololá	96.0	94.2	89.4
Totonicapán	96.0	92.9	84.3
Quezaltenango	88.9	87.8	51.0
Suchitepéquez	89.5	89.0	77.4
Retalhuleu	88.5	86.6	73.2
San Marcos	90.3	89.9	54.6
Huehuetenango	93.8	94.1	86.7
Quiché	96.5	96.1	65.5
Baja Verapaz	91.2	93.0	85.1
Alta Verapaz	96.8	97.0	98.8
Petén	71.4	68.0	51.5
Izabal	42.8	76.6	57.7
Zacapa	91.9	88.1	77.1
Chiquimula	90.3	93.1	61.8
Jalapa	87.2	88.6	82.6
Jutiapa	86.3	90.7	88.3

Fuente: (1) Censo de 1921, pp. 67, 69; (2) Censo de 1940, p. 313

<sup>(a)</sup> A partir de 1940 Amatitlán forma parte del departamento de Guatemala.

<sup>(b)</sup> El departamento de El Progreso se crea en 1935.

Durante el régimen de Estrada Cabrera la educación avanzó poco. La partida dedicada a Instrucción Pública, que era el 10.8% del total del presupuesto de la nación en 1901, empezó a bajar hasta alcanzar la mitad, 5.5% en 1906, y sólo se recuperó hasta 1916. Para los gastos del ramo, el Estado destinaba la renta de 2.5 centavos por botella de aguardiente, para pagar maestros y comprar útiles escolares. La estructura escolar comprendía las escuelas elementales, que cubrían los tres años de educación primaria y las complementarias, que abarcaban los tres años restantes.<sup>13</sup>

En 1900 había casi 50 mil alumnos inscritos en escuelas públicas y 4,700 en escuelas particulares. En 1904 la cobertura escolar había descendido a 42,848 estudiantes en las

<sup>13</sup> Debe tomarse nota que se trata del Presupuesto aprobado y no del ejecutado. Los Informes anuales presentados al Congreso indican la práctica frecuente de las transferencias a favor de los rubros de gobernación y guerra.

escuelas públicas y 4,232 en las privadas. La enseñanza secundaria comprendía, en 1,904,385 escuelas para varones y un número menor para mujeres<sup>14</sup>, pero las escuelas de magisterio eran 72 para hombres y 127 para mujeres. El total de alumnos en primaria y secundaria, inscritos ese año, fue de 26,612 varones y 21,053 mujeres. Debe reconocerse algún nivel de interés por la educación en medidas como la creación de los Kindergarten Nacionales, de nivel preprimario y las Escuelas Prácticas destinadas a enseñar oficios como la carpintería, herrería, zapatería, imprenta y encuadernación. De éstas fueron creadas 19 para hombres y cinco para mujeres en diversos departamentos del país.

Aunque en las relaciones del Estado prevaleció una actitud de exclusión hacia las mujeres, en el ramo de la Instrucción Pública había trabajando casi tantas mujeres como hombres: el presupuesto de 1915-1916, registra 1,502 profesoras y 1,514 profesores. Aparte de ello, el 33% de recursos disponibles fue destinado a educación de las niñas, en comparación con un 53% dedicado a los niños. Si bien el presupuesto público destinaba iguales recursos para becas escolares dirigidas a niñas y niños, la tendencia era a favorecer más a los varones: en 1915 se otorgaron becas a 473 niños pero solamente 148 a mujeres.

Los escasos esfuerzos dedicados a la educación pública tenían un evidente sesgo urbano. El Estado descuidó la atención al área rural. La información de la época menciona una ordenanza a los Jefes Políticos departamentales, para que vigilaran que los dueños de fincas en donde hubiese más de quince niños cumplieran su obligación de establecer escuelas primarias. Este ordenamiento legal, vigente desde el gobierno de Justo Rufino Barrios hasta el régimen de Ubico, era cumplido débilmente por los terratenientes. De haberse satisfecho esta disposición, los índices educativos del país, al menos en lo que se refiere a niveles de alfabetización, habrían dado un salto cualitativo.

La educación superior funcionaba según el patrón liberal, que excluía las tradicionales cátedras de teología y ciencias morales. En 1904 funcionaban las facultades de Abogacía y Notariado (102 alumnos), Farmacia (47), Ingeniería (37) y Medicina y Cirugía (110 alumnos a los que se sumaban 37 de la Escuela de Parteras). Salvo en la Escuela de Parteras, donde todas eran mujeres, la mayoría de inscritos en la educación superior eran hombres. El total de alumnos fue ese año de 311.

Con esos niveles de matriculación, no resulta difícil explicar el estancamiento en que se mantuvieron los estudios universitarios y el déficit que experimentaba así la sociedad en la preparación de sus futuros cuadros dirigentes. El número de estudiantes se mantuvo casi inalterable a lo largo del régimen. En 1919 la Universidad Nacional Estrada Cabrera tenía un total de 335 estudiantes. Con semejantes cifras, la educación superior era casi inexistente.

El ideario liberal no posibilitaba mayores respuestas para subsanar el bajo nivel de desarrollo humano del país. Las posibilidades de mejorar el nivel del gasto social eran mínimas dado que en esta época los ramos de Salubridad y Beneficencia Pública formaban parte del Ministerio de Gobernación. El examen de esos presupuestos comprueba que los recursos administrativos y técnicos eran pocos, concentrados en la ciudad capital y en cuatro o cinco departamentos. En 1904, los gastos de sanidad y beneficencia equivalían al 12% del presupuesto de Gobernación. Con esos recursos se sostenía los hospicios de la capital, un asilo y los hospitales de Amatitlán, Alta Verapaz, Chiquimula, Quetzaltenango, Retalhuleu y Sacatepéquez.

---

14 No fue posible obtener un dato confiable sobre el número de escuelas para niñas.

La noción de beneficencia pública básicamente significaba la implantación de políticas sanitarias condicionadas por la coyuntura de una epidemia o una peste. La insalubridad prevaeciente en el área rural hacía que la sociedad estuviese sujeta al flagelo de enfermedades infecciosas, como la peste de tifus que asoló a Chimaltenango en 1904, o las periódicas epidemias de paludismo que reiteradamente castigaban a la población. Fue una de éstas, acontecida en 1906 en Baja Verapaz, la que llevó al Gobierno a fundar el Lazareto de Paludismo de Salamá. Después del terremoto de 1917 el país fue asolado por una grave epidemia de fiebre amarilla. A partir del aparecimiento de la fiebre amarilla en Retalhuleu, en enero de 1918, se formó un equipo de médicos, enfermeras, practicantes e inspectores bajo el mando del Jefe Político y Comandante de Armas, coronel Jorge Ubico. Gracias a su enérgica actuación durante la epidemia, Ubico ganó fama de ser un exitoso administrador público, con mano de hierro.

Al año siguiente, una epidemia de influenza, con peores efectos que la fiebre amarilla, obligó al Gobierno a reprogramar sus gastos en función de la emergencia. Los efectos de la peste fueron graves: 325,000 enfermos, de los cuales se restablecieron 278,225 curados en tanto que 43,733 fallecieron. Los diarios de la época reflejan la preocupación de los finqueros por los efectos que las enfermedades tenían en la oferta de trabajo campesino.

La salud y su cuidado fue en esa época un servicio militarizado, con un general al frente y ejecutado como una orden de campaña. Al crearse el Consejo de Salubridad, se establecieron Consejos Departamentales presididos por el Jefe Político y Comandante de Armas. En 1908 se estableció la declaración obligatoria de enfermedades contagiosas y se emitió conjuntamente el Reglamento de Policía de Sanidad. Con ocasión de las pestes, como la de 1918, se decretó obligatorio el servicio de médico y practicantes y la vacunación y revacunación general.

En el período de Estrada Cabrera tampoco se dedicaban mayores recursos para garantizar a los trabajadores o a sus deudos alguna pensión que asegurara su subsistencia en la vejez o viudez. Aún cuando en los presupuestos había un rubro de clases pasivas, éste representaba poco más del 1% del total de los presupuestos generales de gasto del Estado durante su período. De estos recursos, en 1915, por ejemplo, se destinó el 51% a las mujeres, fundamentalmente por constituir beneficiarias de sus esposos. Únicamente 22 mujeres registradas en el presupuesto de clases pasivas tenían calidad de jubiladas. Las prestaciones se concentraban además en los trabajadores de la ciudad capital.

### 3. La década de transición modernizadora

La caída de Estrada Cabrera en 1921, resultado de una movilización popular intensa, abrió las posibilidades de un cambio total en la sociedad y en el Estado. Durante casi una década, los aires de libertad coincidieron con un ciclo de auge en el valor de las exportaciones, que se elevaron de 12 millones de dólares en 1921 a casi 34 millones en 1927. El favorable clima económico se reflejó en el crecimiento de las importaciones, del ingreso y del gasto público. Dos hechos caracterizan esta etapa, desgraciadamente transitoria: las reformas monetaria y bancaria y una actividad política y social sin precedentes. Además, las políticas sociales del Estado fueron surgiendo con mayor precisión.

El fin de la dictadura exhibió las debilidades de la vida social y política y agravó el desorden monetario y especulativo acrecentado ya con la decisión del presidente Estrada Cabrera de relevar a los bancos de la obligación de redimir sus billetes con moneda en metálico.<sup>15</sup> El valor del peso en 1870 era equivalente a un dólar. Sin embargo, en 1921 se había reducido a centavo y medio. En 1923, después de intensos debates técnicos, el presidente José María Orellana presentó a la Asamblea Nacional los proyectos de Ley Monetaria y de Instituciones de Crédito. Ambas iniciativas fueron resistidas por el sector cafetalero, al cual perjudicaban. Los cafetaleros recibían monedas oro por sus exportaciones y, en cambio, pagaban impuestos y salarios en pesos desvalorizados<sup>16</sup>.

La creación del quetzal con paridad igual a la del dólar constituyó un importante paso hacia la modernización económica e institucional:

“De acuerdo con la Ley Monetaria se adoptó el patrón oro, que por entonces prácticamente suscribían todos los países, y se creó el quetzal como unidad monetaria con poder liberatorio ilimitado, con un contenido de oro equivalente al del dólar de Estados Unidos. La acuñación de moneda se reservó con exclusividad al Estado mediante el Banco Central, creado en esa oportunidad”.<sup>17</sup>

El manejo del gasto público mejoró notablemente con la estabilización gradual de la economía nacional. Los ingresos del Estado en esta nueva época empezaron a crecer significativamente con relación al PIB. En otras palabras, la carga tributaria aumentó durante esta década. Hubo también un esfuerzo por apartarse de la tradicional estructura de impuestos, basados primordialmente en gravámenes a importaciones y al consumo, asociados con cargas impositivas regresivas, y se avanzó con el establecimiento de impuestos progresivos aplicados a las exportaciones<sup>18</sup>. Así, por el Decreto 886 del 4 de Febrero de 1925, el Ejecutivo estableció además del impuesto de US\$1.50 sobre la exportación de café, uno adicional del 10% sobre el exceso, cuando el precio del quintal pasara de 15 dólares y del 20% cuando subiera a más de US\$20.<sup>19</sup>

La creciente relación de Guatemala con mercados internacionales, derivada del aumento de sus exportaciones de café y banano, no se reflejó en la importancia relativa de los impuestos a la

---

15 Con base en Guerra Borges (1999:74-75).

16 Los bancos y la Asociación de Agricultores desencadenaron una violenta propaganda periodística para ganarse a la opinión pública, argumentando toda clase de calamidades nacionales, incluido el fin de la producción de café. El 1 de marzo de 1925 Orellana se comprometió a mantener la vigencia de tales leyes, preparadas por un equipo de economistas encabezados por Enrique Martínez Sobral y Carlos O. Zachrisson.

17 Guerra Borges, *Ibidem*.

18 Se entiende por impuestos regresivos aquellos que gravan una proporción mayor del ingreso de los estratos más pobres, en constaste con los progresivos, que gravan una mayor proporción del ingreso de los más ricos.

19 Mérida, *op. cit* p. 341.

exportación, sino en el crecimiento de las importaciones. El aumento de las importaciones explica el crecimiento de ingresos obtenidos de los aranceles que se les aplicaban, frente a la pérdida de importancia relativa de los impuestos aplicables al consumo interno.

Cuadro No. 4  
Estructura de los ingresos del Estado (1921-1928)  
(En porcentajes)

Año	Exportación	Licores y Ramos Estancados	Importación	Contribuciones Varias	Total
1921	22.8	30.3	38.8	8.2	100.0
1922	19.3	36.2	39.3	5.2	100.0
1923	19.9	28.3	42.3	9.5	100.0
1924	19.9	23.0	46.4	10.6	100.0
1925	22.5	21.5	46.1	9.9	100.0
1926	20.4	22.1	49.1	8.5	100.0
1927	20.8	21.5	50.1	7.6	100.0
1928	17.2	20.5	54.1	8.3	100.0

Fuente: Cuadro 77, p. 94 de Informe de la Dirección General de Estadística, Guatemala, 1929. Información quetzales, con igual valor al dólar.

Junto con el mayor monto de recursos tributarios se dieron cambios en la estructura administrativa del Estado. Así, la Secretaría de Hacienda empezó llamarse también de Crédito Público, porque incorporó la deuda externa, que antes figuró de forma separada. Este Ministerio se convirtió por ello en el más importante en términos presupuestarios (años 1924/25/26).<sup>20</sup>

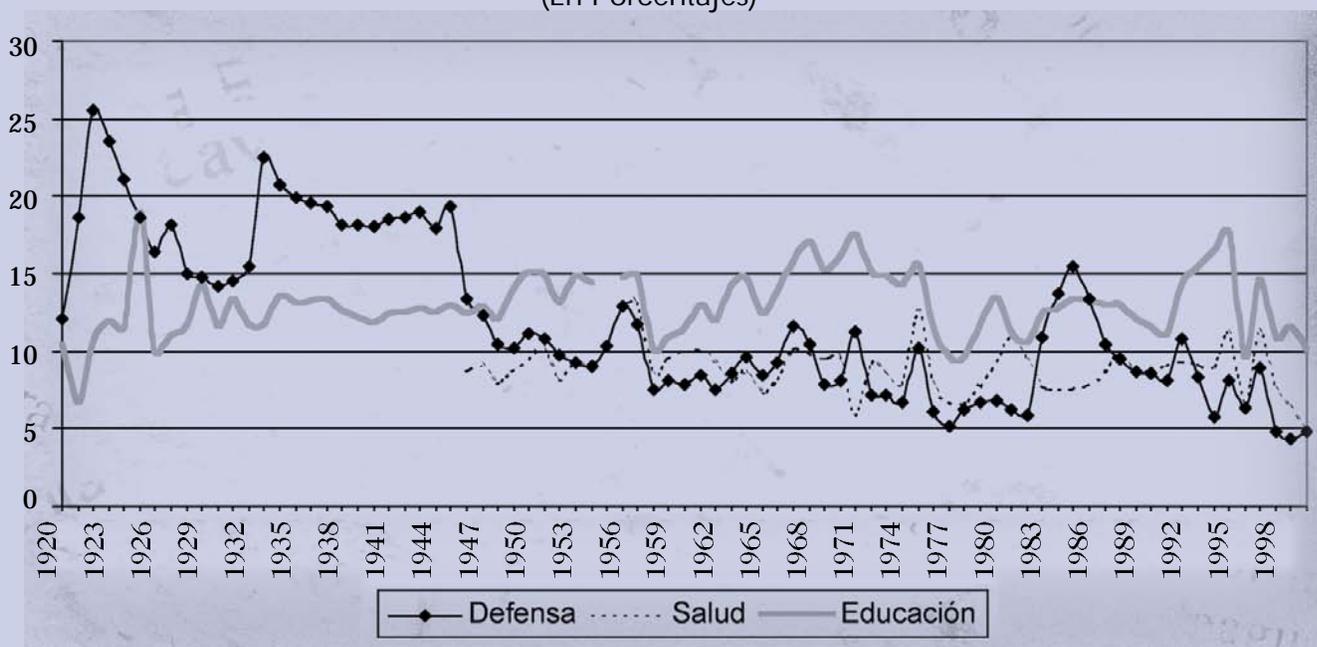
En 1920, durante el gobierno de Manuel María Herrera, fue creado el Ministerio de Agricultura. A la nueva cartera se le asignó la responsabilidad de atender los problemas del campo, los cuales anteriormente estaban a cargo de varias dependencias, especialmente el Ministerio de Fomento. La reforma monetaria creó el Banco Central, el único autorizado para emitir la moneda nacional, a la cual se fijó un valor similar al dólar norteamericano. En 1927 se fundó el Crédito Hipotecario Nacional, para ayudar a los empresarios agrícolas a soportar las presiones que recibían de acreedores extranjeros y de los exportadores de café. En 1925 se fundó la Secretaría de la Presidencia de la República y se definió a los organismos Legislativo y Judicial como entes autónomos en el Presupuesto.

A diferencia de la década anterior y de lo que sucedería durante el período del presidente Ubico, en la década de los 20 la educación se transformó en una prioridad del Estado (Gráfica 2). Este cambio se puso de manifiesto en la tendencia de los gobiernos de la época a aumentar el gasto en educación y reducir el del Ejército.

<sup>20</sup> El dato que ilustra claramente esta situación es el bajo nivel de baja carga tributaria (relación ingresos tributarios/PIB) y el consecuente bajo nivel de gasto e inversión social.

Aparte de ello, hubo importantes cambios institucionales. En 1920 se prohibió emplear niños entre los 6 y 14 años en jornadas que obstaculizaran los horarios de clases, se creó la Escuela Normal Indígena y se suprimió la instrucción militar en las escuelas secundarias y en la Universidad. Ese mismo año se creó el Consejo de Educación con el encargo de promover y supervisar al sector. El nuevo Consejo promovió en 1923 la realización del Congreso Pedagógico, para evaluar las insuficiencias de la educación nacional, especialmente la escasez de maestros de educación primaria. En 1923, había 445 maestros titulados y 2,652 empíricos. La urgencias de formar maestros hacían que los institutos de educación secundaria funcionaran en el interior como escuelas normales.

Gráfica 2  
 Proporción del Presupuesto de Gastos del Estado asignado a defensa, salud y educación  
 1920-2000  
 (En Porcentajes)



Fuentes: Presupuestos Generales de la Nación, Banco de Guatemala y Recopilación de Leyes de Guatemala.

En lo relativo a oportunidades, la Secretaría de Instrucción Pública era la dependencia con más plazas de trabajo para mujeres. En 1923, el número de educadoras contratadas por el Estado pasó de 1,502 a 2,169. Sin embargo, la distribución del gasto para hombres y mujeres en educación continuó inalterable, dado que un 42% del presupuesto total era asignado a las escuelas de varones en comparación con el 30% para las escuelas de niñas. La partida destinada a becas para las mujeres disminuyó en un 1.7% del total del gasto educativo, en comparación con el 2.3% asignado en 1915. Los fondos dedicados a becas para los hombres también se vieron mermados de manera significativa.

En 1924 el sector educativo experimentó una profunda transformación. Ese año se creó la Dirección General de Educación Pública, y fue promulgada la primera Ley Orgánica de Educación. Con estos cambios, se aspiraba a brindar una mayor atención a la educación pública. Hacia 1928 se crearon el Instituto Técnico Industrial, la Escuela Normal de Maestras para Párvulos, la Escuela Nacional de Preceptores y la Escuela Normal Superior, el antecedente universitario de la Facultad

de Humanidades. Ese mismo año se reorganizó la Universidad Nacional como “un organismo superior docente del Estado, con la autonomía y personalidad jurídica necesarias par el desarrollo de sus fines; (...) autónoma en el cumplimiento de su misión científica, lo mismo que en el orden administrativo.”<sup>21</sup>

Hacia 1929 había un total de 3,188 escuelas primarias, divididas en Mixtas (544), diurnas para varones (694), para mujeres (607); nocturnas para varones (396), para mujeres (364). También existían 261 escuelas privadas para varones y 322 para mujeres.

Cuadro No. 5  
Número de escuelas, alumnos y maestros en 1929  
(Números absolutos)

	Escuelas	Alumnos	Maestros	Maestras	Total M.
Primaria	3,188	118,578	1,421	2,186	3,607
Preceptoras	7	133	29	21	50
Normal Sup	1	73			
Instituto*	1	773	80	3	83
Normales	14	1.186	277	135	412
Escuelas especiales	21	2.054	150	32	182
Facultades	5	569	87	0	87

Fuente: Memoria del Informe de Labores de la Secretaría de Educación Pública, 1929.

\*Instituto Central para Varones. Las llamadas secciones de secundaria se encuentran en las Escuelas Normales.

La calidad de la enseñanza es difícil de evaluar. Pero con relación al desempeño de la escuela primaria se cuenta con un dato significativo: en 1929, de un total de 118,578 estudiantes inscritos, sólo asistieron efectivamente a clases 88,846 y se graduaron 61,719, es decir, menos del 50%. Este dato revela una alta tasa de deserción y una muy baja en cuanto a graduaciones, lo cual permite inferir la calidad del sistema educativo.

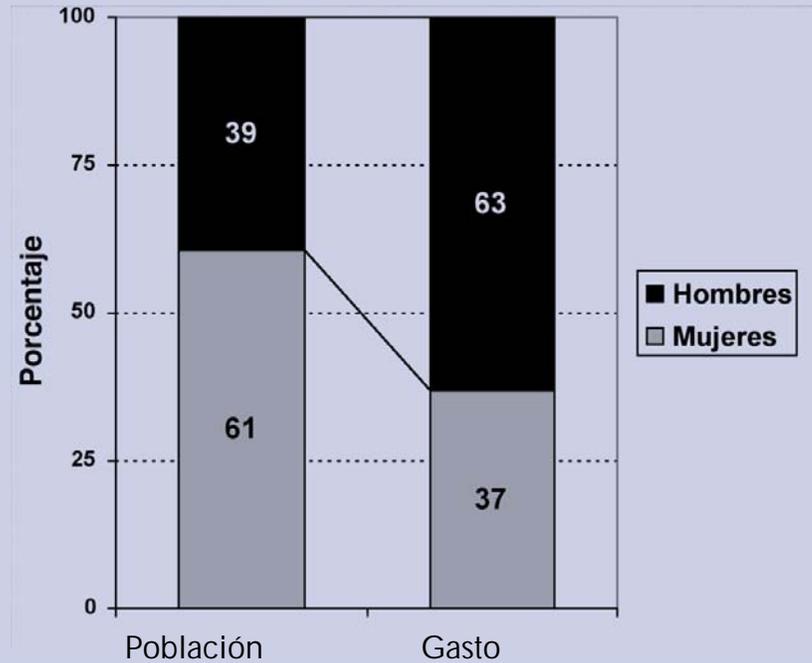
En lo relativo a la salud, también hubo algunos cambios entre los que cabe mencionar el intento de desmilitarizar la estructura de los programas. Otro avance se produjo en 1925, al crearse la Dirección General de Salubridad Pública. El establecimiento de esta dependencia inició la institucionalización de las políticas de salud pública, pues a través de ella se oficializaron los criterios de control epidémico, endémico y preventivo, y se empezaron a estudiar, delimitar y cuantificar de manera científica las insuficiencias del país en materia de salubridad.

En cuanto a los recursos presupuestarios dirigidos a atender las clases pasivas, se dio una

<sup>21</sup> Ley Orgánica de Educación, Decreto 960, 1928.

variación importante en este período. En 1915 había un número mayor de mujeres que de hombres beneficiados con esta prestación y el monto percibido por aquéllas era superior al de los varones. La situación cambió en 1929, cuando, a pesar de que el número de mujeres era mayor (510 mujeres y 330 hombres), los ingresos asignados a los hombres fueron 12 veces mayores que los asignados a las mujeres.

Gráfica 3  
 Proporción de población beneficiada y gasto en atención a clases pasivas según sexo 1923  
 (En porcentajes)



Fuente: Presupuesto General de la Nación.

#### 4. El gobierno de Jorge Ubico

En 1929 se desencadenó la mayor crisis económica mundial experimentada en ese siglo, que tuvo efectos graves y sostenidos en la sociedad guatemalteca. La crisis coincidió con la elección del general Jorge Ubico, que manejó los efectos sociales y políticos de manera autoritaria. Sus primeras medidas para enfrentar el descontento social, fueron fortalecer el papel de los jefes políticos (gobernadores) departamentales, ejercer mayor control sobre los municipios y prohibir los partidos políticos y toda forma de organización social.

Como resultado de la recesión económica, la carga tributaria se desplomó (Gráfica 1).<sup>22</sup> Con el objeto de mantener el déficit fiscal bajo control, se siguió una política de rebajar jubilaciones y salarios públicos, especialmente a los maestros, y

<sup>22</sup> Inicialmente aumentó a más del 15%, pero no debido a mayores ingresos tributarios sino a una reducción más rápida del PIB, como resultado de la depresión.

establecer cuotas monetarias para el pago de la enseñanza secundaria, normal y especial. Se repetía así una circunstancia que se convertiría en constante de la historia guatemalteca: el sacrificio del desarrollo social en aras de la estabilidad fiscal.

La asunción de Ubico a la Presidencia implicó también la militarización del sistema educativo: ordenó el cierre de planteles, nombró oficiales del ejército como inspectores en las escuelas secundarias, y estableció un sistema de vigilancia y disciplina que afectaba a maestros y alumnos por igual.

Cuadro No. 6  
Presupuesto General durante el régimen de Ubico  
(En miles de quetzales)

Año	Ingresos	Gastos	Saldo
1931-1932	9,420	10,962	-1,542
1932-1933	8,368	8,541	-173
1933-1934	8,602	8,441	163
1934-1935	9,643	9,072	572
1935-1936	10,488	9,763	725
1936-1937	11,605	9,853	1,725
1937-1938	12,497	10,797	1,518
1938-1939	12,411	13,808	-1,396
1939-1940	12,150	10,949	1,200
1940-1941	11,590	10,375	1,211
1941-1942	11,956	10,852	1,104
1942-1943	13,712	12,753	959

Fuente: Memoria de Hacienda, años correspondientes

La crisis económica golpeó tan fuerte a las finanzas del Estado que el presupuesto de Q.15.5 millones que se tuvo en 1929 no llegó a alcanzarse nunca más durante el gobierno de Ubico. En 1932 apenas llegó a 8.3 millones. Este es justo el año en que la diferencia entre los gastos militares y educativos se hace más evidente (Gráfica 2), poniendo de manifiesto un proceso de ajuste que además de sacrificar el desarrollo social instauraba una represión creciente.

Los gastos públicos disminuyeron más que los ingresos, como resultado de la voluntad política explícita de mantener un ortodoxo equilibrio de las finanzas públicas. El efecto de esta política se reflejó en el superávit fiscal registrado durante la mayor parte de años de la dictadura. El equilibrio conseguido de esta manera tuvo un efecto de contracción económica generalizada, así como una reducción de las funciones del Estado.

Ubico, como ya se dijo, extendió su política al aspecto educativo, algo que empezó a evidenciarse en 1932, cuando cerró definitivamente la recién fundada Escuela Normal

Superior. Clausuró también las escuelas normales de Cobán, Jalapa y San Marcos. Eliminó la autonomía universitaria y suprimió las plazas de directores de las escuelas primarias. El número de éstas había crecido hasta alcanzar 3,470 en 1928. En 1933 quedaban 1,913 escuelas, lo cual equivale a una disminución del 30%. En contraste, las asignaciones al Ejército acrecentaron su importancia dentro del Presupuesto (Gráfica 2).

Hacia 1938, con la instauración de las escuelas rurales, se experimentó un cambio en la política educativa. Estos planteles, que impartían los tres primeros años de la educación primaria, eran en realidad sitios de alfabetización. Los datos oficiales indican, por ejemplo, que ese año “se alfabetizaron 34,247 niños” en esas escuelas. Del total de escuelas primarias, incluyendo las urbanas, únicamente 95 impartían los 6 años del ciclo primario. Para esas fechas había 741 escuelas particulares (privadas) en las haciendas del interior. Funcionaban también las llamadas “escuelas rudimentarias”, destinadas en los medios urbanos como escuelas nocturnas para adultos y en el rural, a centros de castellanización y alfabetización. La educación primaria se mantuvo estacionaria. En 1943 funcionaban 966 escuelas nacionales y 739 privadas, con un total de 53,547 alumnos, de los cuales 21,412 (40%) eran niñas y 32,135 varones. De ese total de hombres y mujeres, uno de cada tres desertó o repitió el curso. En la administración Ubico tampoco hubo cambios sustantivos en los recursos destinados a cubrir la educación de las mujeres: se les asignaba el 30% del presupuesto de educación en comparación con 58% destinado a los hombres.<sup>23</sup>

Durante el régimen de Ubico, la enseñanza universitaria acentuó su carácter elitista. En mayo de 1940 se estableció el pago de un quetzal por cada materia a cursar, lo que acentuó las dificultades de acceso y la Universidad perdió su autonomía académica.<sup>24</sup> De esa manera, los registros de 1942 arrojan un total de 594 estudiantes y 54 graduados.

El área de la salud experimentó avances y retrocesos. Por ejemplo, el Presupuesto dedicado a la salud pública aumentó relativamente: en 1929 fue de 840 mil y subió en 1940 a Q. 1,820 mil. Por otra parte, se institucionalizó la beneficencia y la sanidad públicas; además, en 1932 fue promulgado el Código de Sanidad Pública, con el cual se creó el Consejo Superior de Sanidad. Esta entidad promovió a lo largo de la dictadura ubiquista varias campañas antiparasitarias.<sup>25</sup>

El esfuerzo mayor se encontró al aplicar políticas de saneamiento, como la potabilización del agua y la prevención de enfermedades infecto contagiosas, entre las que contaba el paludismo o malaria. En este sentido, los esfuerzos del Estado redujeron la incidencia de la enfermedad en las Verapaces de un 87% en 1938 a sólo un 12% de la población en el año 1941. En términos nacionales, el porcentaje de mortalidad por paludismo bajó de 63 por diez mil habitantes en 1931 a 43 en 1938, cifras indicadoras de la magnitud del mal y del esfuerzo gubernamental realizado.

## **5. La ruptura de 1945: hacia la construcción de un Estado moderno**

Una nueva época empezó después de 1944, con la caída del dictador Ubico y con el establecimiento, a partir de 1945, de gobiernos constitucionales, electos libremente. El momento coincidió con el fin de la 2a. Guerra Mundial y sus saludables efectos se manifestaron en la política, en el comercio y en la generación de expectativas de un nuevo período en la historia. El efecto más

---

<sup>23</sup> En la educación de los hombres se incluyen los recursos destinados a la universidad nacional, en la cual la presencia femenina es prácticamente nula.

<sup>24</sup> Este dato corresponde al presupuesto de 1944 y los datos son tomados del Presupuesto de Ingresos y Gastos de 1943 y 1944.

<sup>25</sup> A los niños se les suministraba obligatoriamente aceites contra los parásitos y se le corta el pelo al rape para erradicar los piojos.

importante fue “la expansión de las actividades del Estado a espacios que una generación atrás consideraba fuera del radio de la acción que les es propia”. A partir de 1945, “[s]e le ha encargado de que, a través de su propia iniciativa y del aliento a la privada, asuma la tarea de impulsar el desarrollo de la economía y el bienestar material de la población.”<sup>26</sup>

El período comprendido entre 1945 y 1954 produjo una ruptura histórica con el pasado liberal autoritario, y propició el establecimiento de un nuevo clima político y cultural que posibilitó mejores condiciones para la organización política y social. A partir de 1945, empezó a aumentar visiblemente el monto de los ingresos públicos, como consecuencia del crecimiento de los impuestos aplicables a las importaciones y al consumo (Cuadro No. 7).

Cuadro No. 7  
Estructura tributaria, 1928-1949  
(En miles de quetzales y porcentaje)

Año Fiscal	totales	Directos y sobre la propiedad	Sobre el Consumo	De importación	De exportación	Otros*
		%	% I	%	% I	%
27/28	12,412	3.8	18.1	54.7	18.1	5.3
28/29	13,024	3.8	17.2	57.7	16.4	4.9
29/30	11,759	4.6	18.1	51.0	19.4	6.9
30/31	9,354	5.6	18.5	46.6	22.1	7.2
31/32	8,164	6.6	20.4	46.7	17.9	8.4
32/33	7,185	7.4	18.9	45.3	19.5	8.9
33/34	7,645	7.6	16.8	43.4	21.4	10.8
34/35	8,423	9.1	18.0	48.5	14.9	9.5
35/36	9,336	8.0	18.4	44.0	20.7	8.9
36/37	10,272	9.3	18.8	46.4	16.9	8.6
37/38	11,141	10.4	18.2	46.2	15.6	9.6
38/39	10,928	9.7	18.4	44.4	17.3	10.2
39/40	10,862	11.7	19.1	43.6	15.6	10.0
40/41	10,089	12.4	19.0	40.8	17.4	10.4
41/42	10,572	13.0	19.7	40.0	16.5	10.8
42/43	11,975	13.7	21.4	32.1	22.7	10.1
43/44	14,511	15.8	23.7	29.6	21.3	9.6
44/45	14,625	13.7	29.5	32.8	14.8	9.2
45/46	20,854	12.2	29.8	33.6	14.2	10.2
46/47	28,271	13.0	28.2	36.8	10.6	11.4
47/48	31,234	12.2	26.5	41.9	8.5	9.0
48/49	33,853	12.7	26.2	42.4	7.7	11.0

\*Otros incluye: licencias, patentes, multas, tasas diversas y otras contribuciones.

Hacia 1948, los ingresos públicos se habían triplicado (con relación al último año del gobierno de Ubico), al alcanzar 45.5 millones de quetzales dando lugar a un aumento de la carga tributaria (relación entre impuestos y PIB, ver Gráfica 1), aún cuando ésta era baja al compararla con la de otros países (Cuadro No. 7).

<sup>26</sup> Adler, et al. (1952:17).

Cuadro No. 8  
Carga tributaria en distintos países, 1946-1947  
(Por porcentajes)

Estados Unidos	19.8
Nueva Zelandia	29.9
Dinamarca	14.3
Gran Bretaña	37.3
Venezuela	8.9
Chile	11.4
Guatemala	9.3
México	12.2
El Salvador	8.4
Perú	10.9
Haití	*

Fuente: Adler et al, 1952: 82. Incluye tasas y multas. El dato para EE.UU. es de 1948. La conversión de las monedas nacionales a dólares, según paridades comunicadas por el FMI.

La mayor disponibilidad de recursos facilitó cambios a la estructura del Estado. En lo que se refiere a los servicios sociales, aparte de la desmilitarización de los servicios, se le dio mayor ponderación a la educación y la salud pública. Los gastos sociales, especialmente en educación, superaron por primera vez de manera sostenida a los destinados a defensa (gráfico 2). La creación del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se realizó de acuerdo con esta renovación de los servicios del Estado. También fue importante la creación de las bases institucionales de un amplio sistema de seguridad social, destinado a proveer protección contra los riesgos de enfermedad, accidentes, vejez, maternidad y muerte. El resultado de ello fue la creación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

En 1954 se interrumpió el proceso de modernización y se truncó el régimen democrático. La capacidad de movilizar recursos del Estado se redujo, con una tendencia a la baja de la carga tributaria durante la mayor parte de la década de los 50. En 1963 se revirtió esta tendencia, al introducirse por primera vez el impuesto sobre la renta. La carga tributaria se estabilizó durante el resto de la década de los 60 y la primera mitad de los 70. Aumentó durante la segunda mitad de la década de los 70, debido a la existencia de un impuesto a las exportaciones de café, que generó ingresos extraordinarios debido al alza del precio del grano, para luego desplomarse en los 80, durante la crisis de la llamada Década Perdida.

Con la crisis de los años 80 finalizó una etapa de rápido crecimiento económico iniciado en la posguerra<sup>27</sup>, de transformaciones económicas y sociales, pero sin que esto significara una

<sup>27</sup> A lo largo de todo el período, el PIB por persona aumentó a una tasa media anual del 5.2% durante la década de los sesenta y de 6.0% durante los setenta.

disminución en las grandes inequidades en el ingreso.<sup>28</sup> El crecimiento estuvo asociado a un proceso amplio de aumento y diversificación de las exportaciones en dos vías: de productos industriales destinados al mercado centroamericano (respondiendo a una política de industrialización favoreciendo la sustitución de importaciones en la región en su conjunto) y de productos agrícolas al resto del mundo. El impulso a la producción implicó también la realización de grandes inversiones en infraestructura de transporte y comunicaciones.

Sin embargo, no hubo transformaciones equivalentes en el plano político, en el que se mantuvo un sistema autoritario, poco favorable para la participación, y que no propició que el crecimiento económico contribuyera a impulsar el desarrollo humano. El gasto público social experimentó solo pequeños incrementos (con la excepción de los últimos años de la década de 1970<sup>29</sup>), financiados principalmente por la vía del endeudamiento externo, ya que la carga tributaria se mantuvo constante, sin superar la barrera del 8%. Durante el período se mantuvo un mayor gasto público en educación que en defensa, pero esta tendencia se vio interrumpida durante la primera mitad de la década de 1980, con la intensificación de la campaña contrainsurgente (Gráfica 3).

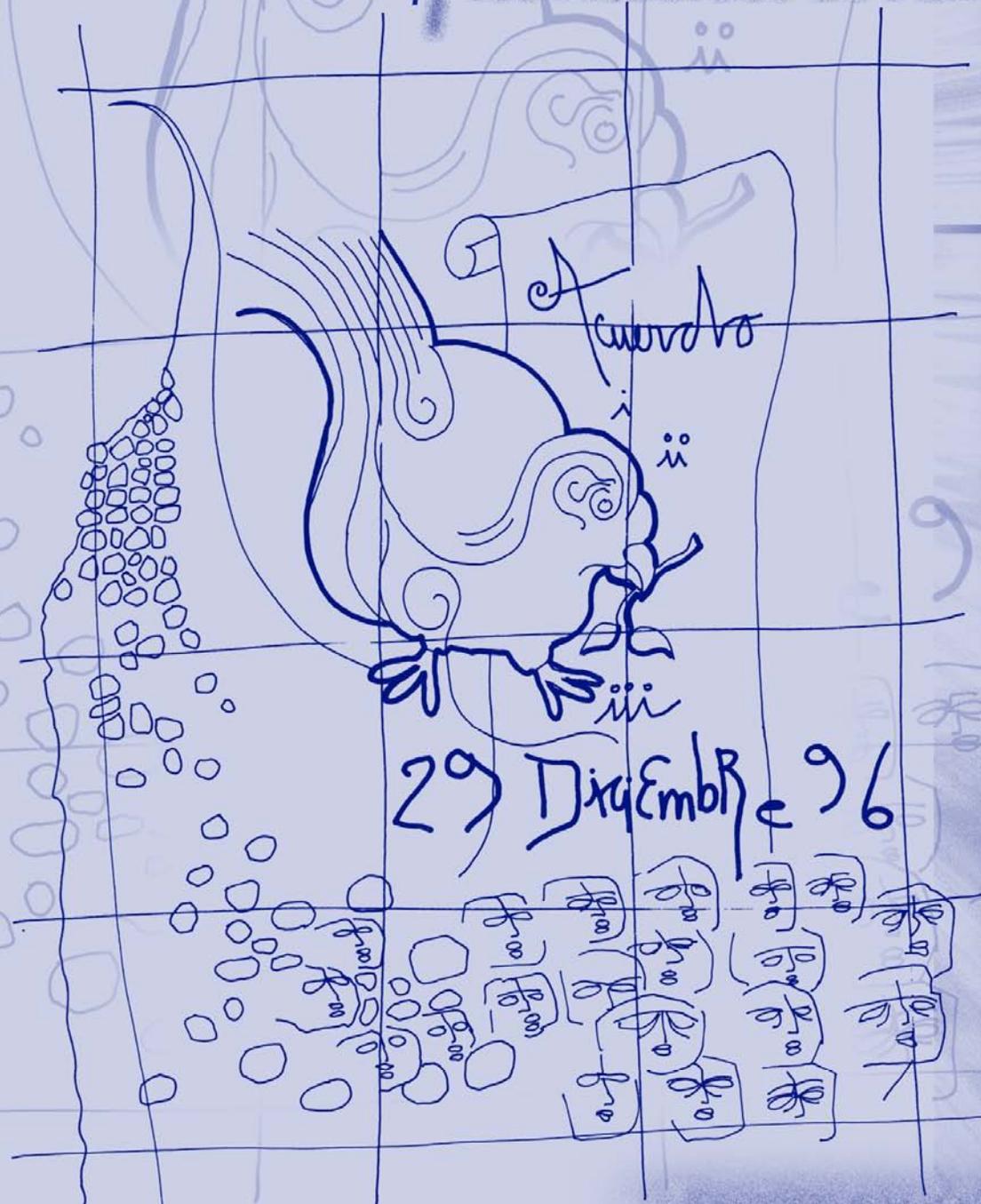
---

28 A ello habría que agregar la continua influencia decisiva de factores externos. Véase CEPAL(Revista de la CEPAL, No. 28, Santiago, Chile, 1980).

29 En un intento equivocado de aumentar el gasto público para dinamizar la economía frente a lo que era un deterioro estructural del sector externo de la economía nacional. Además, el aumento del gasto estuvo acompañado por amplias denuncias de corrupción.

# Capítulo 2

## La modernización del Estado y los Acuerdos de Paz



# Índice

La modernización del Estado y los Acuerdos de Paz	23
1. El Estado en Guatemala	25
2. ¿Por qué modernizar el Estado?	26
3. Los avances en la búsqueda de la equidad de género	35
4. El ambiente para la modernización del Estado	37

# La modernización del Estado y los Acuerdos de Paz

## 1. El Estado en Guatemala



El ejercicio del poder del Estado en Guatemala se ha realizado de diversas maneras. Tres cuartos del siglo XX transcurrieron con dictaduras en que el Estado utilizó sus facultades de coacción y violencia para asegurar el orden público. Hubo largos períodos de estancamiento y otros, más cortos, de actividad económica en los que el Estado jugó un papel importante, tal como ocurrió en las décadas de los sesenta y setenta. La autoridad fue casi siempre ilegítima. Ciertamente, el Estado oligárquico que se prolongó hasta Ubico terminó en 1945 cuando, a partir de Arévalo, se intentó crear un Estado desarrollista, más interesado por el crecimiento económico y la aplicación de políticas sociales.

Las décadas del conflicto armado (1966-1996) produjeron cambios contradictorios en el sector público. Por un lado, un crecimiento exagerado de las instituciones estatales encargadas del orden. El Ejército y su amplia base de apoyo logístico, la Policía y los servicios de inteligencia crecieron en recursos financieros, técnicos y humanos. Por el otro, el sistema de justicia perdió su independencia y experimentó una disminución funcional, con lo cual muchas de sus tareas quedaron suspendidas. Por ejemplo, los recursos de amparo y habeas corpus que acompañan toda situación de crisis dejaron de funcionar. Con los sucesos que ocurrieron después de 1985, los primeros intentos de afirmación democrática y, luego, con la firma de la paz, el Estado empezó a modificarse.

El Estado autoritario data de 1954 y se manifestó en Guatemala en la forma de gobiernos militares, que en los inicios de 1982 mostraron sus primeros síntomas de erosión. En 1985 el sistema político y las estructuras del Estado empezó a modificarse en un sentido democrático. El inicio de este proceso coincidió con un clima internacional de cambios en el mercado, la política y la cultura, el cual enfatizó la necesidad de modernizar las estructuras del Estado.

El Estado guatemalteco no había sido objeto de reformas sistemáticas durante el período precedente. Los cambios en la estructura administrativa ocurridos durante las décadas anteriores fueron adaptaciones que obedecieron a urgencias de la coyuntura y que el Estado no podía eludir. Su expansión respondió de manera vegetativa al crecimiento natural de la sociedad. Se llama a ese proceso un "crecimiento por agregación", expresado casi siempre por aumentos en la burocracia. Otros cambios obedecieron a presiones surgidas en el entorno internacional. Por ejemplo, en Centroamérica, los consejos de Ciencia y Tecnología, los ministerios de Planificación o las dependencias orientadas al cuidado del medio ambiente tuvieron una inspiración externa.

Con el advenimiento de la democracia a mediados de los ochenta y, posteriormente, con el fin del conflicto armado, se reveló que el poder del Estado era débil, pues no era el resultado de la voluntad popular. Este Estado débil adolecía también de deficiencias en la provisión de los satisfactores básicos para el desarrollo humano y se manifestó incompetente para promover la reconstrucción integral de un tejido social afectado por la violencia. Su debilidad se reiteró al promover de manera activa la reconciliación nacional y no ser capaz de resolver los problemas que ésta planteaba e, incluso, por ser una autoridad que no podrá hacerse presente en todo el territorio nacional, dejando vacíos que momentáneamente llenaba el Ejército.

## ***2. ¿Por qué modernizar el Estado?***

A partir de 1985, el Estado guatemalteco experimentó cambios importantes, que no siempre fueron en provecho del desarrollo humano y de una sociedad más equitativa. Algunas modificaciones ocurrieron primordialmente en la dimensión política y tenían que ver con la manera de establecer su autoridad, las modalidades de su ejercicio y sus relaciones con las sociedades nacional e internacional. Sin embargo, poco se ha hecho en los aspectos sociales y culturales. Con la apertura democrática fueron más visibles los viejos problemas de la sociedad, como la pobreza extrema y las exclusiones sociales, que fueron agravados por el conflicto armado. En este escenario se hace evidente la necesidad de contar con una autoridad estatal moderna, democrática y eficiente.

Hay tres conjuntos de situaciones relevantes que explican, condicionan y determinan los intentos, no siempre exitosos, por reformar el Estado: a) Los cambios en el sistema político y la democracia; b) Los nuevos paradigmas de desarrollo y del Estado; c) Los Acuerdos de Paz.

### *a) Los cambios en el sistema político y la democracia*

Sin duda, las transformaciones del sistema político que acompañaron la implantación de la democracia electoral en Guatemala constituyen el acontecimiento más importante ocurrido en los últimos años. La modernización del Estado está vinculada poderosamente a la implantación de una democracia política. A la mitad de la década de los ochenta se puso fin a los gobiernos militares y se inició una transformación en el sistema político que tiene su punto de partida y su mejor expresión pública en la promulgación de una nueva Constitución Política (1985). Este cuerpo legal y las leyes que de él se derivaron empezaron a organizar de nueva manera el sistema político, en cuyo centro apareció la elección de nuevas autoridades encabezadas por presidentes civiles.

La Constitución Política de 1985 sustituyó a la de 1965. Ésta, calificada como “una Constitución del peor tipo posible”<sup>1</sup>, había sido elaborada de manera poco democrática durante el gobierno del coronel Enrique Peralta Azurdia. El gobierno militar, en vez de propiciar la libre competencia de listas elaboradas por los partidos inscritos, impuso la elaboración de una planilla única en donde la mayoría de los candidatos habían sido nominados por el Gobierno. Los restantes, 20 en total, fueron asignados en partes iguales al Partido Revolucionario y al Movimiento de Liberación Nacional, dos de

---

<sup>1</sup> García Laguardia (1997:39)

los tres únicos partidos existentes en la época. Al ser sometida la lista a votación popular, se registró una abstención del 70% del electorado<sup>2</sup>. La Constitución fue promulgada el 15 de septiembre de 1965. Sin embargo, su entrada en vigencia fue pospuesta hasta el 5 de mayo de 1966.

Con los cambios que se introdujeron a partir de la Constitución promulgada el 31 de mayo de 1985, se crearon importantes instituciones modernas, incluyendo la Corte de Constitucionalidad, el Tribunal Supremo Electoral y la oficina del Procurador de Derechos Humanos. La Corte de Constitucionalidad es un tribunal permanente, de jurisdicción privativa que actúa con independencia total de los demás poderes del Estado. Su finalidad es la defensa del orden constitucional. La importancia de la Corte de Constitucionalidad se ha manifestado en los 16 años de su existencia en una función correctora de los poderes públicos. Se puede citar como caso trascendental la sentencia del 25 de mayo de 1993, que restableció el orden constitucional alterado con el autogolpe del presidente Jorge Serrano.

El Tribunal Supremo Electoral originalmente creado en 1983 fue convertido en una institución moderna por la Asamblea Constituyente, en diciembre de 1985. Se constituyó como un cuerpo independiente del poder Ejecutivo con tres finalidades: a) cuidar la libertad de sufragio en la integración de los órganos de poder, b) garantizar un proceso electoral abierto y limpio y el respeto por el escrutinio y c) organizar el registro de los partidos políticos y el padrón de ciudadanos.

Se estableció también la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos, como un comisionado del Congreso, con lo cual se incorporó en Guatemala la figura universal del *ombudsman*. El Procurador de los Derechos Humanos tiene jurisdicción general sobre todas las autoridades del país, para vigilar, denunciar y perseguir a quienes vulneren los derechos humanos. La existencia de un Procurador con estas facultades lo convierte en una institución que forma parte del conjunto de organismos responsables de ejercer funciones de control y supervisión del ejercicio del poder, y propiciar la transparencia en los asuntos públicos.

Constituye un paso importante el cambio operado en la manera como se realizan ahora los juicios penales. Ha sido descartado el viejo sistema inquisitivo, propio de una sociedad autoritaria, en favor de uno investigativo, que modifica los mecanismos de búsqueda de la prueba judicial, otorga mayor protección al acusado y promueve instancias modernas de sentencia y castigo, como el juicio oral, abiertas al escrutinio público. Vinculado con estos temas apareció también la Fiscalía General de la República y Ministerio Público, separado de la Procuraduría General de la Nación.

También fueron parte de los cambios políticos las nuevas funciones asignadas a la Vicepresidencia de la República, la creación de los Consejos de Desarrollo y la decisión constitucional de otorgar un 10% de ingresos tributarios ordinarios del gobierno central para fortalecer el presupuesto municipal. Estos recursos han sido potencialmente importantes para alcanzar y reforzar formas autónomas de poder local<sup>3</sup>. Constituyó una novedad la erradicación del Presupuesto General de la Nación de los llamados gastos confidenciales, que en el pasado fueron una instancia legal, pero abierta a formas de corrupción.

---

<sup>2</sup> El IV Congreso Jurídico del Colegio de Abogados, declaró ilegítima esta constitución. Cfr: 1967. *Memoria del IV Congreso Jurídico Guatemalteco*. Guatemala: Imprenta Universitaria.

<sup>3</sup> En el capítulo 7 de este Informe se desarrolla este aspecto como parte de un proceso de descentralización fiscal.

La dimensión institucional no agota los cambios acontecidos en la vida política. Hubo una renovación importante en los ámbitos de la cultura y aumentó la participación organizada de actores sociales nuevos. La democracia se fortaleció con la libertad de opinión, de información y con el debate político, en cuyo centro ha jugado un papel importante la prensa escrita y radial. Como parte de ello se ha desarrollado el periodismo investigativo como mecanismo de control y denuncia.

Los Acuerdos de Paz reforzaron el carácter inclusivo del sistema político al propiciar la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) al sistema político. No obstante, el sistema político continúa siendo frágil debido a la gran volatilidad de los partidos políticos y del electorado.

Los cambios institucionales realizados por la vía de la legislación han sido relativamente fáciles de lograrse. Así, han sido importantes la Ley del Organismo Judicial, el nuevo Código Municipal, la Ley de Consejos de Desarrollo, la creación de los fondos sociales (FIS, FONAPAZ, FSDC, entre otros), la Ley de Compras y Contrataciones del Estado, la Ley del Organismo Ejecutivo y la Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial. Ha sido importante también la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) que moderniza los sistemas de control y captación de los impuestos. Sin embargo, ha sido más arduo intentar modificar la esfera de las actitudes y las conductas por parte de la burocracia y del público en general.

Es difícil valorar los efectos inmediatos, visibles y prácticos, que la introducción de esta legislación puede haber tenido hasta ahora en la marcha más efectiva de la administración pública. La abundancia de iniciativas legales es un síntoma de voluntad de renovación pero nada dice de sus efectos previstos. Ello ha ocurrido de manera especial con las iniciativas a favor de la descentralización. El punto de partida es la creencia de que el Estado de Guatemala concentra funciones y recursos en exceso, a la cual se suma la idea de que la gestión y la participación democráticas se realiza de manera más efectiva en el ámbito local, especialmente en el municipio. Se argumenta que así el poder se aproxima al ciudadano y la democracia se vuelve un ejercicio directo.

#### *b) Los nuevos paradigmas de desarrollo y del Estado*

Las reformas del Estado tienen relación con la apertura y la liberalización de la economía, cuya finalidad es abolir los obstáculos que inhiben la libre competencia y el funcionamiento de un mercado sin restricciones. En estos años también se han aplicado políticas monetarias y crediticias que hacen del Estado más un facilitador que un prestador directo de servicios o productor de bienes. No se ha hecho todavía un balance acerca de cuánto se ha modernizado el Estado como orientador del gasto para enfrentar los graves déficit de desarrollo humano en el país, o si propicia el marco integrador de una sociedad multiétnica.

En la década de los 80, la concepción prevaleciente sobre los problemas del desarrollo y el papel de los actores del mismo, subrayó la importancia del funcionamiento de un mercado libre y abierto, y del papel que deben desempeñar los empresarios privados, junto a la noción del papel complementario que debe jugar el Estado en la vida económica y social. Esto significa que el Estado no debe asumir funciones que corresponde realizar a las empresas del sector privado. En este contexto, únicamente debe dedicarse a la producción de bienes

públicos<sup>4</sup> : la defensa, la seguridad de las personas y las propiedades, educación y salud, garantía para el cumplimiento de los contratos; actualmente y de manera esencial, desarrollar políticas para el combate a la pobreza y la erradicación de ciertas exclusiones sociales (ver Recuadro 1).

### *Replantear el papel del Estado*

#### **Recuadro 1**

“Durante los cien últimos años, la presencia y la intervención del Estado han crecido enormemente, sobre todo en los países industriales. Antes de la segunda guerra mundial, la expansión se debió, entre otros factores, a la necesidad de superar los graves daños causados por la Gran Depresión en los sistemas económicos y sociales. La confianza en la intervención estatal durante el período de la posguerra llevó a que se exigiera su intensificación. Las economías industriales ampliaron el Estado del bienestar, y muchos países adoptaron estrategias de desarrollo bajo la dirección estatal. Esto llevó a una enorme expansión de la magnitud y alcance de la función del Estado en todo el mundo. El gasto público representa en estos momentos así la mitad del ingreso total en los países industriales, y aproximadamente la cuarta parte en los países en desarrollo. Pero ha sido precisamente ese incremento de la influencia estatal lo que ha dado lugar a un cambio de orientación: lo que importa ante todo no es lo cuantitativo sino lo cualitativo, no la mera magnitud del Estado y el ámbito de sus intervenciones sino su eficacia para atender las necesidades de la población.” PNUD, (1997:2).

Como resultado de esta nueva orientación, a partir de 1986 los gobiernos han aplicado diversas medidas, por lo general poco integradas entre sí, con la finalidad de disminuir el papel director del Estado. Dentro de estas ha tenido gran importancia la política de privatizaciones de activos del Estado, modificando el perfil del Estado e introduciendo cambios en su naturaleza, aun cuando es válida la pregunta de si la venta de bienes públicos forma parte de las políticas de modernización del Estado. La interrogante surge dado que el Estado guatemalteco, de profunda raíz oligárquica, nunca fue un Estado empresario ni practicó políticas de intervención. Más bien, buscó actuar como una fuerza promotora del desarrollo al crear condiciones favorables para la inversión de capital privado en coyunturas especiales -como ocurrió durante el “boom” algodonero de finales de los cincuenta-, e implantando políticas fiscales y crediticias favorables para la inversión industrial, como lo hizo desde fines de la década de 1950.

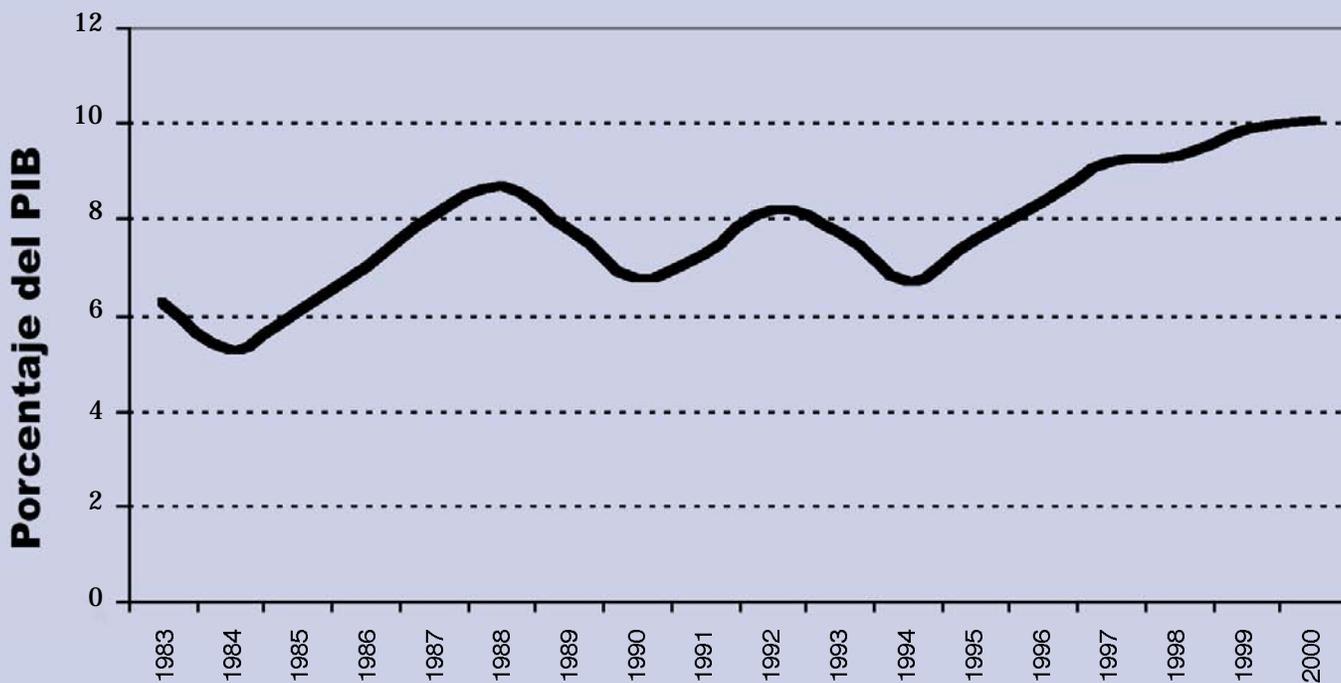
La privatización empezó de manera pausada, cuando el Estado dejó de financiar actividades

<sup>4</sup> Por bienes públicos se entiende aquellos cuyo consumo por un usuario no reduce la oferta disponible para otros (son no concurrentes) y son de uso colectivo (si lo puede consumir uno, lo pueden consumir todos). Estas características hacen que no se pueda cobrar el consumo de bienes públicos, por lo que el sector privado carece de incentivo para suministrarlos.

productivas (labor anteriormente realizada por CORFINA). Posteriormente, se vendieron las acciones de AVIATECA. Luego se produjo la más importante de estas políticas, la venta de la compañía telefónica, GUATEL, en medio de una polémica acerca de su pertinencia, montos y oportunidad. El Estado también vendió la Empresa Eléctrica de Guatemala S.A. (EEGSA), los silos de INDECA y otorgó en concesión la empresa de Ferrocarriles de Guatemala (FEGUA). Como parte de la redefinición del perfil del Estado cabe mencionar el traslado de la administración de Correos a una empresa canadiense, la creación de COVIAL, que es el sistema de concesiones para la construcción y/o mantenimiento del sistema de carreteras que se hace a través de empresas privadas; la liquidación del Banco Nacional de la Vivienda y la transformación del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA) en BANRURAL.

Independientemente de su tamaño, el Estado no puede ser un poder endeudado, deficitario, pues esta condición lo hace ineficiente. La carga tributaria nunca ha alcanzado en Guatemala los promedios históricos de economías similares, como las centroamericanas. La gráfica siguiente confirma la continuidad de la debilidad fiscal del Estado. En el gráfico se observa la dificultad que ha tenido el Estado para superar la “barrera” del 8%. Es a la luz de esta inercia histórica que en los Acuerdos de Paz se convino aumentar la carga tributaria al 12%.

Gráfica 1  
Carga tributaria: ingresos tributarios como porcentaje del PIB  
1983-2000



Fuente: Banco de Guatemala (2001) y CEPAL (2001).

## *El "síndrome de ilegalidad" y el Estado*

### **Recuadro 2**

Una encuesta entre empresarios del sector formal e informal de 69 países realizada especialmente para el Banco Mundial, confirma algo que ya se sabía en forma más fragmentaria: que muchas naciones no cuentan con las bases institucionales imprescindibles para el desarrollo del mercado. Los elevados niveles de delincuencia y violencia personal y un sistema judicial imprevisible se combinan para constituir lo que en su Informe (1997), el Banco Mundial denomina "síndrome de ilegalidad". La debilidad y arbitrariedad de las instituciones estatales agravan muchas veces la situación con su comportamiento imprevisible y contradictorio. De esa manera, lejos de contribuir al crecimiento del mercado, lo perjudica y, además, socava la credibilidad del Estado.

A fin de alcanzar un desarrollo estable y sostenible, el Estado tiene que centrar su atención en los factores sociales fundamentales. La ilegalidad a menudo tiene su origen en la marginación: en realidad, los desheredados pueden llegar a convencerse de que la vulneración de la ley es la única forma de hacer escuchar. Las políticas públicas pueden asegurar que el crecimiento sea compartido por todos y contribuya a reducir la pobreza y la desigualdad, pero sólo si los gobiernos atribuyen una elevada prioridad a los factores sociales fundamentales. PNUD, (1997:4).

En estos años de vida democrática, se han formulado muchas declaraciones acerca de la necesidad de descentralizar al Estado. Con ese fin, han sido establecidas oficinas y comisionados presidenciales y se ha hablado acerca de la importancia de estas políticas en la modernización estatal y la democratización de la sociedad. En esta dirección hay que mencionar la creación de los Fondos Sociales, como entidades descentralizadas, o con alto grado de independencia funcional y administrativo-financiera, que ejecutan obras a través de mecanismos no centrales, con municipalidades, ONG, empresas privadas y otras.

De hecho, lo que ha habido en los sectores de la salud y la educación, son programas exitosos de desconcentración de servicios. El Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS) está planificado para contar con la participación activa de la comunidad y contempla tres niveles de atención: centros comunitarios y puestos de salud; hospitales distritales y departamentales y luego, hospitales regionales y especializados. El Ministerio de Salud traslada recursos financieros para crear servicios básicos en sitios de 10,000 personas o más y que consisten en un médico ambulatorio, un técnico en salud rural o auxiliar de enfermería. Un comité local debe apoyar la planificación, la conducción y la fiscalización de las acciones de salud. En el año 2000 el SIAS le extendió servicios básicos de salud a 2.7 millones de personas, estando aún pendiente la evaluación de su calidad.

Cuadro No. 1  
Población cubierta con servicios básicos en el primer nivel del SIAS  
1997-2000

Año	Población Cubierta	Total Convenios
1997	459,171	14
1998	2,179,733	110
1999	2,515,557	119
2000	2,940,280	136

Fuente: USPI, Dirección General del SIAS. MSPAS.

El Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), creado a fines de 1993 es otro ejemplo de desconcentración. Su finalidad es desarrollar escuelas autogestionadas en la zona rurales. Se apoya en la participación de los padres de familia, quienes conforman un Comité Educativo (COEDUCA), cuyas funciones son administrar el proceso educativo (contratar al maestro y pagar su salario, proveer la ayuda alimenticia, comprar útiles y material didáctico) y supervisar el desempeño de maestros y alumnos. El sistema recibe asesoría de Instituciones de Servicio Educativo (ISE) que organizan y legalizan los COEDUCA y capacitan a los padres de familia y al personal en la administración de los recursos. Han contribuido a un aumento notable de la cobertura de educación pre primaria y primaria (Cuadro No. 2).

Cuadro No. 2  
Programa Nacional de Autogestión Educativa (PRONADE)  
(Cobertura en número de niños)  
1996-2000

	1996	1997	1998	1999	2000
Niños atendidos en primaria <sup>1/</sup>	27,730	64,266	175,333	227,636	231,388
Niños atendidos en pre-primaria <sup>2/</sup>			8,903	27,665	41,365
Total	27,730	64,266	184,236	255,301	272,753

1/ 20 departamentos (no incluye a Guatemala y Sacatepéquez)

2/ 21 departamentos (no incluye a Guatemala)

Fuente: IV Informe del Presidente al Congreso de la República (1996 - 2000), Ministerio de Educación.

La institucionalidad y las políticas del sector Agua y Saneamiento ofrecen resultados menos halagadores. A pesar de que el país tiene agua suficiente, los problemas de distribución geográfica

y de clima impiden satisfacer las demandas de la población. Guatemala es el país centroamericano con la tasa más alta de incidencia de diarrea entre niños menores de 5 años y con el peor índice de acceso a instalaciones de agua y sistemas de eliminación de excretas. A partir de 1986 se emprendieron diversos esfuerzos para superar estas carencias. En 1987 se creó CONAMA y CONAP y en 1992 se creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos, que fue integrada cinco años más tarde al Ministerio de Agricultura. Un buen número de poblaciones rurales ha logrado acceso a agua potable, gracias la acción conjunta de municipalidades, fondos sociales y ONG.

La entidad encargada de gestionar las políticas en este sector es el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), que elaboró, con el apoyo de OPS, UNICEF y el BID, un Modelo Básico para estandarizar los programas en agua y saneamiento en el área rural. Se trata de un proyecto ambicioso, integral y técnicamente concebido, que de realizarse, afrontaría de manera más eficaz el problema del agua y del saneamiento ambiental.

### *c) Los Acuerdos de Paz*

Aparte de formalizar el cese del fuego, alcanzado antes de la firma del documento final, los Acuerdos de Paz trazaron una perspectiva para renovar el orden político, social y económico de la sociedad guatemalteca. Los Acuerdos inspiran y sugieren un proceso de modernización y de creación institucional importante para la reforma del Estado guatemalteco.

Los Acuerdos de Paz abordaron temas cruciales que no habían sido discutidos antes de manera abierta en la sociedad. Al hacerlo, llamaron la atención sobre instituciones que tenían que ser modificadas o eliminadas para poder consolidar la democracia y la paz. Tal es el caso de los compromisos relacionados con la modernización y profesionalización del Ejército y la Policía, la supresión del Estado Mayor Presidencial, y el deslinde de actividades de inteligencia civil y militar y la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria. Infortunadamente, el incumplimiento por parte del Estado ha impedido que muchos de estos cambios se cristalicen tal como fueron concebidos en las negociaciones.

En algunos casos, los Acuerdos de Paz retomaron y consolidaron tendencias o elementos ya existentes en la sociedad en forma de recomendaciones, tales como la necesidad de crecimiento del gasto social y la modernización institucional del Organismo Ejecutivo, de los sectores sociales y de los organismos encargados de importantes gestiones de la administración pública, como el servicio civil, el presupuesto nacional y la contraloría de cuentas. Adoptar estas tendencias y cristalizarlas en leyes le daría al Estado una nueva orientación, más eficaz en la satisfacción de demandas sociales y, además, más transparente (véase el Recuadro 4).

Los Acuerdos de Paz incorporan dimensiones anteriormente inexistentes, tales el reconocimiento de la realidad pluriétnica y multicultural de la sociedad. En este sentido, recomiendan el respeto a las tradiciones, cultura y prácticas del derecho consuetudinario indígena. Estos cambios, para concretarse, requieren profundas modificaciones en la conducta de los guatemaltecos, dado el carácter racista que se enmascara frecuentemente.

Los Acuerdos revalorizan también el papel de las mujeres en la sociedad al reconocer las importantes contribuciones que éstas hacen al desarrollo, y que suelen pasar inadvertidas. Los Acuerdos obligan al Estado a promover la eliminación de toda forma de discriminación en contra de ellas. Plantean, además, la responsabilidad de que el Estado vele porque los derechos y necesidades de las mujeres sean satisfechos en un marco de equidad, que se fomente su participación social y ciudadana, su acceso al trabajo y a la propiedad de la tierra, así como a todo tipo de servicios básicos. De esta manera, los Acuerdos de Paz redefinen el papel y las responsabilidades del Estado hacia las mujeres y propician la equidad de género.

Las reformas legales e institucionales contenidas en los compromisos de paz, requieren para su implementación de instituciones adicionales, tales como la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, la Secretaría de la Paz (SEPAZ) y las Comisiones bilaterales. Esto, a la vez que da mayor legitimidad a los planteamientos que obtienen acuerdo y respaldo, los hace más vinculantes en la compleja tarea de quienes impulsan las reformas desde el Ejecutivo.

Los Acuerdos de Paz recomiendan los métodos de la concertación en la vida política, los que si bien se habían ensayado en el pasado, ahora se plantean como condición sine qua non para alcanzar acuerdos; tal es el caso de las Comisiones Consultivas Sectoriales, en donde la pluralidad de posiciones y puntos de vista y la multiplicidad de grupos sociales involucrados, las convierte en un mecanismo valioso y de potenciales resultados enriquecedores. La experiencia del Pacto Fiscal es también un ejemplo de las posibilidades de alcanzar grandes acuerdos de nación (véase el siguiente capítulo).

### Recuadro 3

#### *Reforma Institucional del Estado: la agenda pendiente y los Acuerdos de Paz*

La firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, en diciembre de 1996, no solamente puso fin al enfrentamiento armado, sino que abrió un debate sustantivo de una agenda sobre temas cruciales de la realidad nacional. A la cabeza de ellos figuran los que tienen que ver con la Reforma Institucional del Estado y la Promoción de la Gobernabilidad Democrática.

Los componentes de la parte institucional de esta reforma son los siguientes:

- Justicia y seguridad ciudadana, que incluye varios aspectos entre los que sobresalen la creación de la Policía Nacional Civil, que ya se cumplió y una amplia reforma del sistema de justicia, que ha venido avanzando pero con retrasos y obstáculos difíciles de vencer. No es sólo modernizar el poder judicial, sino también el Ministerio Público y el de Gobernación, capacitando personal, mejorando instalaciones, obteniendo más

recursos financieros, combatiendo la corrupción y las prácticas autoritarias heredadas.

- Tierra: apoyo al Registro y al Catastro. Se trata del establecimiento de un sistema de información de registro y catastro de la tierra, para poner orden legal y técnico donde hoy día existe una situación heterogénea de imprecisiones, inseguridades y abusos en la definición de la propiedad. El fortalecimiento del Estado de Derecho necesita de la seguridad jurídica al derecho de propiedad, pero poco se ha avanzado en esta meta, sobre todo por los cuantiosos recursos que deben invertirse. Inicialmente se avanzó con proyectos piloto en Sacatepéquez, las Verapaces, Oriente y Petén.
- Descentralización y participación. Para fomentar una nueva relación entre el Estado y la sociedad, los acuerdos postulan la generación de mecanismos de participación social en el ámbito comunal, municipal, departamental y regional, donde el compromiso mayor es el de fortalecer los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (CDUR). El sistema nacional de CDUR fue establecido en la Constitución y retomado en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Poco se ha avanzado en la puesta en marcha de los CDUR local y municipal, aunque funcionan en algunos sitios de manera errática. De hecho, el sistema nacional no funciona. Existe una debilidad en el concepto mismo de descentralización, aun cuando hay esfuerzos por transferir servicios, capacidades y competencias al poder local. Esto resulta difícil porque no existe en movimiento una estrategia nacional de descentralización y porque no se puede promover eficazmente la entrega de funciones y responsabilidades del Estado sin la debida participación social de la población.
- Los temas relativos a la dimensión de Gobernabilidad, como Interculturalidad, Mujer y Equidad de Género, Participación en la Sociedad Civil y Voluntarios para el Desarrollo que son también parte de los compromisos derivados de los Acuerdos, tienen relación indirecta con el tema de la Reforma del Estado.

### ***3. Los avances en la búsqueda de la equidad de género***

El surgimiento en Estados Unidos, en la década de los 60, del movimiento de derechos civiles, logró avances que se cristalizaron gradualmente en acuerdos internacionales que ejercieron, junto a otros

factores, una importante influencia en el desarrollo de la legislación y las estructuras estatales orientadas a satisfacer las necesidades e intereses de las mujeres, situación a la cual no fue inmune el Estado guatemalteco<sup>5</sup>. De esa cuenta, a principios de los 80, las organizaciones integradas por mujeres impulsaron en Guatemala la creación y puesta en funcionamiento de una serie de instancias dentro de la estructura del Estado para afrontar varias de las circunstancias que producen discriminación o desventajas hacia la mujer.

Entre éstas destacan la Oficina Nacional de la Mujer (ONAM), adscrita al Ministerio de Trabajo. La ONAM fue creada en junio de 1981 con el propósito de potenciar la integración de las mujeres al desarrollo del país. Entre sus logros más importantes se encuentran:

- Reformas al Código de Trabajo, Decreto 64-92, para agregar una semana más a la licencia post natal y fijar en 10 meses el período de lactancia. Gracias al cambio en la ley, el derecho es extendido a toda mujer que adopte a un niño o niña.
- Reformas al Código Civil, para que las madres solteras puedan inscribir con sus mismos apellidos a sus hijos e hijas.
- Ratificación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Decreto 69-94).
- Aprobación de la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intra familiar (Decreto 97-96).
- Reformas al artículo 25 de la Ley de Clases Pasivas del Estado, para que a las trabajadoras del Estado no se les descuente de su jubilación el tiempo utilizado por licencias de maternidad (Decreto 99-97).

En 1991 la iniciativa privada inició el Programa de la Niña, que enfatiza la importancia de la educación de las niñas como factor de apoyo al desarrollo económico y social del país. Una de las primeras actividades que realizó fue otorgar becas para niñas. En 1995, el programa quedó instituido como Asociación Eduquemos a la Niña y, posteriormente, fue integrado por el Ministerio de Educación como un programa permanente.

En 1991 se creó también la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente de la República (SOSEP), con el propósito de impulsar actividades de carácter social que beneficien a la niñez, a la familia y a la comunidad en general. Algunos de sus programas están orientados específicamente a las mujeres: el Programa de Hogares Comunitarios, que permite dejar a las mujeres trabajadoras sus hijos en el hogar de una madre que se encarga de su cuidado y quien por ello recibe apoyo del programa; el programa Pro Mujer, cuya finalidad es dar facilidades a las mujeres en el área rural para el desarrollo de proyectos productivos, y el programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PROPEVI). En 1992 el Congreso de la República instituyó la Comisión de la Mujer, el Menor y la Familia.

A raíz de la suscripción de los Acuerdos de Paz, en el período 1996-2000 se crean otros mecanismos institucionales para el avance de las mujeres. Surge el Foro Nacional de la Mujer como “una instancia amplia, plural y representativa de consulta y diálogo permanente que permite la participación de las organizaciones de mujeres para proponer, formular, negociar e

---

<sup>5</sup> En 1975, se declara el Año Internacional de la Mujer, y se realiza la conferencia internacional auspiciada por las Naciones Unidas para examinar la situación y condición de las mujeres. Se declaró también la década entre 1975-1985 como el Decenio para el Adelanto de la Mujer. En 1979, se aprueba la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por Guatemala en 1982.

incidir en las políticas nacionales de desarrollo integral de la mujer, en cumplimiento de los acuerdos de paz”<sup>6</sup>. En 1999 se creó la Defensoría de la Mujer Indígena dentro de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH) y en mayo del año 2000, se creó la Secretaría Presidencial de la Mujer. Se aprobó también la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad de Oportunidades, promovido años atrás por la SOSEP y el Foro de la Mujer. Esta política intenta reflejar las inquietudes y necesidades de las mujeres y plantea también mecanismos concretos para que sean abordados en todas las instituciones y dependencias del Estado.

Todo ello confirma los importantes avances que se han dado en los últimos años para hacer que el Estado asuma mayores responsabilidades en la promoción de la mujer y en la lucha contra las inequidades de género. Los esfuerzos aún se encuentran en su etapa inicial pues, si bien se han creado las instancias, éstas no siempre han recibido suficiente apoyo (financiero, de recurso humano y político) para realizar adecuadamente su función o bien, se han ubicado en espacios donde su incidencia en la toma de decisiones de las altas esferas de gobierno ha sido mínima. Se han dado también algunos retrocesos, como el cierre de la Oficina de la Mujer en el Ministerio de Agricultura o el programa Salud, Mujer y Desarrollo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. En otros ministerios aún no se ha contemplado el tema de la mujer como punto prioritario de su agenda de trabajo. Por otra parte, la participación de mujeres en altos puestos de decisión en los gobiernos sigue siendo muy limitada.

#### ***4. El ambiente para la modernización del Estado***

Los diversos intentos realizados en los últimos dieciséis años para reformar el Estado no han sido coherentes entre sí, ni corresponden a un plan sostenido. Sin embargo, es posible encontrar algunos rasgos que caracterizan el proceso de modernización institucional. Algunos de estos rasgos son retos que deben enfrentarse para que las tendencias se consoliden y otros son valiosos activos sobre los cuales se puede continuar construyendo instituciones más democráticas y efectivas.

Los últimos años han sido de transformación, al haberse creado importantes instituciones. El Estado no tiene ahora el rostro de dureza que exhibió durante los gobiernos autoritarios. Todo lo que se ha hecho, inspirado en la Constitución de la República, ha sido con la intención, no siempre exitosa, de consolidar el Estado de Derecho y profundizar la vida democrática. Sin embargo, estos años demuestran que la consolidación de la reforma del Estado y la estabilidad de las instituciones democráticas dependen no solo de la voluntad política de quienes gobiernan sino también de que ocurran cambios importantes en la sociedad. Por ejemplo, la actitud vigilante de algunas organizaciones de la sociedad ha propiciado que la selección de magistrados de la Corte de Constitucionalidad y de la Corte Suprema de Justicia se haga siguiendo criterios más exigentes de honestidad y capacidad profesional.

En este sentido, la sociedad guatemalteca experimenta a diario oportunidades para asegurar el respeto a las reglas fundamentales de la democracia política o para propiciar su transgresión.

---

<sup>6</sup> Primer Informe del Foro Nacional de la Mujer 1997-1998, p. 6.

Recuérdense los dos intentos de golpe de Estado para detener los proyectos de reforma tributaria ocurridos durante el gobierno demócrata cristiano, desafíos que fueron resueltos pacífica y legalmente. O el autogolpe que pretendió dar el ex-Presidente Jorge Serrano, que ratificó la fuerza de las instituciones democráticas y el valor de la participación ciudadana.

El aprendizaje para convivir en democracia es difícil cuando no hay tradición de tolerancia y respeto a los derechos humanos. El Estado guatemalteco no alcanzará a ser un poder moderno si algunos de sus funcionarios se exceden en el uso de las prerrogativas de poder, o si la sociedad no aprende a confiar en las instituciones y a canalizar por medio de ella la resolución de sus conflictos, evitando, por ejemplo, actos colectivos de “justicia por mano propia”, como los linchamientos.

A pesar de los numerosos ejercicios de concertación que se han hecho desde 1986, todavía no se cuenta con un Acuerdo Nacional que comprometa a las principales fuerzas sociales y políticas en la solución de los principales problemas del país. La iniciativa Visión Guatemala y el Pacto Fiscal fueron importantes pasos en esta dirección. En este último ejercicio de concertación se puso a prueba la voluntad de los principales actores políticos que operan desde la sociedad y desde el gobierno. Las notables experiencias positivas y negativas que deja el Pacto Fiscal son el mejor testimonio de la capacidad que tiene la sociedad guatemalteca para resolver sus problemas, pero también de las dificultades que se deben vencer.

# Capítulo 3

## La suscripción del Pacto Fiscal



# Índice

La suscripción del Pacto Fiscal	39
1. La Política Fiscal en los Acuerdos de Paz	41
2. Origen y Antecedentes del Proceso de Pacto Fiscal	42
3. Del éxito de la concertación a las dificultades de aplicarlo	47

# La suscripción del Pacto Fiscal

## 1. La Política Fiscal en los Acuerdos de Paz



Los Acuerdos de Paz de Guatemala incluyeron el tema fiscal por dos razones. La primera, de índole coyuntural, responde a la necesidad de proveer al Estado de mayores recursos para financiar el costo de los compromisos adquiridos en los Acuerdos. Y la segunda, de índole estructural, busca romper las limitaciones históricas del país para movilizar recursos internos<sup>1</sup> y así poder sentar las bases de una política fiscal de mediano y largo plazo. De esta manera, se pensó, surgiría un nuevo Estado, capaz de promover de manera más eficaz el desarrollo humano<sup>2</sup>.

El tema fiscal se desarrolla primordialmente en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA), aunque algunos compromisos específicos sobre gastos también aparecen en otros acuerdos. De acuerdo al ASESA, la política fiscal es fundamental para el desarrollo sostenible de Guatemala y constituye “la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales, y en particular aquellas relacionadas con el desarrollo social.”

Los compromisos fiscales abordan aspectos relacionados con los ingresos y egresos estatales. Por el lado de los egresos, se contempla: i) la reorientación del gasto público hacia la población y las localidades más pobres del país; ii) el aumento del 50% en el gasto público destinado a los sectores educación, salud, seguridad ciudadana iii) aumento de la inversión pública en el desarrollo rural; iv) una asignación equivalente al 1.5% de los ingresos tributarios al sector vivienda; y v) reducir para el año 2000 el gasto militar a la mitad<sup>2</sup>.

Por el lado de los ingresos, el ASESA incluye importantes compromisos, entre los que destaca aumentar un 50% la carga tributaria antes del año 2000, respecto al nivel registrado en 1995 con relación al PIB (lo cual significa que pasaría de aproximadamente 8% a 12% en el 2000). Este aumento de los ingresos tributarios debería realizarse, según los Acuerdos de Paz, dentro de un sistema tributario que garantice ser: i) justo, equitativo y globalmente progresivo, conforme al principio constitucional de la capacidad de pago; ii) universal y obligatorio; y iii) que estimule el ahorro y la inversión.

<sup>1</sup> El dato que ilustra claramente esta situación es el bajo nivel de carga tributaria (relación ingresos tributarios/PIB) y, en consecuencia, el bajo gasto e inversión social.

<sup>2</sup> En los casos del aumento del gasto social y la disminución del gasto militar, se tomó como referencia la proporción de ambos en 1995, con respecto al PIB.

Los compromisos por lado de los ingresos también incluyen medidas para fortalecer la administración tributaria, en especial, los mecanismos de fiscalización y recaudación, así como eliminar disposiciones que faciliten la evasión fiscal. Además, se contempla el compromiso de evaluar y regular estrictamente las exenciones tributarias para eliminar los abusos.

## **2. Origen y Antecedentes del Proceso de Pacto Fiscal**

Los principales actores nacionales e internacionales relacionados con el proceso de paz comparten la idea de que el desarrollo y suscripción del pacto fiscal constituye un hito en la historia de Guatemala, y están de acuerdo en que junto a los Acuerdos de Paz, representa uno de los esfuerzos más importantes de concertación social. Sin embargo, también existe la percepción de que, pese a su importancia política y a su contenido técnico, el Pacto Fiscal no ha alcanzado aún su objetivo fundamental: sentar las bases de una política fiscal de mediano y largo plazo y establecer un sistema fiscal moderno, eficiente y progresivo

Para comprender los alcances del Pacto Fiscal, es necesario remontarse a las circunstancias en las que se originó. La primera es el incumplimiento, por parte del gobierno del PAN, del compromiso tributario incluido en los Acuerdos de Paz<sup>3</sup>. En este sentido, el pacto fiscal fue un recurso diseñado por la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CA) para reencaminar al Estado hacia las metas tributarias que él mismo se fijó.

La segunda se refiere a la dificultad de movilizar más recursos internos para financiar el desarrollo, debido a la resistencia de la sociedad y, en particular, del sector privado organizado a pagar impuestos. Esta oposición ha sido la causante del fracaso de al menos cuatro reformas tributarias implantadas en las últimas dos décadas<sup>4</sup>. En este sentido, el Pacto Fiscal busca promover la concertación social para neutralizar, o al menos minimizar, el poder de veto de importantes sectores económicos, sociales y políticos y subsanar la relativa debilidad política del gobierno frente a esos sectores. La búsqueda de la concertación buscaba que el acto de formular e implementar la política fiscal se transformará en una responsabilidad de la sociedad y no solo del gobierno.

Formalmente, el proceso del PF se originó en el Acuerdo de Recalendarización de la meta tributaria al año 2002 suscrito por la CA el 16 de octubre de 1998. Por esta razón, forma parte de los Acuerdos de Paz y es sujeto de la verificación internacional. La inclusión del PF como uno de los principales compromisos de dicho Acuerdo fue resultado de la negociación entre la CA y el gobierno a raíz de la solicitud realizada por éste último, en febrero de 1998, de recalendarizar la meta tributaria del 12% para el 2002<sup>5</sup>. Representó un importante paso en

---

<sup>3</sup> Ver informes de Verificación de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, MINUGUA.

<sup>4</sup> Véase Palencia y Valdez (1999).

<sup>5</sup> Las negociaciones se extendieron de febrero a octubre y resultaron difíciles por la posición del gobierno del PAN que no quería comprometerse con nuevos impuestos. Un importante sector del gobierno, incluido al Ministro de Finanzas Arévalo, se oponía fuertemente a la realización de un pacto fiscal. La salida de Arévalo y la llegada de Peter Lamport favoreció el proceso de diálogo, ya que este apoyó firmemente el Pacto Fiscal. Por lo demás, también había fuertes divisiones al interior de la CA, ya que los miembros no gubernamentales, como la URNG, no estaban dispuestos a darle un cheque en blanco al gobierno al aceptar la recalendarización sin algún compromiso de implementar la reforma fiscal. Además, MINUGUA tampoco aceptaba una recalendarización de la meta tributaria sin que existieran las suficientes garantías de cumplimiento y sin que se aplicaran medidas tributarias de corto plazo.

el objetivo de desentramar el tema fiscal, ya que implicó en la práctica quitarle al gobierno el monopolio de la definición e implementación de la política fiscal.

Según el Acuerdo de Recalendarización, la concertación del PF debía ser promovida conjuntamente por el Gobierno<sup>6</sup> y la CA y tenía como objetivos fundamentales definir una política fiscal de largo plazo, definiendo reglas claras, eficientes y estables, así como coadyuvar a alcanzar la meta del 12% de carga tributaria en el año 2002. Para lograrlo, el Acuerdo de Recalendarización contemplaba convocar un Foro Nacional para el Pacto Fiscal, para recoger las opiniones y consensos de la sociedad civil, con el apoyo de expertos nacionales e internacionales en la materia.

La concertación del PF se inició formalmente cuando la CA integró la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF), el 19 de marzo de 1999. La finalidad de esta Comisión era elaborar, en consulta con los distintos sectores de la sociedad guatemalteca y en base a estudios técnicos, una propuesta base para la concertación del PF<sup>7</sup>.

El informe elaborado por la CPPF titulado “Hacia un Pacto Fiscal en Guatemala” fue entregado a la CA el 29 de diciembre de 1999. Luego, a mediados de febrero, la CA convocó a 75 organizaciones económicas, sociales y políticas de todo el país a participar en la concertación. A todas se les pidió elaborar sus comentarios y propuestas al documento elaborado por la CPPF. En respuesta presentaron 46 propuestas suscritas por 131 organizaciones<sup>8</sup>.

Como paso siguiente, la CA nombró un equipo para analizar las propuestas e identificar los principales puntos de coincidencia y divergencia. El equipo estableció que el 75% de los principios y compromisos contenidos en el documento base eran compartidos por todos. Además, identificó diez disensos sobre temas sustantivos. A continuación, la CA se reunió por separado con los diferentes grupos que tenían posiciones encontradas y luego sostuvo reuniones plenas.

Dos jornadas de trabajo privadas posibilitaron un acercamiento mayor de posiciones sobre los temas no consensuales. El final fue muy positivo al lograrse un consenso global sobre los principios y compromisos que deberían formar parte del PF (recuadro1).

Los días 22 y 23 de mayo se instaló el Foro Nacional para el Pacto Fiscal, con la participación de todas las instituciones. En el Foro se alcanzó el consenso sobre el contenido del pacto fiscal, el cual fue suscrito el 25 de mayo por más de 130 organizaciones pertenecientes a un amplio espectro de la sociedad, en presencia de los presidentes de los tres poderes del Estado.

---

6 Para tales propósitos, el Ministro de Finanzas pasó a formar parte de la CA como miembro ad-hoc para el tema fiscal.

7 El otro mandato de dicha comisión consistía en la elaboración de una propuesta metodológica para el pacto.

8 Hubo adhesiones de organizaciones adicionales que no estaban contempladas entre las 75 originalmente convocadas.

## Recuadro 1

El Pacto Fiscal consta de cuatro partes. En la primera, define sus fundamentos políticos y económicos, dentro del marco general establecido por la Constitución Política y los Acuerdos de Paz. Visualiza a la nación como multiétnica, pluricultural y multilingüe. Concibe al Estado como responsable de velar porque se consolide en el país un régimen económico y social que se funde en principios de justicia social, creando condiciones para la promoción del desarrollo sostenible y el aprovechamiento del potencial humano. Se establece que la eficiencia económica, a la par de la mejora de las instituciones públicas, debe traducirse en la mejora de la calidad de vida de los guatemaltecos. También se indica que la política económica debe ser integral, coherente y coordinada con el resto de áreas de políticas públicas, y además, que debe ser diseñada y administrada de forma global y con visión de largo plazo, y dirigida a promover el desarrollo económico y social. Finalmente, el Pacto Fiscal se define como un proceso de largo plazo que establece las grandes líneas de acción de la política fiscal.

En su segunda parte, se enumeran los principios y compromisos que deben regir la política fiscal en ocho áreas:

1. Balance fiscal. Se establece la necesidad de mantener un equilibrio entre los ingresos y egresos del Estado y de mantener un superávit en la cuenta corriente del gobierno para contar con recursos destinados a la inversión pública.
2. Ingresos del Estado. Sus principales principios y compromisos tienen que ver con la suficiencia de recursos, la progresividad de los impuestos y la estabilidad, certeza y simplicidad del sistema tributario.
3. Administración tributaria. Se proponen mecanismos para mejorar la eficiencia y eficacia en el cobro de los impuestos, entre los que destacan la implementación de una cuenta corriente tributaria, la creación de una unidad de contribuyentes especiales, la realización de un censo fiscal, así como la persecución y combate al incumplimiento de las obligaciones tributarias.
4. Gasto público. Para el cumplimiento de las metas de gasto propuestas por los Acuerdos de Paz, se insiste en darle prioridad al gasto social, creando un sistema de indicadores de gestión y productividad del gasto, y estableciendo un sistema nacional de inversión pública.
5. Deuda pública. Se convino tener mayor coordinación en esta área,

así como prudencia en relación al endeudamiento de los gobiernos municipales y vigilancia de pasivos contingentes.

6. Patrimonio público. Se acordó darle seguimiento, control y protección.
7. Evaluación y control. Se acordó promover la transparencia de la gestión pública, combatir la corrupción y profesionalizar al empleado público.
8. Descentralización fiscal. Se convino transferir competencias, recursos y capacidades, con el objeto de mejorar la provisión y calidad de los servicios públicos y ampliar el acceso, gestión, mantenimiento, control ciudadano, sostenibilidad y transparencia de los mismos.

En la tercera parte se definen los procedimientos para la implementación del Pacto Fiscal, incluyendo entre ellos una instancia de seguimiento. En la cuarta parte se fija un calendario indicativo de cumplimiento de compromisos para el año 2000, y para los años 2001 al 2003.

Posteriormente, el 20 de Junio, los sectores de la sociedad civil incluyendo los del sector empresarial, con la moderación de la CA, firmaron el Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia en Guatemala (recuadro 2). El Acuerdo Político contiene medidas concretas de una reforma fiscal centrada en aspectos tributarios, asegura la meta tributaria del 12% en el 2002, y coadyuva a la instauración de un sistema fiscal moderno, eficiente y equitativo<sup>9</sup>.

#### *Resumen del "Acuerdo Político"*

### **Recuadro 2**

El Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia en Guatemala, firmado por el Colectivo de Organizaciones Sociales (COS) y el CACIF, en representación del sector empresarial organizado, marca la concreción de las primeras medidas tributarias y fiscales que inician el proceso de consolidación de la política fiscal de largo plazo. Establece una reforma fiscal con seis componentes:

1. El fortalecimiento de la administración tributaria y el combate a la evasión y al contrabando. Las medidas incluyen la creación de un ente integrado para perseguir la evasión, la ejecución de un programa de operativos fiscales y de ataque al contrabando, el cierre temporal de empresas, la modificación de los Códigos Tributario, de Comercio y Penal, la revisión de la Ley de la SAT, y la realización de un censo fiscal.

<sup>9</sup> Para una descripción detallada de todo el proceso del Pacto Fiscal, ver Hombres de Maíz, (2001) e IPES (2001).

2. Revisión de privilegios, exenciones y exoneraciones fiscales. Entre otros, se incluye eliminar la acreditación al ISR del IVA pagado, limitar la deducción de pérdidas del ISR únicamente al año subsiguiente en que ocurrieron, y restringir al 5% la renta deducible sobre adquisición de planta, maquinaria y equipo, así como en programas de capacitación y adiestramiento. Se acordó reformar el artículo 4 de la Ley de ZOLIC, conviniéndose revisar la legislación aplicable a maquilas y zonas francas. La deducción de donaciones estará limitada a un máximo del 5% de la renta bruta y podrá aplicarse cuando pueda comprobarse fehacientemente. Se propone incluir aranceles y otros recargos en la base de cálculo del IVA.
3. Fortalecimiento de los ingresos tributarios. Incluye un incremento del 25% al 31% de la tasa del ISR según tramos para personas individuales y de la tasa del ISR para personas jurídicas, así como el incremento del IVA a partir del 1 de julio del 2001 del 10% al 12%. También se incluye un incremento de US\$10 al impuesto de salida del país, la introducción de un impuesto a la distribución de bebidas alcohólicas, destiladas y cerveza, así como la promulgación de una ley que integre al Impuesto Único Sobre Inmuebles y el de tierras ociosas. Finalmente, se incluye la extensión de la vigencia del IEMA hasta el 2003, dejando abierta la posibilidad de convertirlo en tributo permanente.
4. Establecimiento de una bonificación equivalente al 4% de los salarios mínimos vigentes a la fecha, y garantías de cumplimiento del salario mínimo en zonas urbanas.
5. La puesta en marcha de un programa de reactivación económica y social, que estimule el crecimiento y el desarrollo social, por medio del aumento de la productividad, la generación del empleo y el fomento al ahorro y la inversión.
6. Implementación de un programa de gasto público para el período junio 2000 - junio 2001, que priorice la necesidad de consolidar el proceso de paz, el desarrollo social y la reactivación económica.

En las negociaciones se aceptó que el acuerdo adquiriera la calidad de addendum, de los Acuerdos de Paz, de tal forma que pueda ser objeto de verificación de MINUGUA y del seguimiento permanente de la Comisión de Acompañamiento.

Bajo el principio de buena fe, los suscriptores del acuerdo se comprometieron a promover su difusión, apoyo social y su consolidación política y jurídica, particularmente absteniéndose de promover recursos legales que pudieran entorpecer su plena implementación.

### **3. Del éxito de la concertación a las dificultades de aplicarlo**

El proceso del PF, desde su inicio en marzo de 1999, se constituyó en el ejercicio de concertación más exitoso en la historia de Guatemala al lograr poner de acuerdo a las diversas fuerzas políticas y sociales en un tema tan conflictivo como es el tributario. ¿Qué explica el éxito del proceso? ¿La metodología empleada por la CA, como algunos sugieren, o la voluntad política de empresarios y organizaciones sociales como otros argumentan?, ¿O talvez la intervención de la comunidad internacional?

Sin embargo, la gran energía utilizada para construir la confianza mutua entre los diversos sectores participantes en el proceso, que llevaría confeccionar un documento aceptado por todos, no fue suficiente para garantizar su aplicación por parte del gobierno. Esta parte del capítulo se centra en identificar y analizar las circunstancias que pudieron haber influido en el éxito inicial del proceso de negociación, reflejado en la suscripción del Pacto Fiscal, así como en la paralización subsiguiente del proceso de implementación del PF.

#### *a) Conducción del proceso, credibilidad de la etapa preparatoria y metodología de negociación*

El éxito del proceso de concertación se debió, en gran medida, a la acertada conducción de la Comisión de Acompañamiento. La propia composición de la CA, sumada a las decisiones sobre la metodología que debía emplearse en la negociación, dieron gran credibilidad a todas las etapas de este proceso. La CA hubo de adaptar el proceso al reconocimiento de que durante el gobierno del PAN sería muy difícil avanzar en el tema fiscal<sup>10</sup>. Esta realidad política fue la causa del largo proceso de deliberaciones en la CA sobre la forma de abordar el tema, discusión que se prolongó desde la firma del Acuerdo de Recalendarización de la meta tributaria (16/X/98) hasta la instalación formal de la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (19/III/99).

Por ello, y dado el frágil balance de poder de ese momento, al cual se agregaba la enorme desconfianza prevaleciente entre el gobierno y el sector empresarial, la CA decidió iniciar el proceso con un bajo perfil. Para superar el escollo de la desconfianza, optó por formar una comisión de notables con credibilidad ante los principales actores políticos, para que iniciara el proceso mediante la elaboración de una propuesta del contenido del PF, la cual sería luego sometida a con los diferentes actores sociales y políticos del país. En marzo de 1999 se instaló oficialmente la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF), integrada por cuatro ciudadanos guatemaltecos con conocimientos del tema fiscal y con vínculos con los principales sectores sociales y políticos del país<sup>11</sup>.

La CPPF trabajó con gran libertad para consultar con los sectores sociales de todo el país y definir el contenido de las futuras negociaciones del Pacto Fiscal. El documento base elaborado por la CPPF, titulado Hacia un Pacto Fiscal en Guatemala, estuvo listo para fines de 1999, y contó con un amplio apoyo de las organizaciones sociales, políticas y económicas del país. Las razones de tal apoyo fueron varias, entre las que destacan:

---

<sup>10</sup> Esta percepción fue reforzada por el incumplimiento del gobierno de los nuevos compromisos incluidos en el Acuerdo de Recalendarización, particularmente de la aplicación de algunas medidas tributarias programadas para principios de 1999, tendientes a evitar una caída en la carga tributaria en ese año. Para mayores detalle ver Informes de Verificación de MINUGUA.

<sup>11</sup> La CPPF estuvo integrada por Alma Quiñónez, Lizardo Sosa, Richard Aitkenhead y Arturo Montenegro. Como Secretario Ejecutivo de comisión se nombró a Juan Alberto Fuentes y participaron como asesores de la misma Eduardo Weymann y Pablo Schneider.

- i) el carácter integral de la propuesta (ver recuadro 1), disolvió las dudas de quienes pensaban que el pacto al reducirse a la parte tributaria, era una excusa para aumentar impuestos. El carácter integral también estimuló la participación ciudadana en el proceso;
- ii) la decisión de centrarse solamente en definir principios y compromisos, aumentó la confianza de sectores reticentes y abrió la posibilidad real para la concertación;
- iii) el apego a la Constitución Política de la República y a los Acuerdos de Paz<sup>12</sup>, permitió definir los límites del pacto y convertirlo más tarde en el denominador común de las negociaciones.
- iv) la forma como se elaboró el documento, en consulta con todos los sectores, le dio credibilidad y legitimidad al proceso.

Luego de recibir el documento de la CPPF, y después de un largo proceso de análisis y deliberación, la CA definió los criterios sobre los cuales se desarrollaría la concertación. Los criterios que guiaron el proceso fueron los siguientes:

- i) la CA asumiría la responsabilidad de conducir, neutralidad y transparencia, el proceso de concertación;
- ii) dada la urgencia de la reforma fiscal, la concertación no debería prolongarse más allá del primer semestre de 1999<sup>13</sup>;
- iii) el proceso debería incluir al más amplio espectro de fuerzas sociales de la sociedad guatemalteca así como a los actores de las diversas regiones del país;
- iv) dada la desconfianza inicial existente entre los participantes, se optó por no fijar si la adopción de los acuerdos se haría por votación o por consenso<sup>14</sup>;
- v) en vista de lo acontecido en anteriores experiencias de concertación, y las cuales fracasaron, se decidió no definir de antemano las fases del proceso de concertación ni la metodología, sino que se iría actuando conforme las circunstancias lo exigieran.
- vi) y para facilitar la concertación, el PF abarcaría únicamente principios y compromisos<sup>15</sup> como lo había propuesto la CPPF, y quedarían excluidas las medidas específicas, problema que se enfrentaría una vez se suscribiera el Pacto.

El hecho de que los criterios fuesen tan generales produjo una incertidumbre inicial entre los sectores participantes en el pacto. No obstante, lo que parecía una debilidad, se convirtió en fortaleza, sobre todo en las últimas fases del proceso, al permitir una gran flexibilidad para actuar de acuerdo a las coyunturas específicas.

<sup>12</sup> La CA dejó en plena libertad a la CPPF para la elaboración del documento. Los únicos parámetros que se le establecieron fueron respetar el espíritu y la letra de los Acuerdos de Paz y del Acuerdo de Recalendarización del 16 de octubre de 1998.

<sup>13</sup> Al principio se estableció que todo el proceso debería estar concluido en abril.

<sup>14</sup> Este punto era particularmente conflictivo dado que el sector empresarial temía encontrarse en minoría en un contexto en el que las organizaciones sociales eran numerosas. Estas últimas se inclinaban porque la toma de decisiones fuese por votación simple.

<sup>15</sup> Sin embargo, se hizo un esfuerzo por asegurar que los compromisos incluían metas cuantificables, facilitando el seguimiento del cumplimiento del Pacto.

## *b) Una nueva estrategia del CACIF*

El deterioro en 1999 de la situación económica y de las cuentas fiscales generó temor entre el sector empresarial de que se perdiera la relativa estabilidad financiera y cambiaría lograda con el gobierno del PAN y les motivó a asumir una actitud más favorable en relación al tema fiscal y al PF. En particular, el CACIF aceptó la necesidad de aumentar algunas tasas tributarias.

La sensación de fragilidad macroeconómica fue reforzada por el triunfo del FRG en las elecciones, victoria lograda en una campaña electoral en la que privó un fuerte lenguaje antioligárquico. El empresariado vislumbró que en enero de 2000 se las vería con un gobierno hostil sobre el cual sería difícil influir, lo cual podría traducirse en una reforma tributaria perjudicial para sus intereses.

Así, comenzó a ver al PF como un oportuno instrumento, mediante el cual podría construir una amplia alianza con la sociedad civil para poder enfrentar al nuevo gobierno en materia fiscal y ganar además el apoyo de la comunidad internacional<sup>16</sup>. El CACIF comprendió que resultaba más favorable negociar con el gobierno del FRG dentro del pacto fiscal que fuera de él, lo cual le permitía incidir directamente en la definición de la política fiscal y aumentar su poder de negociación.

Ello explica la participación activa del CACIF en el PF y su aceptación de la línea propuesta por la CPPF. Esta decisión fue facilitada porque la propuesta de la CPPF respetaba la Constitución y el espíritu y la letra de los Acuerdos de Paz. El sector empresarial, después de mantener una posición reticente en las negociaciones para finalizar el conflicto armado, terminó por aceptar los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz<sup>17</sup>, ya que hacerlo era un prerrequisito para participar de las ventajas que representaba estar incluido en el PF.

Una vez suscrito el pacto fiscal el CACIF ajustó su estrategia para sacar las mayores ventajas de las negociaciones posteriores. Para ellos una cosa era aceptar los principios y compromisos generales y otra negociar medidas tributarias específicas. El CACIF utilizó como marco general las propuestas específicas desarrolladas por la CPPF, que incluían como principales medidas el aumento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 10% al 13%, el aumento de la tasa del Impuesto Sobre la Renta a las Empresas del 25% al 30%, y el desmantelamiento gradual de la estructura de privilegios y exenciones.

Durante las negociaciones del Acuerdo Político, el CACIF pugnó por lograr que el Colectivo de Organizaciones Sociales (COS) aceptara el aumento del IVA<sup>21</sup> en lugar del impuesto sobre las divisas que el Ministerio de Finanzas propuso como medida alternativa. El colectivo empresarial luchó también para evitar el desmantelamiento del sistema de privilegios fiscales (deducciones y exenciones)<sup>18</sup>. La posición del CACIF respecto al IVA fue favorecida gracias a que se consideró inviable implantar el impuesto a las divisas, por sus efectos macroeconómicos negativos y su dudosa capacidad de recaudación<sup>19</sup>.

---

16 La comunidad internacional también envió al sector privado el mismo mensaje que al FRG, es decir, que la ayuda externa y el apoyo político de la comunidad dependía en buena medida de la implementación de una reforma tributaria que posibilitara aumentar la carga tributaria según lo establecido en los Acuerdos de Paz.

17 Los compromisos más importantes incluidos en los Acuerdos de Paz aceptados por el CACIF fueron el logro de la meta tributaria del 12% en el 2002; el concepto de progresividad del sistema tributario; y la creación de la Unidad de Grandes Contribuyentes.

18 La defensa de los privilegios fiscales, no sólo revelaba su importancia en términos de la evasión fiscal, sino que reflejaba la preocupación del CACIF de preservar la unidad del tema fiscal. De hecho, el CACIF tuvo que realizar un complejo y costoso proceso de negociaciones con algunos de sus grupos, no siempre exitosas, ya que enfrentó a una férrea oposición incluso de algunas de las familias más poderosas del país.

19 Además, la comunidad internacional a través de MINUGUA le había expresado a las partes negociadoras y al gobierno su rechazo a dicho impuesto, lo cual influyó fuertemente en la posición que tomó el COS respecto de dicha propuesta.

El objetivo del CACIF de preservar el sistema de privilegios fiscales fue dificultado por la posición del COS, para el que eliminarlos era prioritario<sup>20</sup>. Frente a la inflexibilidad del colectivo social, el CACIF llevó hasta el límite las negociaciones y provocó al final la ruptura de las mismas. Esto permitió que quienes se oponían al aumento del IVA (tanto de izquierda como de derecha), pudiesen sabotear el proceso. Como consecuencia del impasse, el Ministro de Finanzas, quien se había opuesto al Acuerdo Político, por considerarlo favorable al CACIF y porque incluía el IVA-, presentó al Congreso su propia propuesta de reforma fiscal<sup>21</sup>. Cuando el CACIF advirtió las implicaciones que tenía su postura inflexible de defensa de los privilegios, e informó a la CA que estaba dispuesto a llegar a un Acuerdo Político, el daño ya estaba hecho.

### *c) Unidad y fragmentación del Colectivo de Organizaciones Sociales*

El otro actor en el proceso de concertación del PF y en las negociaciones del Acuerdo Político fue el Colectivo de Organizaciones Sociales (COS), formado por dos grandes agrupaciones: la Coordinadora Sí Vamos por la Paz (CSVP) y la Asamblea de la Sociedad Civil (ASS), donde la URNG tenía influencia. El COS era el actor más débil y vulnerable debido a su composición heterógena, la diversidad de intereses que perseguían sus integrantes y su falta de experiencia en negociación de temas<sup>22</sup>. Pese a sus debilidades políticas y técnicas, el COS desempeñó un papel excepcional en el proceso de concertación, al convertirse en un interlocutor responsable ante el sector empresarial y ante el Estado e incidir de manera directa en la definición de la política fiscal<sup>23</sup>. Sin embargo, la frágil unidad que el COS había mantenido durante el proceso de concertación se perdió en la fase de negociación del Acuerdo Político. La coyuntura política hizo que algunas agrupaciones vinculadas a la URNG, retomaron sus agendas sectoriales. Dichas organizaciones intentaron cooptar y manipular políticamente al COS y sabotearon el proceso para evitar el aumento del IVA. Esto explica porqué en las negociaciones posteriores a la firma del Acuerdo Político, realizadas en la Vice-presidencia de la República, se dividió el COS y la ASC se retractó de lo firmado con el CACIF, en el Acuerdo Político del 20 de junio.

### *d) Las ambigüedades del gobierno*

#### *i) La negociación del Pacto Fiscal y del Acuerdo Político*

La razón esgrimida por el gobierno y el FRG para rechazar el Acuerdo Político fue que, al no haber participado en las negociaciones, no tuvieron la oportunidad de presentar sus propias propuestas. La ausencia de dos actores tan importantes en el proceso del PF es considerada como un error político de la CA. Sin embargo, la ausencia del gobierno y del FRG se explica como consecuencia de la falta de acuerdo entre ambos respecto al tema fiscal. A esto debe agregarse también la desconfianza del CACIF y el COS frente al gobierno.

---

<sup>20</sup> Hay que reconocer en este sentido, la gran capacidad política mostrada por el COS en las negociaciones.

<sup>21</sup> Esto revela la oposición del Ministro de Finanzas al proceso, y muestra que contrariamente a lo expresado por algunos altos funcionarios de gobierno, el Ministerio de Finanzas estaba bien informado del curso de las negociaciones y del posible contenido del Acuerdo Político.

<sup>22</sup> Esta debilidad fue ampliamente superada en el transcurso del proceso en buena medida por el apoyo de los centros de investigación y la notable capacidad técnica y política de algunos dirigentes.

<sup>23</sup> Este hecho tiene un gran significado político y muestra en toda su magnitud los cambios operados en la sociedad a raíz de la firma de la paz y de la implementación de los acuerdos. Desgraciadamente, dicho episodio no fue valorado por algunas organizaciones de izquierda.

A lo largo de las negociaciones, el gobierno nunca fue capaz de unificar en un solo vocero y posición su política tributaria. El tema fue manejado por distintas entidades – el Ministerio de Finanzas, SEPAZ, la SAE y la Presidencia de la República- quienes con frecuencia actuaban de manera descoordinada e, incluso, antagónica<sup>24</sup>.

La ausencia de participación del gobierno y del FRG en el proceso del PF pareciera haberse fundamentado en tres consideraciones políticas básicas:

- a. El FRG tenía la legitimidad que otorga el voto popular para evitar, en lo posible, incrementar impuestos salvo aquellos que afectaran exclusivamente a los grandes empresarios.
- b. Al partido de gobierno le incomodaba la participación del CACIF en el proceso del pacto fiscal porque otorgaba a los empresarios poder de veto a las propuestas oficiales.
- c. El Gobierno mantenía una actitud escéptica hacia el proceso, porque consideraba improbable que los sectores participantes pudieran ponerse de acuerdo en medidas tributarias para alcanzar la meta del 12% establecida en los Acuerdos de Paz.

Al excluirse del PF y del Acuerdo Político, el Gobierno se liberaba de cualquier responsabilidad ante el eventual fracaso del proceso y conservaba un poder de veto sobre eventuales acuerdos ajenos a sus prioridades. Los eventos posteriores a las firmas del PF y del Acuerdo Político y el profundo desgaste del Gobierno y del FRG por su resistencia a implementarlos, mostró que su estrategia fue equivocada. El Gobierno no sólo desaprovechó la oportunidad para implementar una reforma fiscal de consenso, sino que, a la larga, contribuyó al fortalecimiento político del CACIF.

El Gobierno subestimó la capacidad del CACIF y de las organizaciones sociales para lidiar con el tema fiscal, así como su voluntad para ponerse de acuerdo. Además se sobreestimó el poder real del FRG y del Gobierno para llevar adelante por sí mismo una política fiscal amplia.

## ii) La etapa posterior a la negociación del Acuerdo Político

En la fase posterior a la firma del Acuerdo Político del 20 de junio, el gobierno emprendió una negociación dirigida por el Vicepresidente de la República, ante la presencia de la CA y con MINUGUA como testigo de honor<sup>25</sup>. La finalidad perseguida consistió en convertir al Acuerdo Político en el piso de las negociaciones a partir del cual intentaría arrancar concesiones al CACIF, para ganar así el apoyo de las organizaciones del COS. La estrategia fracasó cuando provocó el rompimiento de las negociaciones. Al cerrarse el diálogo se puso en peligro el proceso del PF y se dio oportunidad de replegarse a la izquierda -que estaba en contra del aumento del IVA- con lo cual se precipitó la ruptura del COS. Al final, el Gobierno, se quedó solo en el tema tributario. La estrategia gubernamental partió de dos supuestos erróneos. El más grave fue la presunción de que luego de la firma del Acuerdo Político, aún existía un margen de concesiones entre el CACIF y el COS para seguir negociando, cuando el Acuerdo representaba para ambos el límite más allá del

---

<sup>24</sup> En cierta ocasión el representante de SEPAZ contradujo la posición del Ministro de Finanzas, argumentando que dicha posición no era la del gobierno. Por lo delicado del tema, el Ministro consultó telefónicamente con el Presidente de la República, el cual le expresó su apoyo.

<sup>25</sup> Como es conocido, a raíz de la presentación por parte del Ministerio de Finanzas al Congreso de varios proyectos de reforma fiscal que no respetaban los acuerdos políticos que se habían alcanzado en la mesa de negociación entre el CACIF y el COS, y con el propósito de procurar una convergencia de ambas iniciativas, se instaló una mesa de negociación en la Vice-presidencia de la República donde participó el Estado (ejecutivo y legislativo), los partidos políticos (excepto el PAN), el CACIF y el COS.

cual no podían ir<sup>26</sup>. El otro supuesto fue considerar que el COS se uniría al Gobierno en una alianza contra del CACIF. En la práctica, el colectivo social no solo se negó a apoyar al Gobierno sino, además, una de sus organizaciones integrantes, la ASC, se retractó de lo firmado en el Acuerdo Político y provocó la ruptura del COS.

#### *e) El papel de la Comunidad Internacional*

La comunidad internacional jugó un papel relevante en la concertación del PF y en las negociaciones del Acuerdo Político, tanto en la dimensión técnica como en el ámbito político. Dada la originalidad y la complejidad del proceso, dicha intervención no estuvo exenta de dificultades. Sin embargo, el consenso en el interior de la comunidad internacional sobre el tema fiscal permitió superar los obstáculos y lograr una unidad que fortaleció la eficacia de las acciones políticas. Ella se basó en tres criterios. El primero y más importante era que la implementación del proceso del pacto fiscal no sustituía a los compromisos fiscales (alcanzar el 12%), y por tanto un eventual fracaso no eximía al gobierno de la responsabilidad de cumplir con lo pactado.

El segundo criterio era, que dada la falta de voluntad política del PAN para cumplir con lo pactado, el PF podía ser un instrumento importante para viabilizar políticamente la reforma fiscal y darle vigencia al proceso de reforma en el mediano y largo plazo. El tercero era que más allá de su contribución al logro de la meta tributaria, el PF podía contribuir positivamente a atenuar la resistencia prevaleciente en el país a pagar impuestos y generar una discusión pública que contribuyese al mejor entendimiento del problema fiscal.

El consenso de la comunidad se fue fortaleciendo a medida que el proceso del pacto se desarrollaba, lo cual posibilitó la conformación de un fuerte bloque político que jugó un papel decisivo en las fases críticas del proceso. Esto ocurrió a pesar de que las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) en repetidas ocasiones habían expresado su escepticismo respecto al PF debido a la historia de incumplimiento fiscal de Guatemala, considerando que el proceso era una excusa más para no cumplir con lo pactado. Por ello las IFI no tuvieron mayor incidencia en la concertación del PF. Algunas, como el FMI, respetaron el Acuerdo, pero aunque colaboraron con MINUGUA en la elaboración de insumos técnicos, guardaron distancia del proceso.

Uno de los aportes más relevantes de la comunidad internacional fue ayudar a generar condiciones políticas para el desarrollo del proceso. Esto se logró gracias al intenso trabajo de interlocución con los principales actores del proceso. Al dialogar con ellos, la comunidad internacional lo hizo asumiendo una posición unitaria firme respecto a que a la urgencia de la reforma tributaria<sup>27</sup> y el importante papel que el PF iba a jugar para alcanzar este objetivo.

De esta manera, en el segundo semestre de 1999, cuando la economía empezó a desacelerarse, agudizando así los desequilibrios macroeconómicos en el momento en el que las elecciones daban la victoria al FRG, la comunidad internacional abordó la tarea de

---

26 Esto es particularmente cierto en el caso del CACIF, que en el proceso de negociaciones del Acuerdo Político había sufrido un desgaste importante al interior del sector empresarial por las concesiones que habían realizado, sobre todo en lo referente a los privilegios fiscales.

27 Fue importante la forma operativa pues los miembros de la comunidad internacional sentados en un mismo lado de la mesa, tomando la palabra de acuerdo a un orden preestablecido y reafirmando la misma posición mandaron una señal del total apoyo de la comunidad internacional.

persuadir al nuevo partido gobernante y al sector empresarial de la necesidad de apoyar el pacto y la reforma tributaria. La comunidad internacional condicionó la realización del Grupo Consultivo, programado para el primer trimestre de 2000, al proceso del PF y a la reforma que permitiera alcanzar la meta de ingreso tributario del 12% en el 2002.

En la fase última del proceso de concertación del Pacto Fiscal y de las negociaciones de las medidas tributarias, la comunidad internacional contribuyó a acercar las posiciones de los diversos sectores. En particular, MINUGUA, quien formaba parte ex officio de la CA, con voz pero sin derecho a voto, jugó un papel muy activo en todas las fases del proceso. Su participación en el proceso de concertación contribuyó a crear un ambiente de confianza, que facilitó la obtención de consensos. Además, MINUGUA estableció una estrecha coordinación con la CA y las IFI, para elaborar conjuntamente los insumos técnicos requeridos en la definición de posiciones en los temas fiscales.

La comunidad internacional también destinó importantes recursos financieros para apoyar el proceso del PF y a las instancias institucionales involucradas. Debido a este apoyo, pudieron participar de mejor manera las organizaciones de la sociedad civil y se facilitó la elaboración de estudios técnicos y la contratación de especialistas y personal de apoyo. Además, gracias a esta colaboración pudieron realizarse eventos públicos y privados que facilitaron un mayor conocimiento acerca del contenido del pacto fiscal entre sectores de la sociedad guatemalteca.

#### *f) Hacia una Constitución Fiscal*

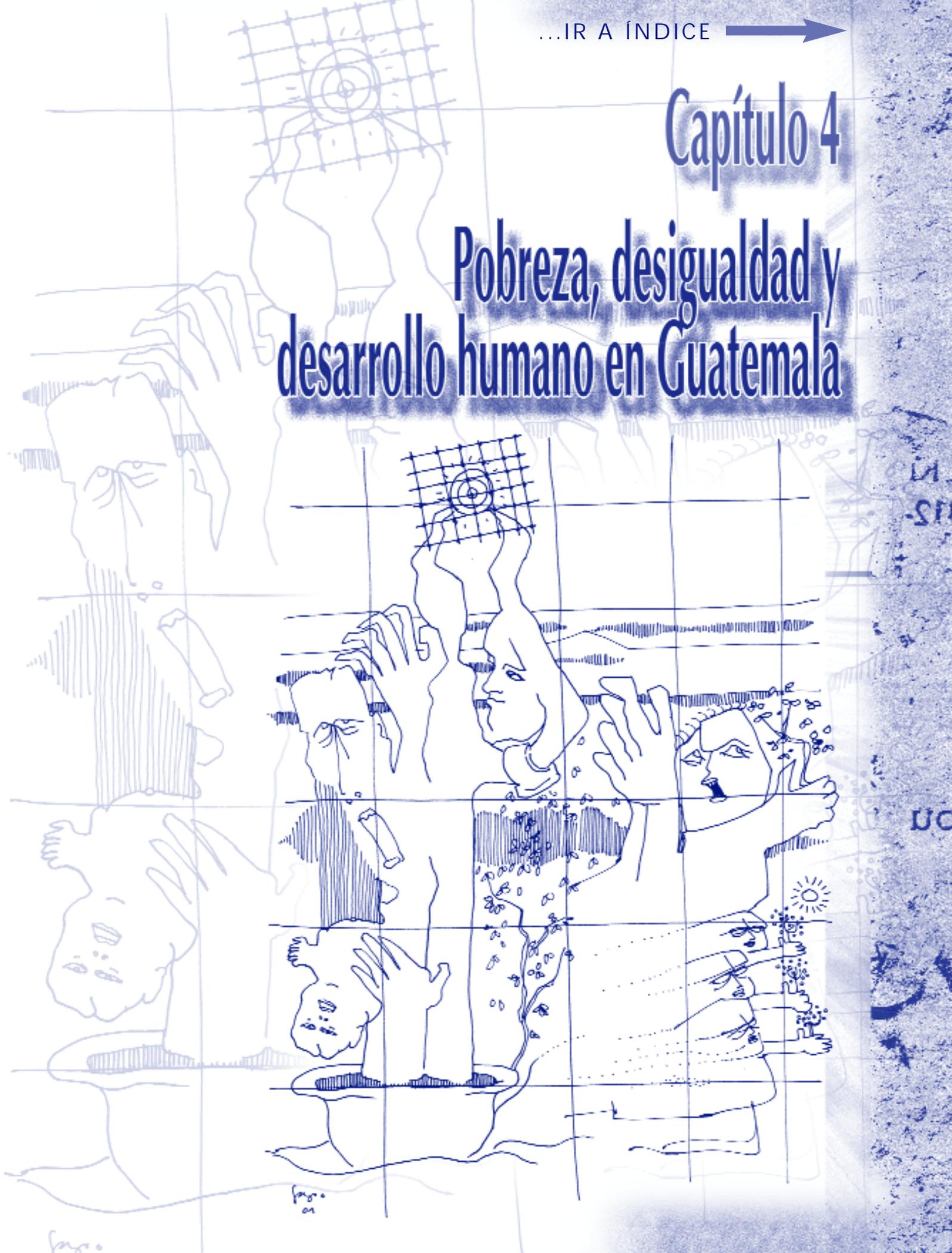
Aun con limitaciones y debilidades en su implementación, el Pacto Fiscal es el único acuerdo sobre el financiamiento del Estado que ha sido ampliamente consensuado. Significó un proceso participativo sin precedentes, sobre un tema que en el pasado no se había debatido abiertamente. Si bien puso de manifiesto las grandes dificultades que tienen los diferentes sectores guatemaltecos para ponerse de acuerdo, demostró que el diseño e implementación de la política fiscal puede ser una responsabilidad compartida, incluyendo el concurso de los ciudadanos como contribuyentes y como fiscalizadores de la gestión gubernamental.

Por otra parte, acordar el Pacto Fiscal requirió un debate inicial acerca de las funciones básicas del Estado en Guatemala. Este debate inicial fue el punto de partida para concebir el tema del financiamiento del Estado de manera integral, de manera que se pudieran convenir pautas de largo plazo acerca de los ingresos tributarios, el gasto y la deuda pública y el patrimonio del Estado. Y, al incluir principios y compromisos de mediano y largo plazo, el Pacto Fiscal puede interpretarse como una auténtica Constitución Fiscal, siendo por ello uno de los condicionantes básicos del Estado guatemalteco del futuro.



# Capítulo 4

## Pobreza, desigualdad y desarrollo humano en Guatemala



page 01

page 01

# Índice

Pobreza, desigualdad y Desarrollo Humano en Guatemala	55
1. El índice de desarrollo humano	57
2. Perspectivas de la pobreza en Guatemala	64
3. Mercado de trabajo y pobreza en Guatemala	78
4. Escenarios de reducción de la pobreza extrema	90
5. Síntesis de los resultados de la simulación	96

# Desarrollo humano, pobreza y empleo



o obstante ciertos avances durante la década de los noventa, el bajo desarrollo humano y los altos índices de pobreza que aún persisten en Guatemala son reflejo de la incapacidad del Estado y de la sociedad para enfrentar de manera decidida y concertada las grandes carencias del país. Otro reflejo de esta incapacidad es la baja productividad de la mano de obra, reflejo de un mercado laboral poco estudiado en Guatemala. A continuación se analizan estos tres temas -desarrollo humano, pobreza y empleo-, culminando con un análisis prospectivo que busca identificar los requisitos de crecimiento económico y de distribución de los frutos de ese crecimiento para reducir en un 50% la proporción de la población en situación de pobreza extrema, de acuerdo a los compromisos internacionales que existen en esta materia.

## **1. El índice de desarrollo humano**

El desarrollo humano, entendido como una ampliación de opciones de bienestar de las personas, puede medirse acudiendo a un índice compuesto de indicadores económicos y sociales. En particular, el índice de desarrollo humano (IDH) se basa en indicadores de ingreso (ingreso per capita), salud (esperanza de vida) y de educación (alfabetismo y asistencia a educación primaria, secundaria y universitaria).

En 1999 el IDH para el país en su conjunto fue 0.61, superior al de 1998 (0.59), observándose dicha tendencia para todas las regiones del país. Dado que las estadísticas no registran un cambio en la esperanza de vida entre ambos años, la variación del índice se explica por cambios del PIB y, especialmente, por cambios en el componente de educación, que aumentó en un 11.7% respecto a 1998.

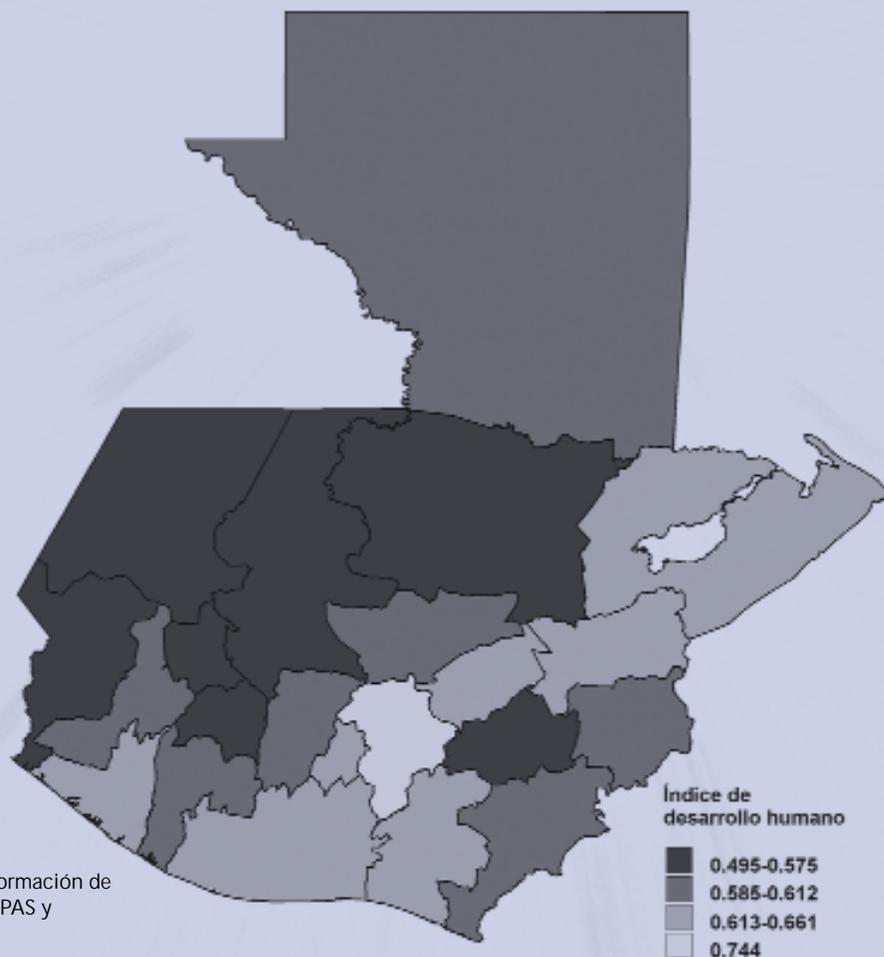
### a. El IDH por regiones

Las variaciones más significativas en el IDH se observan en las regiones Noroccidente (10.7%) y del Petén (10.1%), seguidas por la Nororiente (7.9%), Central (7.3%), Norte (6.6%), Suroriente (6.5%), Metropolitana (5.6%) y Suroccidente (4.3%). La región Metropolitana (0.74) continúa como la de mayor IDH, seguida de la Central, mientras que las regiones Norte, Noroccidente y Suroccidente, que tienen las mayores proporciones de población indígena, siguen registrando los índices más desfavorables, cercanos al 0.55.

### b. el IDH por departamento

La mayoría de departamentos del país están en el nivel medio de desarrollo humano<sup>1</sup>. El departamento de Guatemala mantiene el IDH más alto, 0.7444. Luego le siguen Sacatepéquez, Escuintla, Santa Rosa, Retalhuleu, El Progreso, Zacapa e Izabal. Los departamentos con el nivel más bajo de IDH son San Marcos, Huehuetenango, Quiché, Totonicapán, Sololá, y Alta Verapaz. Las diferencias de nivel del IDH pueden atribuirse principalmente a diferencias de educación e ingreso.

Gráfica 1  
Índice de desarrollo humano por departamento  
1999



Fuente: Cálculos propios con información de CONALFA, MINEDUC, OPS, MSPAS y ENIGFAM 98/99.  
Elaboración: F. Clark.

<sup>1</sup> El nivel alto de desarrollo humano corresponde a un IDH igual o superior al 0.80, mientras que el nivel medio corresponde a valores de entre 0.50 y 0.79. En Guatemala todas las regiones del país se encuentran en el nivel medio de desarrollo humano.

Cuadro No. 1  
**ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO POR COMPONENTE Y REGIÓN**  
 1998 - 1999

REGION	Índice de salud		Var. %	Índice de nivel educacional		Var. %	Índice del PIB per cápita real		Var. %	Índice de desarrollo humano		Var. %
	1998	1999		1998	1999		1998	1999		1998	1999	
I. Metropolitana	0.773	0.774	0.0	0.715	0.783	9.5	0.626	0.677	8.2	0.705	0.744	5.6
II. Norte	0.715	0.714	-0.1	0.420	0.455	8.3	0.455	0.526	15.7	0.530	0.565	6.6
III. Nororiente	0.703	0.703	-0.1	0.494	0.585	18.4	0.492	0.535	8.6	0.563	0.607	7.9
IV. Suroriente	0.675	0.674	-0.1	0.542	0.599	10.6	0.480	0.534	11.3	0.565	0.602	6.5
V. Central	0.683	0.684	0.0	0.574	0.641	11.7	0.478	0.537	12.4	0.578	0.621	7.3
VI Suroccidente	0.663	0.663	0.0	0.517	0.538	4.1	0.436	0.485	11.2	0.539	0.562	4.3
VII. Noroccidente	0.717	0.716	-0.2	0.389	0.468	20.2	0.372	0.453	21.9	0.492	0.545	10.7
VIII. Peten	0.702	0.702	0.1	0.506	0.610	20.6	0.456	0.519	13.9	0.555	0.611	10.1
PAIS	0.703	0.703	0.0	0.549	0.613	11.7	0.510	0.513	0.7	0.587	0.610	3.8

Fuente: Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989 (INE), X Censo de Población y V de Vivienda 1994 (INE), ENIGFAM 1998/1999 (INE), Unidad de informática del Ministerio de Educación, CONALFA, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Cuadro No. 2  
**Índice de desarrollo humano por departamento**  
 1999

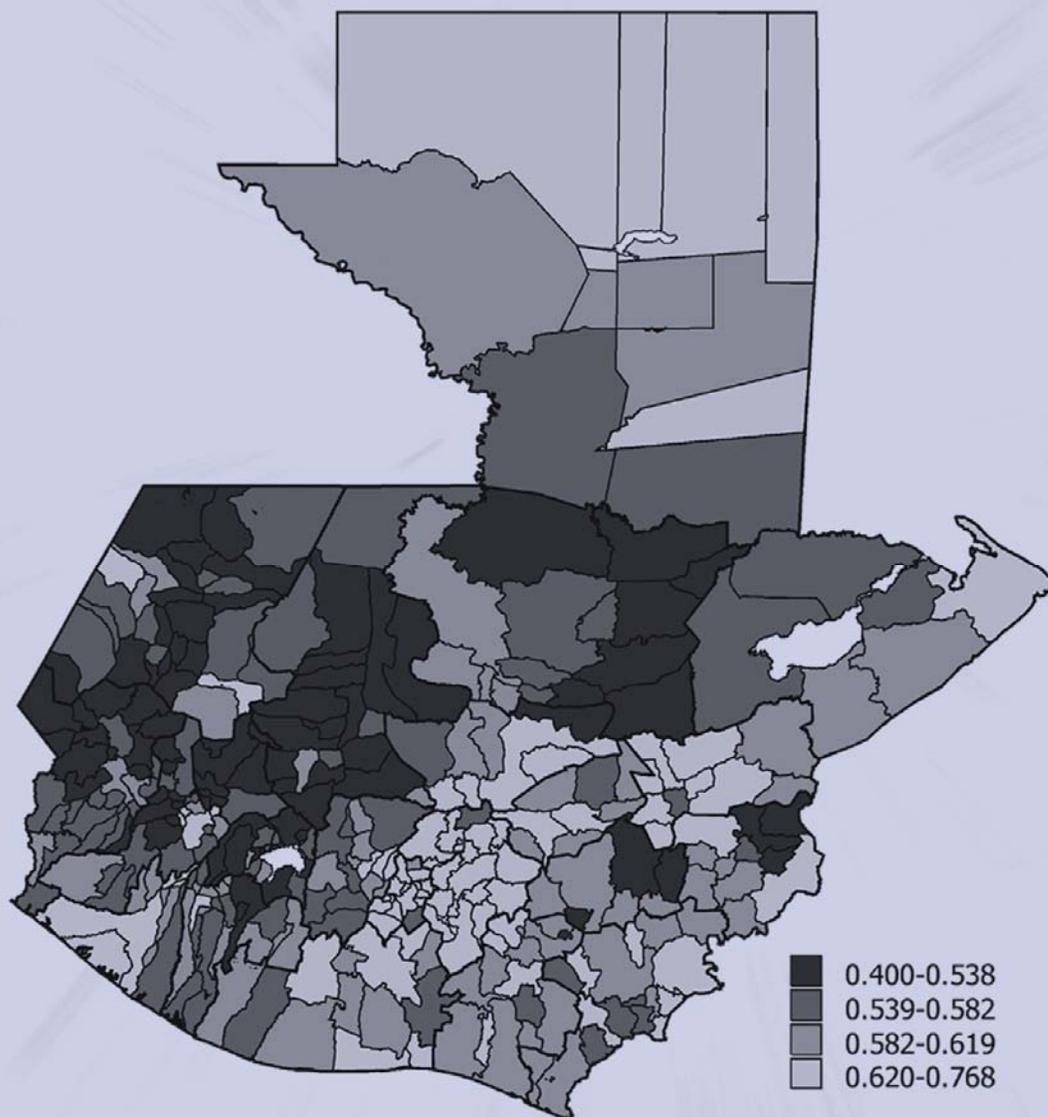
	Índice de educación	Índice de salud	Índice del ingreso	IDH-
Guatemala	0.7826	0.7735	0.6771	0.7444
Baja Verapaz	0.5241	0.7208	0.5375	0.5941
Alta Verapaz	0.4321	0.7072	0.5231	0.5541
El Progreso	0.6512	0.6815	0.5103	0.6143
Izabal	0.5899	0.7302	0.5181	0.6127
Zacapa	0.6103	0.7282	0.5522	0.6302
Chiquimula	0.5318	0.6705	0.5542	0.5855
Santa Rosa	0.6238	0.6860	0.5341	0.6146
Jalapa	0.5431	0.6628	0.5157	0.5739
Jutiapa	0.6158	0.6732	0.5439	0.6110
Sacatepéquez	0.6964	0.7143	0.5709	0.6606
Chimaltenango	0.6003	0.6860	0.4952	0.5938
Escuintla	0.6467	0.6503	0.5510	0.6160
Sololá	0.4516	0.6515	0.4644	0.5225
Totonicapán	0.4692	0.6007	0.4150	0.4950
Quetzaltenango	0.5956	0.6670	0.5315	0.5981
Suchitepéquez	0.5440	0.6758	0.5417	0.5872
Retalhuleu	0.6022	0.7112	0.5316	0.6150
San Marcos	0.5303	0.6735	0.4141	0.5393
Huehuetenango	0.4989	0.7167	0.4582	0.5579
Quiché	0.4218	0.7143	0.4454	0.5272
Petén	0.6090	0.7023	0.5195	0.6103

Fuente: Cálculos propios con información de CONALFA, MINEDUC, OPS, MSPAS y ENIGFAM 98/99.

### c. El IDH por municipio

Los valores del IDH de los 330 municipios<sup>2</sup>, confirman las desigualdades que se muestran al nivel de departamento. De conformidad con el criterio del PNUD establecido en los informes mundiales de desarrollo humano, 99 municipios del país se sitúan en el nivel medio de desarrollo humano, es decir, de 0.50 a 0.79. En los 31 restantes de nivel bajo de desarrollo humano, el promedio del IDH es de 0.4724, muy cercano al rango inicial del nivel medio de desarrollo humano. Los municipios que registran los más bajos niveles en todos los componentes que integran el IDH son Santa Lucía La Reforma, Santa María Chiquimula, Momostenango, Cajolá, y Concepción. También se clasificó a los municipios en cuatro niveles (muy alto, alto, intermedio y bajo) según el IDH<sup>3</sup>. La distribución de los municipios según el departamento puede verse con más claridad en el cuadro 3.

Gráfica 2  
Índice de desarrollo humano, por municipio



Fuente: Cálculos propios con información de CONALFA, MINEDUC, OPS, MSPAS y ENIGFAM 98/99.

Elaboración: F. Clark.

<sup>2</sup> Cuadro 7 del anexo estadístico.

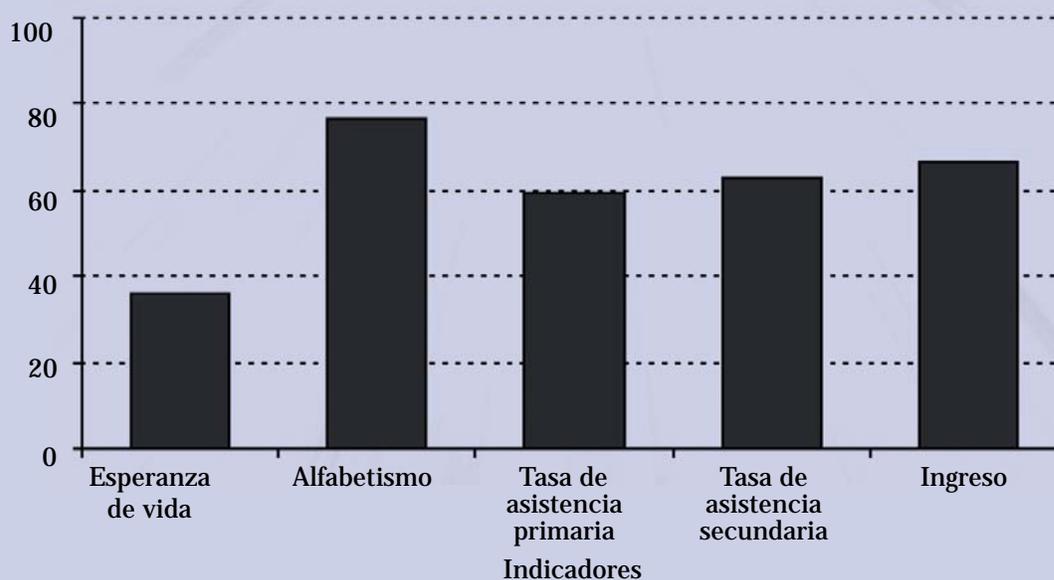
<sup>3</sup> El total de municipios (330) se dividió en cuatro grupos de igual número, ordenándolos de acuerdo al valor del IDH.

Cuadro No. 3  
Proporción de municipios por departamento según nivel de IDH  
(En porcentajes y número de municipios)

	1	2	3	4	Total de municipios %	No.
Guatemala	94.1	0.0	5.9	0.0	100.0	17
El Progreso	25.0	62.5	12.5	0.0	100.0	8
Sacatepéquez	87.5	6.3	6.3	0.0	100.0	16
Chimaltenango	18.8	37.5	43.8	0.0	100.0	16
Escuintla	38.5	53.8	7.7	0.0	100.0	13
Santa Rosa	28.6	64.3	7.1	0.0	100.0	14
Sololá	5.3	10.5	36.8	47.4	100.0	19
Totonicapán	0.0	0.0	12.5	87.5	100.0	8
Quetzaltenango	16.7	12.5	37.5	33.3	100.0	24
Suchitepéquez	5.0	50.0	35.0	10.0	100.0	20
Retalhuleu	55.6	33.3	11.1	0.0	100.0	9
San Marcos	0.0	10.3	48.3	41.4	100.0	29
Huehuetenango	6.5	9.7	32.3	51.6	100.0	31
Ohiché	0.0	9.5	23.8	66.7	100.0	21
Baja Verapaz	50.0	25.0	12.5	12.5	100.0	8
Alta Verapaz	0.0	26.7	26.7	46.7	100.0	15
Petén	50.0	33.3	16.7	0.0	100.0	12
Izabal	20.0	40.0	40.0	0.0	100.0	5
Zacapa	70.0	20.0	10.0	0.0	100.0	10
Chiquimula	18.2	45.5	9.1	27.3	100.0	11
Jalapa	0.0	57.1	14.3	28.6	100.0	7
Jutiapa	35.3	35.3	29.4	0.0	100.0	17
Total	25.2	25.2	25.2	24.5	100.0	330

Fuente: elaboración propia.

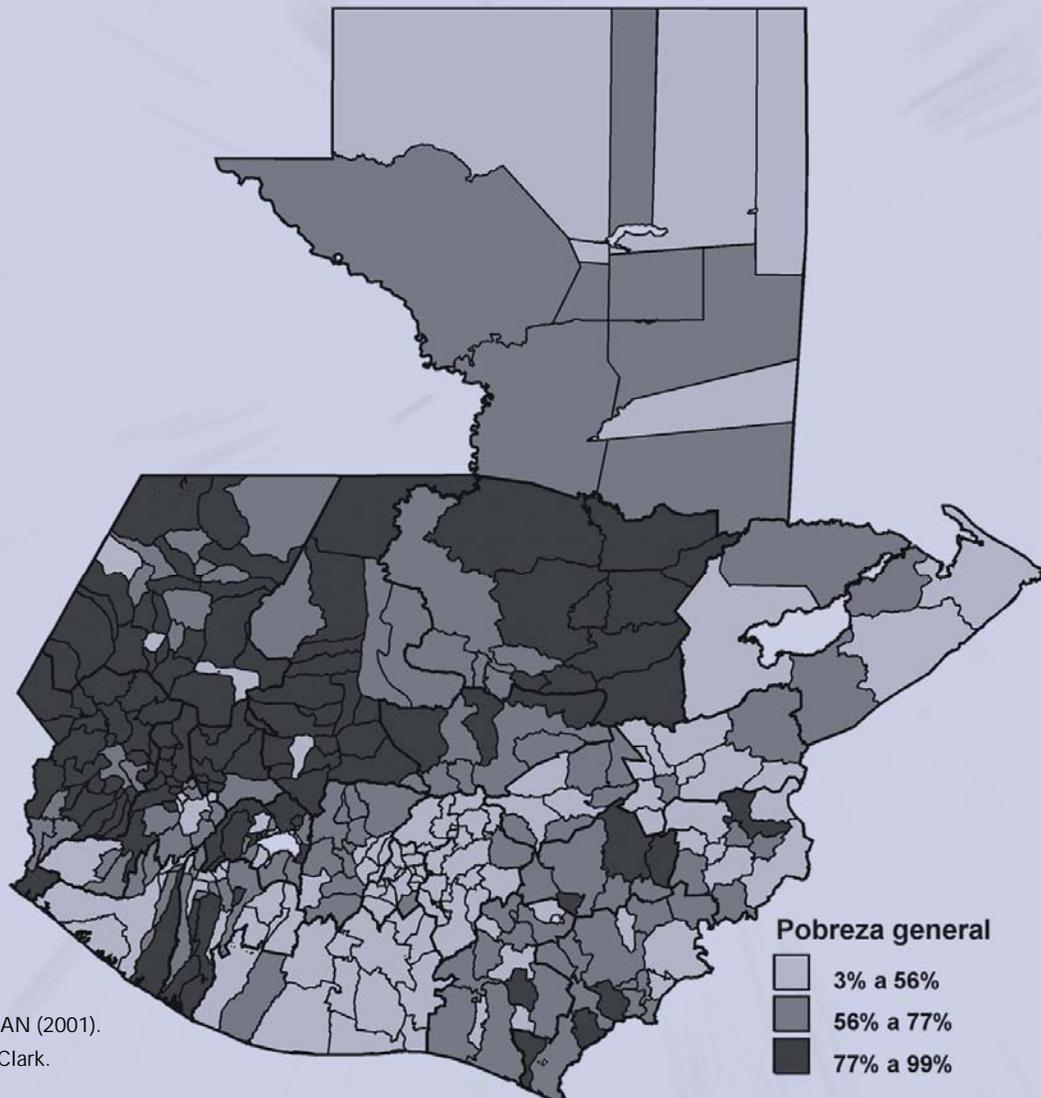
Gráfica 3  
Indicadores de desarrollo humano en los municipios del nivel 4  
(En porcentajes)



En el grupo de municipios en el primer nivel predominan los pertenecientes a los departamentos de Guatemala, Sacatepéquez, Zacapa, Retalhuleu, Baja Verapaz y Petén, entre otros. Son 83, cuyos valores de IDH van de 0.6202 a 0.7678. El último nivel está integrado por 81 municipios con valores de 0.40 a 0.5380. La mayoría pertenecen a los departamentos de Totonicapán, Quiché, Huehuetenango, Sololá, San Marcos y Alta Verapaz. Dicha posición es generada por los bajos niveles en los componentes de educación (alfabetismo y tasa de asistencia) e ingreso.

Al observar los niveles de los indicadores<sup>4</sup> de los componentes del IDH, se puede apreciar que la mayoría de los municipios del nivel 4 tienen más de tres indicadores con niveles bajos. A continuación se muestra en porcentajes los indicadores que aparecen en los municipios (81) y que son la causa del bajo nivel de desarrollo humano.

Gráfica 4  
Pobreza general por municipio



Fuente: SEGEPLAN (2001).  
Elaboración: F. Clark.

4 Indicador Esperanza de vida para Salud; tasa de asistencia neta para los niveles educativos y alfabetismo para Educación; e ingreso per cápita para el componente de Ingreso.

d. Relación entre el IDH y la pobreza a nivel municipal

Existe una estrecha relación entre el IDH y las estimaciones de pobreza a nivel municipal realizadas por SEGEPLAN. En particular, cuando se agrupa a los municipios en tres grupos de 110 integrantes cada uno, ordenados de acuerdo con su grado de pobreza y de desarrollo humano, de mayor a menor, se observa que en el primer grupo coinciden 85 municipios con menor grado de pobreza y mayor desarrollo humano. En el segundo grupo –el de desarrollo humano y pobrezas medias– coinciden 68 municipios, mientras que en el grupo de menor desarrollo humano y mayor pobreza concurren 90 municipios. Se nota, en particular una mayor correspondencia entre los municipios más pobres y con menor IDH.

Cuadro No. 4  
Municipios con bajo índice de desarrollo humano  
(Por departamento)  
1999

Alta Verapaz	Quetzaltenango
Senahú	Cajolá
Panzós	San Martín Sacatepéquez
Fray Bartolomé de las Casas	Concepción Chiquirichapa
Chahal	San Juan Ostuncalco
Chisec	Palestina de los Altos
Cahabón	Cabricán
Tucurú	Huitán
Baja Verapaz	San Miguel Sigüilá
Purulhá	Quiché
Chiquimula	Joyabaj
Olopa	San Pedro Jocopilas
Camotán	Chiché
Jocotán	San Bartolomé Jocotenango
Huehuetenango	San Andrés Sajcabajá
San Gaspar Ixchil	San Juan Cotzal
San Mateo Ixtatán	Cunén
Santa Eulalia	San Antonio Ilotenango
Santa Bárbara	Chichicastenango
Santiago Chimaltenango	Chajul
San Juan Ixcoy	Chicamán
Concepción Huista	Sacapulas
Tectitán	Uspantán
San Sebastián Huehuetenango	Zacualpa
San Juan Atitán	San Marcos
San Miguel Acatán	Sipacapa
San José Ojetenam	Sololá
Tajumulco	Concepción
Concepción Tutuapa	San Antonio Palopó
San Sebastián Coatán	Santiago Atitlán
Todos Santos Cuchumatán	Santa Cruz La Laguna
San Idelfonso Ixtahuacán	San Pablo La Laguna
San Rafael Petzal	Santa Catarina Ixtahuacán
Nentón	Nahualá
San Lorenzo	Sololá
Ixchiguán	Santa Clara La Laguna
El Quetzal	Totonicapán
San Pablo	Santa Lucía La Reforma
Sibinal	Santa María Chiquimula
Tacaná	Momostenango
San Miguel Ixtahuacán	San Francisco El Alto
Comitancillo	San Andrés Xecul
Jalapa	San Bartolo Aguas Calientes
San Pedro Pinula	San Cristóbal Totonicapán
San Carlos Alzatate	
Suchitepéquez	
San Miguel Panam	
Chicacao	

## 2. Perspectivas de la pobreza en Guatemala

### a. Métodos de estimación de pobreza: ingreso y consumo

La pobreza es un fenómeno con múltiples facetas y por ello presenta dificultades para su medición. En su acepción más común, el término hace referencia a las limitaciones que tienen las personas para satisfacer sus necesidades<sup>5</sup>. Sin embargo, este significado no indica cuáles son las manifestaciones de esta limitación y de qué manera pueden ser medidas y comparadas. Por ello, es necesario emprender el análisis de este fenómeno a partir de algunos indicadores. En este sentido, el ingreso y el consumo han sido utilizados ampliamente como indicadores indirectos del nivel de bienestar de las personas, por su disponibilidad en las encuestas de hogares.

Dependiendo de los criterios que se empleen para determinar qué se va a entender por ingreso o consumo, así son las cifras que resultan. Es decir, el concepto de pobreza que se aplica y los procedimientos empleados pueden producir resultados más o menos divergentes. Por esta razón, las cifras de pobreza tienden a generar un enorme debate en la sociedad. La manera como se defina "pobreza" y los indicadores que se elijan para medirla, tienen implicaciones en la definición de políticas públicas ya que significa decidir sobre los esfuerzos, la orientación y los recursos que hay que asignar para su reducción.

En esta sección se presenta una descripción de los procedimientos que se han empleado recientemente en el país para medir la pobreza. En primer lugar, se destaca la importancia que tiene la delimitación y cálculo de agregados de ingreso y consumo como instrumentos de comparación del bienestar. Luego, se presentan de forma breve las principales técnicas de medición de pobreza y, por último, los resultados que se han obtenido a partir de uso.

#### a.1 Agregados de consumo e ingreso

Para medir el alcance de la pobreza en una población, el primer paso es determinar agregados de consumo e ingreso de los hogares. Un agregado es la suma de determinados rubros de ingreso o de gasto que hacen las personas o los hogares, que son registrados en las encuestas. La composición del agregado se define a partir de criterios como la regularidad del gasto o del ingreso y su relación con el bienestar. Su propósito es permitir la comparación del nivel de satisfacción de necesidades entre hogares o personas.

Los ingresos totales de los hogares se pueden dividir en dos grandes grupos: i) ingresos directos de actividades laborales y ii) ingresos agropecuarios y no agropecuarios. Ambos grupos están compuestos de salarios tanto del sector formal como del sector informal y trabajos independientes o negocios. Los ingresos no laborales incluyen los intereses provenientes de ahorros o inversiones (acciones, dividendos), alquileres de equipos o propiedades (incluyendo casa propia), pensiones e indemnizaciones, donaciones de instituciones o de amigos o familiares, y otros ingresos no clasificados<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Cuando las personas no pueden satisfacer siquiera sus necesidades alimenticias mínimas se habla de pobreza extrema.

<sup>6</sup> Banco Mundial (2000).

El agregado de consumo incluye el consumo anual de productos alimenticios (comprados y no comprados), gastos de vivienda (valor imputado de la vivienda o alquiler), bienes durables de forma proporcional, artículos y servicios de consumo, servicios básicos (agua, electricidad, etcétera) y gastos en educación y salud. En la definición del agregado de consumo es necesario realizar algunos ajustes para homogeneizar los datos: i) convertir el consumo de cada componente a datos anuales; ii) aplicar un índice de precios para ajustar diferencias geográficas que permita hacer el análisis al nivel nacional y evitar el cálculo de varias líneas de pobreza para cada región; y iii) convertir el nivel de consumo del hogar a una medida de bienestar individual (per cápita) tomando en cuenta el tamaño y composición del hogar.

### *a.2 La línea de pobreza*

Con este término se hace referencia al límite de ingreso o consumo establecido para diferenciar a las personas u hogares que no alcanzan a satisfacer sus necesidades de aquéllas que sí pueden hacerlo, es decir, entre pobres y no pobres. Igualmente, se demarca un límite para diferenciar entre pobreza y pobreza extrema. La manera en que se establecen estos límites varía, según se utilice el ingreso o el consumo como indicador del bienestar.

Existen varias formas de definir las líneas de pobreza utilizando el ingreso. Para fines de comparación internacional, se ha determinado que un ingreso diario por persona equivalente a US\$2.00 establece la frontera entre pobres y no pobres. Para la pobreza extrema, el límite fijado es de un dólar<sup>7</sup>.

Otra forma es a partir de la información disponible sobre los precios de la canasta básica mínima recabados por el INE<sup>8</sup>. Aquéllos que tienen ingresos iguales o mayores al valor de la canasta básica son clasificados como no pobres y quienes tienen ingresos por debajo de ese límite son pobres. El caso extremo de pobreza es el de aquellas personas cuyos ingresos no alcanzan siquiera para cubrir el costo de alimentos.

### *a.3 El consumo como instrumento para medir la pobreza*

Cuando se utiliza el consumo, generalmente se parte de la definición de la línea de pobreza extrema y después se establece la de pobreza general. Para la línea de pobreza extrema, se calcula la cantidad de alimentos necesarios para satisfacer los requerimientos calóricos mínimos<sup>9</sup>. Quienes no registran un consumo que satisfaga ese requerimiento son considerados extremadamente pobres.

Se considera que el consumo no alimenticio de las personas cercanas a la línea de pobreza es el mínimo que requieren para satisfacer otras necesidades como vivienda, educación y salud. El costo de adquirir estos satisfactores se utiliza para calcular la línea de pobreza general. Es decir, a la línea de pobreza extrema se le suma un valor basado en este otro tipo de consumo.

---

7 Esta fue la línea utilizada en el último Informe de Desarrollo Humano de Guatemala. Véase ONU (2000).

8 Se utiliza la canasta del índice de precios al consumidor (IPC).

9 Para el caso de Guatemala, el INCAP estima un promedio de 2,172 calorías por persona por día.

Cuadro No. 5  
Ventajas en la utilización de los distintos métodos de medición de pobreza

MÉTODO DEL INGRESO	MÉTODO DEL CONSUMO
1. Facilidad de cálculo al utilizar las líneas de pobreza internacional. Por su sencillez, el cálculo es comprensible para el público en general.	1. Es de utilidad en países de vocación agrícola y en los países con un sector informal grande, debido a que es más fácil conseguir información precisa respecto al consumo y que el consumo tiende a fluctuar en menor escala que el ingreso.
2. Facilita la comparación internacional, al utilizar como indicador homogéneo entre países el ingreso en dólares estadounidenses.	2. Los datos sobre consumo tienden a ser más confiables que la información sobre los ingresos de los individuos. Por lo general los ingresos tienden a subestimarse.
3. El costo de recolectar la información básica sobre ingresos es menor que sobre el consumo.	3. Las líneas de pobreza pueden ser derivadas de los mismos datos de la encuesta.

#### *a.4 Mediciones nacionales de pobreza recientes: ENIGFAM y ENCOVI*

Entre 1998 y 1999 se realizó la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM). Su finalidad fue actualizar la canasta familiar que sirve de base al índice de precios al consumidor y disponer de información sobre la estructura de los ingresos y los gastos de los hogares<sup>10</sup>. Los datos recabados permitieron también hacer una primera aproximación al estudio actualizado de la pobreza en Guatemala, después de diez años sin contar con encuestas nacionales de hogares. El análisis permitió llegar a cuatro conclusiones importantes: la pobreza afecta a más de la mitad de la población del país; es mayor en las áreas rurales que en las urbanas; afecta más a los indígenas que a los no-indígenas y, además, la brecha entre el ingreso promedio de los pobres y la línea de pobreza es grande.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2000 se basó en la ENIGFAM. El cálculo de la manera como se distribuye la pobreza se hizo basado en la técnica del ingreso, para lo cual fue utilizada la línea internacional de pobreza (LIP). Del análisis se concluyó que el 56.7% de la población estaba en situación de pobreza general y el 26.8% en pobreza extrema. Adicionalmente, sobre la base de la línea nacional de pobreza<sup>11</sup> (LNP), se determinó que el 54.1% de la población se encuentra en condición de pobreza general y el 27.8% sufre de extrema pobreza.

Más recientemente, entre junio y diciembre de 2000, el INE levantó la primera Encuesta nacional de condiciones de vida (ENCOVI). Su finalidad, como su nombre lo indica, es conocer y evaluar las condiciones de vida de la población, determinar los niveles de pobreza y los factores que la determinan. La información obtenida constituye un importante recurso para fortalecer el diseño de la Estrategia de reducción de la pobreza (ERP), mejorar los mecanismos de focalización del gasto público y aumentar la capacidad del INE en el análisis

<sup>10</sup> La última encuesta de hogares fue realizada en 1989.

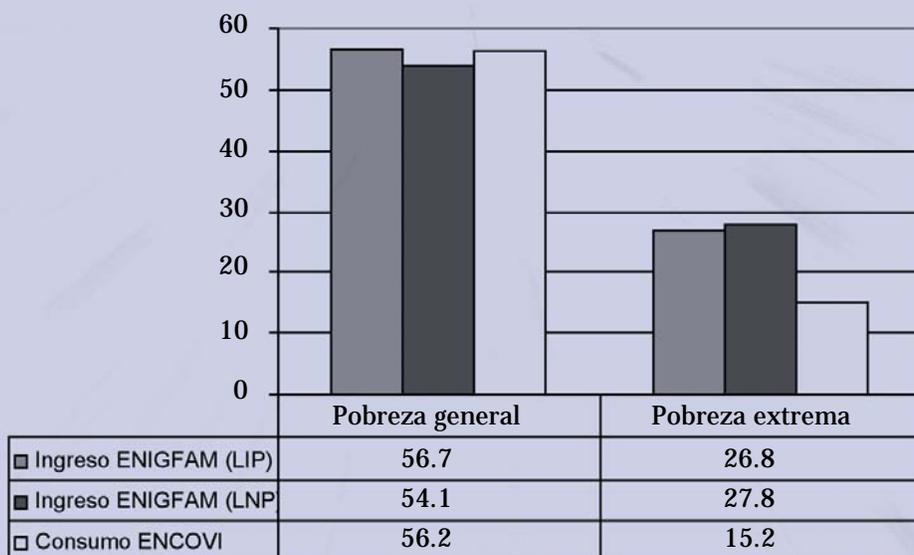
<sup>11</sup> La línea nacional de pobreza ha sido calculada por el INE con base en la canasta básica mínima.

y divulgación de encuestas de hogares. La metodología utilizada para construir las líneas de pobreza se basó en la técnica del consumo, a la cual ya se hizo alusión.

A pesar de que las diversas aproximaciones al análisis de la pobreza se han basado en técnicas y encuestas distintas, destaca la similitud de resultados en lo que a la pobreza general se refiere. Sin embargo, los resultados difieren de manera significativa cuando se observa la pobreza extrema, como lo ilustra la Gráfica 5. Tal como se indicó al inicio de esta sección, los resultados pueden variar dependiendo de la técnica utilizada y los conceptos aplicados para la definición de las líneas de pobreza, lo cual no necesariamente los invalida. Más bien, la divergencia resalta la necesidad de profundizar en el estudio y monitoreo de la evolución de la pobreza, especialmente en el caso de la pobreza extrema. Para ello se requiere que próximas encuestas de condiciones de vida o de ingresos y gastos apliquen conceptos y técnicas de análisis que permitan comparar nuevas mediciones de pobreza con la información disponible actualmente.

Sin embargo, el sólo uso del indicador de nivel de pobreza no es suficiente para aprehender las diversas dimensiones de esa condición socioeconómica. Para complementar el análisis es necesario acompañar su medición con otro tipo de indicadores y estudios complementarios<sup>12</sup>, que ayuden a entender de mejor manera las condiciones y dinámicas concretas de existencia de la población. Como una primera contribución en esta dirección, la siguiente sección presenta un perfil de las personas pobres de Guatemala, basado en datos de la ENIGFAM 1998/1999.

Gráfica 5  
Estimaciones de pobreza general y extrema  
(Según diferentes técnicas y fuentes de información)



Notas: LIP: Línea internacional de pobreza, LNP: Línea nacional de pobreza.  
Fuente: Elaboración propia con datos de SEGEPLAN (2001) y PNUD(2000).

### b. El rostro humano de la pobreza

A pesar de que la pobreza afecta a más de la mitad de la población total del país, ésta no se

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, estudios cualitativos como: Von Hoegen, M. y D. Palma (1999).

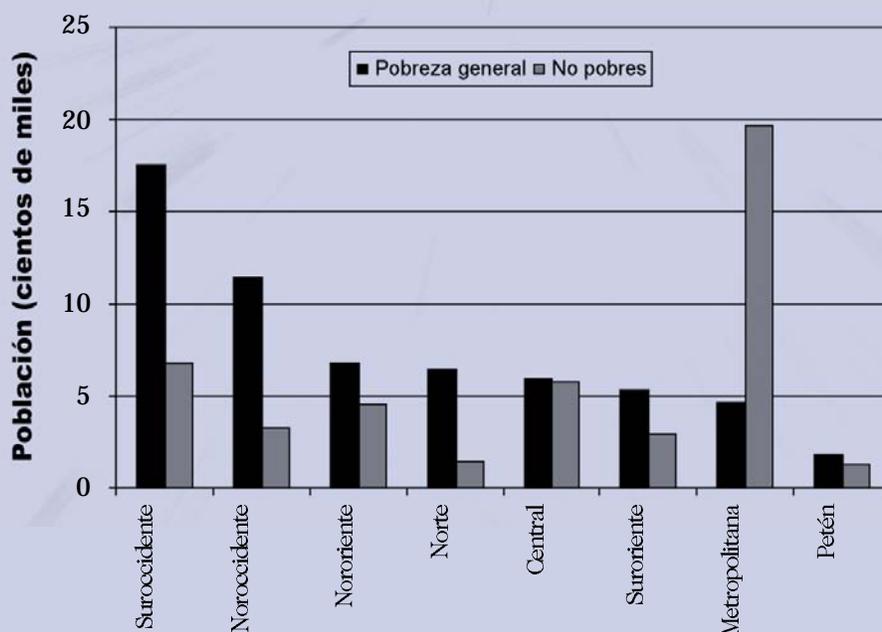
distribuye homogéneamente en el territorio ni afecta a los distintos grupos de población por igual, como se verá a continuación.

### b.1 Geografía, etnia y género de la pobreza

De acuerdo con los datos de la ENIGFAM, los pobres se distribuyen de forma desigual en el territorio. El 70.5% habita en 4 de las 8 regiones político-administrativas en que se divide el país: Suroccidente, Noroccidente, Nororiente y Norte. El 80.1% vive en el área rural y el 63.2% son indígenas. Los no pobres, en cambio, se concentran en las regiones Metropolitana, Suroccidente y Central. La mayoría, 65.6%, son urbanos y no indígenas (70.5%).

Con relación al género, 57.3% de la población pobre vive en hogares encabezados por hombres y el 54.0 % en hogares con jefatura femenina. Los datos disponibles sugieren que los papeles de género asignados socialmente pueden estar ejerciendo una importante influencia en la situación de pobreza de estos hogares. Como mecanismo para asegurar su subsistencia, los hogares encabezados por mujeres compensan su déficit incrementando el número de integrantes de la familia que reciben ingresos<sup>13</sup>. Este hecho tiene importantes implicaciones, pues la niñez y la juventud se ve compelida a sacrificarse parcial o totalmente para contribuir a los gastos familiares. Ello ocurre porque el ingreso promedio mensual de ingresos de los hogares<sup>14</sup> encabezados por mujeres tiende a ser menor que el de los de jefatura masculina : Q.1,307 frente a Q.1,538.

Gráfica 6  
Distribución de la población pobre y no pobre según región administrativa.  
(En cientos de miles de habitantes)

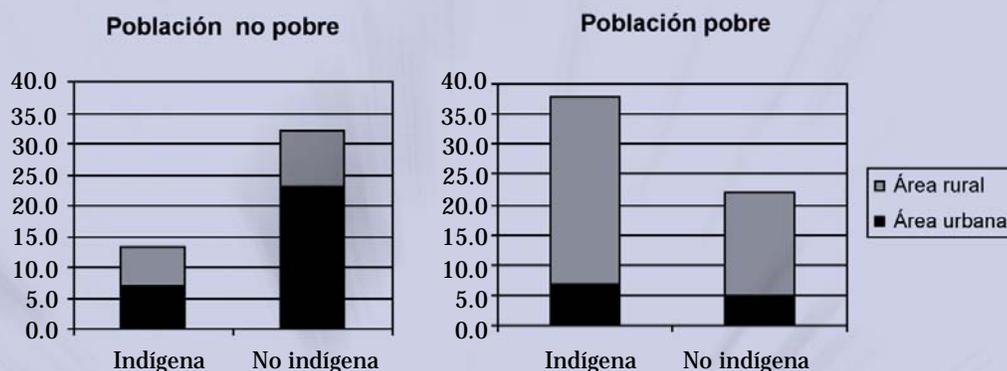


Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGFAM 1998/1999.

13 El porcentaje de personas que generan ingresos por hogar, en promedio, es mayor en los hogares con jefatura femenina, 55%, que en los hogares con jefatura masculina 45%.

14 El 21% de los niños y niñas entre 7 y 14 años de edad que viven en hogares de jefatura femenina no asisten a la escuela. De éstos, 12.4% no asisten por razones de trabajo. Este porcentaje es el doble del registrado para hogares con jefatura masculina. Además, otro 29% de niños y niñas no asiste por falta de dinero en el hogar. En el caso de las mujeres, sus jornadas laborales son más largas que las de los varones, pues a la generación de ingresos se añade la responsabilidad doméstica.

Gráfica 7  
Población no pobre y pobre  
según área y grupo étnico  
(En cientos de miles de habitantes)

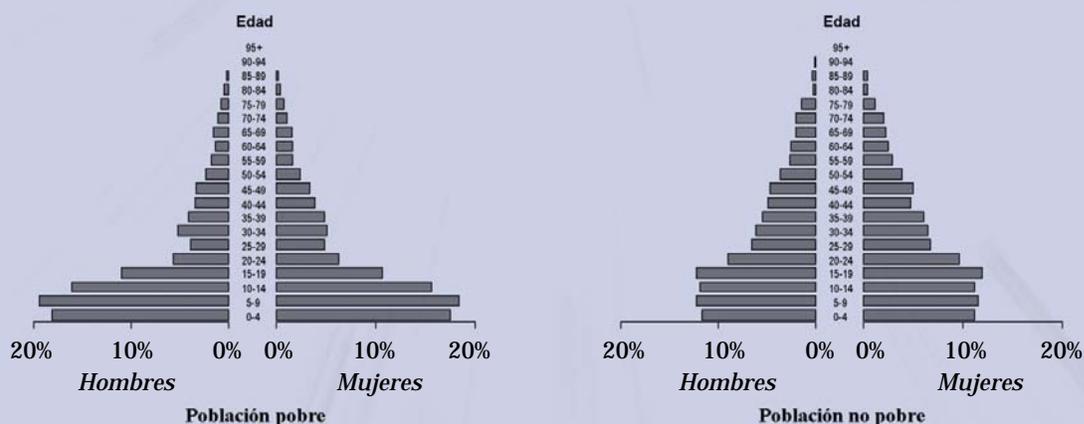


Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGFAM 1998/1999.

### b.2 Estructura de edad y tamaño de los hogares

Al comparar la estructura de edad de la población pobre con la no pobre se dan marcados contrastes: mientras el 51.4% de los pobres son menores de 15 años de edad, entre los no pobres este porcentaje es apenas del 33.8%. Igualmente, mientras que entre los pobres el grupo de adultos entre 15-59 años representa el 42.9% del total, entre los no pobres este porcentaje asciende al 57.4%. El contraste también es marcado al comparar la proporción total de población pobre de 60 años o más (5.7%) con la proporción de población no pobre de este grupo de edad (8.8%) (Gráfica 8).

Gráfica 8  
Distribución de la población pobre y no pobre según grupo de edad y sexo  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGFAM 98/99.

El tamaño promedio del hogar de la población en situación de pobreza es de 6.1 miembros, en contraste con la población no pobre, donde el promedio es de 4.4 miembros. Entre los hogares

pobres, los de jefatura masculina superan en 1.3 personas a los de jefatura femenina<sup>15</sup>. En cuanto a las regiones, son los hogares pobres de las regiones Metropolitana, Noroccidente, Petén y Norte los que exceden ligeramente el promedio nacional. Prácticamente no hay diferencias en el tamaño de los hogares pobres entre el área urbana y la rural.

El número de hijos que tienen las mujeres pobres a lo largo de su vida reproductiva juega un papel importante en la dinámica demográfica. Datos recientes señalan que, conforme desciende el nivel de ingresos, aumenta la brecha entre el número de embarazos deseados y no deseados<sup>16</sup>. Por tanto, si las mujeres pobres tuvieran las mismas oportunidades de acceso a información y servicios de salud reproductiva que las no pobres, y pudiesen controlar sus embarazos, el número de niños que nacen actualmente en hogares pobres se reduciría en cerca de 80,000 anuales<sup>17</sup>.

Con relación al tipo de hogar, la mayoría de hogares pobres (64.1%) tienden a ser nucleares<sup>18</sup>. La proporción de hogares pobres que son monoparentales alcanza un 17.9%, un poco menor que entre los no pobres (19.2%). Sin embargo, de los hogares pobres con jefatura femenina, el 83.0% son monoparentales en contraste con un 2.1% de los hogares pobres con jefatura masculina.

### *b.3 Educación*

Como promedio nacional, el 43.8% de los pobres son analfabetos. Sin embargo, dentro de este grupo se producen importantes diferencias: en el área rural el analfabetismo alcanza al 47.2% de los pobres en comparación con el 30.7% de los pobres en el área urbana. En tanto más de la mitad de las mujeres pobres son analfabetas, solamente el 35.5% de los hombres están en esa situación. Algo similar ocurre al comparar la población indígena con la no indígena. En cuanto a las regiones, los pobres del Noroccidente, Nororiente y Norte son los que presentan los índices de analfabetismo más altos. En contraste, solamente el 16.7% de los no pobres son analfabetos.

El promedio de años de escolaridad de los pobres es apenas 1.9 en comparación con 5.4 años de los no pobres. Nuevamente son las mujeres, los indígenas y los pobres del área rural quienes reportan niveles más bajos que el promedio nacional. Igualmente ocurre con las regiones de Noroccidente, Norte y Nororiente, donde el promedio de escolaridad no es mayor de 1.5 años. Prácticamente ninguna persona pobre tiene educación superior y en promedio, apenas el 4.4% han cursado algún grado de la secundaria (Gráfica 8). Solo la mitad de los pobres (51.3%) tiene educación primaria cursada. En términos de regiones, las personas pobres del Nororiente, Norte y Noroccidente son quienes están en peores condiciones, pues la proporción de personas sin ninguna educación excede en todos los casos el 50%.

---

15 No se aprecian diferencias marcadas entre el tamaño de hogar según etnia. Los hogares indígenas pobres son ligeramente de mayor tamaño (6.3 personas) comparados con los hogares no indígenas en la misma situación (5.9).

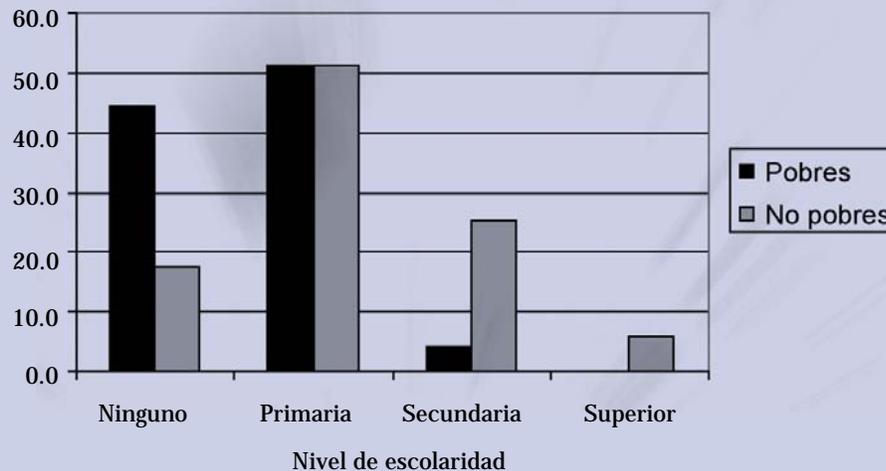
16 Fecundidad observada: número promedio de hijos que tienen efectivamente las mujeres durante su vida reproductiva. fecundidad deseada: número promedio de hijos que tendrían estas mujeres si únicamente hubiesen tenido los hijos que verdaderamente deseaban y los embarazos no deseados hubieran podido ser prevenidos. En condiciones adecuadas, la fecundidad observada y la deseada deberían reportar valores similares.

17 Cálculos realizados por el Fondo de Población de Naciones Unidas (FNUAP) con base en las Encuestas de salud materno-infantil 1995 y 1998/1999.

18 Hogar nuclear se define como una unidad integrada por el padre, la madre y los hijos.

Los no pobres, por el contrario, tienden a ser personas con mejor nivel educativo. No obstante, el nivel alcanzado es todavía bajo: solamente 5.9% de los no pobres tienen educación superior, 25.3% han cursado la secundaria y poco más de la mitad han cursado la primaria (51.2%).

Gráfica 9  
Nivel de escolaridad en población pobre y no pobre  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGFAM 1998/1999.

#### b.4 Actividad económica de la población en situación de pobreza

Entre los pobres<sup>19</sup>, el 46.4% se clasifica como población económicamente activa (PEA). Las diferencias más marcadas se dan entre hombres y mujeres: del total de hombres el 65.6% se sitúa dentro de la PEA, en comparación con sólo el 28.5% de las mujeres. No se aprecian diferencias significativas entre indígenas y no indígenas, de áreas urbana y rurales que se encuentran en la PEA. El 71.5% del total de mujeres está clasificada como población económicamente inactiva. En contraste, entre las no pobres este porcentaje es del 56.9%. En ambos casos, la razón fundamental para la "inactividad", como se verá en el apartado sobre trabajo, son los quehaceres del hogar.

Como promedio nacional, el 57.0% de los pobres se dedica a la agricultura, 14.8% a la industria manufacturera y 13.1% al comercio. El 15% restante se ocupa en actividades vinculadas a los servicios, la construcción y otros. En contraste, los no pobres no se concentran en un tipo específico de actividad<sup>20</sup>. Entre la población pobre se mantiene la importancia de la agricultura como rama principal de actividad, indistintamente de su localidad (urbana o rural), etnia, género o región.

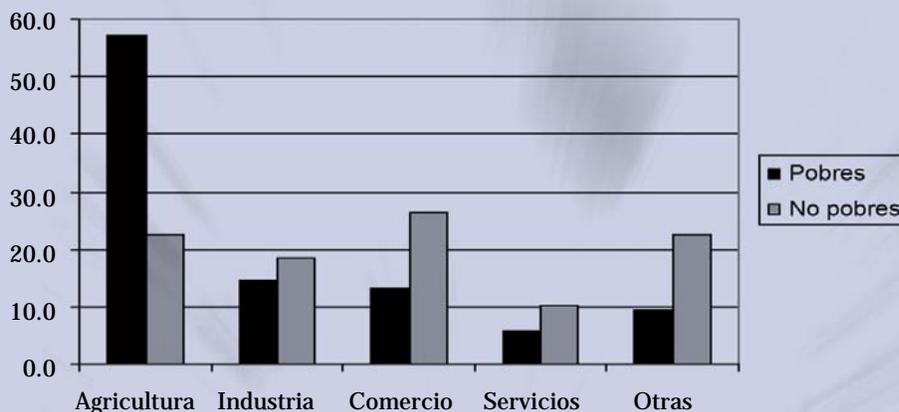
Por otro lado, la ocupación en la industria manufacturera es particularmente importante para los pobres del área urbana, los indígenas y las mujeres. En cuanto al comercio, son los pobres del área urbana, las mujeres y quienes viven en la región Metropolitana los que se ocupan con mayor frecuencia en esta actividad. No hay una diferencia muy importante entre la proporción de pobres indígenas y no indígenas que se dedican a esta actividad :11.9% en comparación con 15.3%.

<sup>19</sup> De edades a partir de los 7 años.

<sup>20</sup> De la población no pobre 22.6% se ocupan en la agricultura, 26.2% en el comercio, 18.4% en la industria manufacturera, 10.2% en servicios, 17.2% en otras actividades.

En el caso de las mujeres pobres, un 13.7% se ocupan en la rama de servicios comerciales, sociales y personales, fundamentalmente en el servicio doméstico. En términos de regiones, únicamente en la Metropolitana es importante la actividad de servicios como rama de ocupación para los pobres (Gráfica 9).

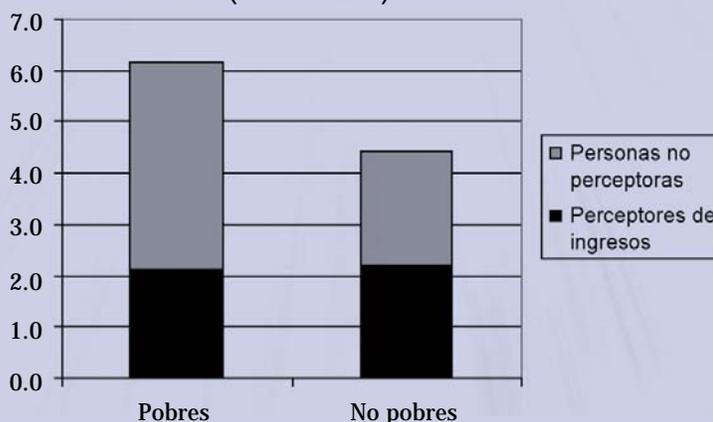
Gráfica 10  
Ramas de actividad predominantes en población pobre y no pobre  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGFAM 1998/1999.

En promedio, los hogares de los pobres tienen 2.1 personas que se declaran receptoras de ingresos y no existen mayores diferencias al respecto entre etnias, género, áreas o regiones (véase Gráfica 10), ni entre hogares pobres y no pobres, ya que en los hogares no pobres el número promedio de receptoras es 2.2. Donde varía la importancia es en el número promedio de personas pobres que afirman no recibir ingreso alguno. El promedio nacional para la población pobre es de 4.0 personas que no perciben ingresos, en contraste con 2.2 que se declaran en esa condición en los hogares no pobres. En los hogares pobres con jefatura masculina el promedio es de 4.2 personas no receptoras de ingresos, en comparación con 3.2 personas en esta situación en los hogares con jefatura femenina. Solamente las regiones Suroccidente, Central y Suroriente, el promedio de personas que no perciben ingresos es menor de 4.0 por hogar.

Gráfica 11  
Tamaño de hogares pobres y no pobres y número de receptoras  
(Promedios)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGFAM 1998/1999.

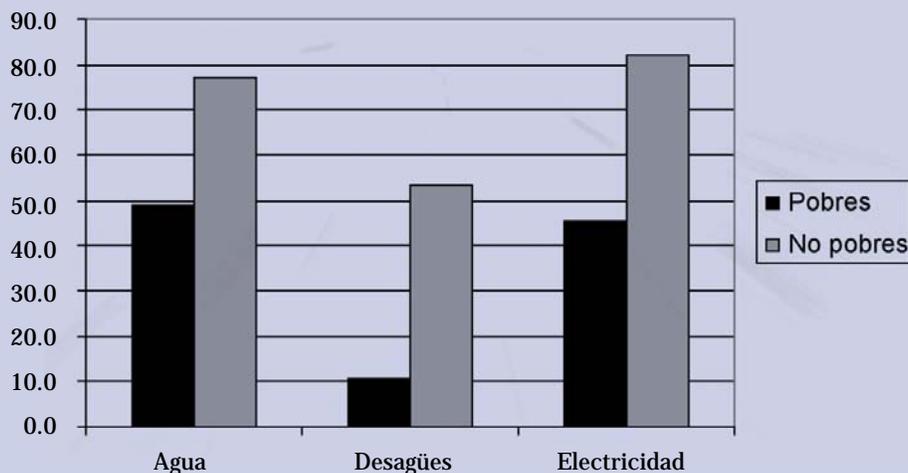
### b.5 Vivienda, servicios básicos y medios de comunicación de la población pobre

La vivienda se juzga según la calidad de los materiales con que han sido construidos. Para Guatemala en su conjunto, el 72.2% de las viviendas de los hogares pobres tienen el techo de lámina, 36% tienen paredes de adobe y 66% tienen piso de tierra. En contraste, en los hogares no pobres el uso de lámina es menor (66.3%) pero se incrementa el de otros materiales duraderos para el techo (22.7%), 41% tienen torta de cemento para el piso y 51% tienen paredes de block.

Como promedio para el país, menos de la mitad de los hogares pobres tiene acceso a alguna forma de conexión a la red de agua, apenas el 10.7% cuenta con desagües y 45.4% tiene servicio eléctrico (Gráfica 11). En términos de acceso a medios informativos o de comunicación, solo 0.7% de los hogares pobres tienen conexión con la red de teléfonos. En contraste, el 77.4% de los hogares no pobres tienen conexión a la red de agua, 53.4% cuenta con desagües, 81.9% tienen electricidad y 28.3% cuenta con teléfono.

En materia de acceso a los medios informativos, el 87.8% de los hogares no pobres tienen radios en comparación con 75.1% de los pobres. En contraste, 80% posee televisor en comparación con 30.8% en los hogares pobres.

Gráfica 12  
Servicios básicos en hogares pobres y no pobres  
(En porcentajes)

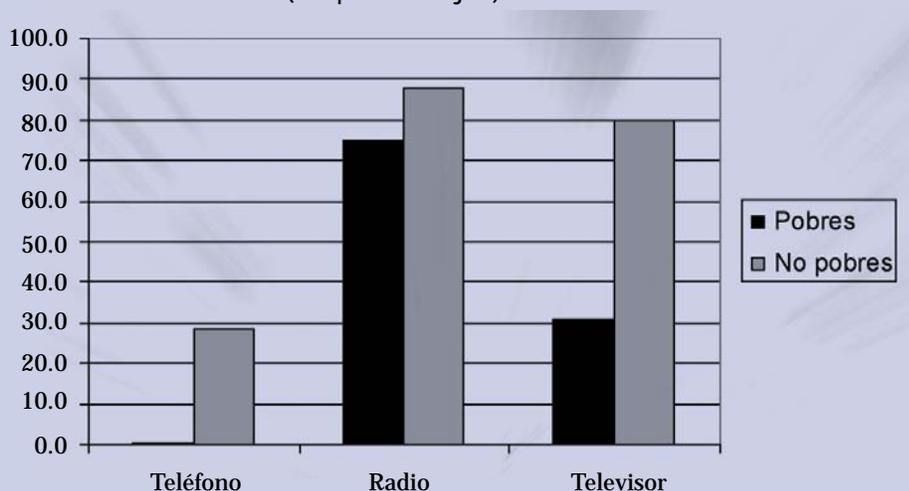


Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGFAM 1998/1999.

Las diferencias urbano-rurales son sumamente marcadas entre los hogares pobres. Mientras en el área urbana la mitad de los hogares tiene conexión a la red de desagües, solo el 1% cuenta con este servicio en el área rural. El 42.1% de los hogares pobres rurales tiene acceso a conexión a la red de agua en comparación con 77% en el área urbana. Para cualquiera de los servicios mencionados, los hogares de jefatura femenina tienen porcentajes más altos de acceso que los de jefatura masculina. En términos de regiones, Petén, Suroccidente y la región Norte presentan las proporciones más bajas de acceso a la red de agua. En lo referente a conexión con la red de desagües, son los pobres de las regiones Metropolitana (42.5%) y Central (25.9%) quienes tienen mayor acceso. En el resto del país, el acceso a este servicio básico es prácticamente inexistente para los pobres.

No hay diferencias importantes en el acceso a aparatos receptores de radios entre hogares pobres, indiferentemente de su zona geográfica, pertenencia étnica o género (Gráfica 13). En los tres casos, hay una proporción ligeramente mayor de posesión de radios en los hogares urbanos que en los rurales. Con relación a la posesión de televisor, los hogares pobres sí difieren más entre sí: los urbanos tienen más del doble que los rurales, al igual que los no indígenas con relación a los indígenas. En el caso de los encabezados por mujeres, la proporción de hogares con televisor es mayor (37.5%) que en los de jefatura masculina (29.2%).

Gráfica 13  
Proporción de hogares pobres y no pobres con aparatos de comunicación  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGFAM 1998/1999.

En suma, las personas en situación de pobreza presentan una serie de características que los diferencian de quienes se encuentran sobre la línea de pobreza: se concentran en el área rural, son más jóvenes, con un bajo nivel educativo y se insertan en actividades económicas poco productivas. También tienden a conformar hogares con un mayor número de integrantes, particularmente con personas en situación de dependencia. Como resultado, las poblaciones más afectadas por la pobreza en el país son las personas que viven en el área rural y la población indígena, en particular las mujeres indígenas.

Como fuera planteado en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2000, la elevada pobreza que afecta particularmente a estos segmentos de población es producto de la escasez (ingreso per cápita bajo) y/o de una mala distribución de los recursos disponibles (alto grado de desigualdad)<sup>21</sup>. Estudios recientes realizados a partir de la ENIGFAM 1998/1999 muestran que, en el caso guatemalteco, la desigualdad en los ingresos tiene un peso particularmente importante en la génesis de la pobreza<sup>22</sup>.

#### *b.6 La desigualdad en los ingresos de los guatemaltecos*

El grado de avance en el desarrollo humano se relaciona con la distribución de los ingresos<sup>23</sup>. En una distribución tendiente a la igualdad, distintos grupos de población percibirían una

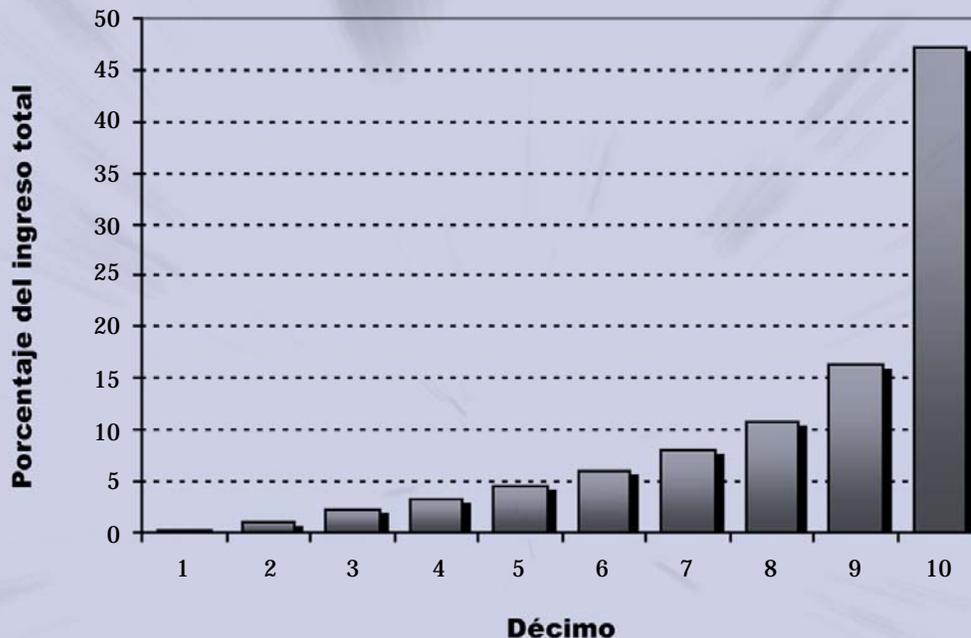
21 ONU (2000:47).

22 IPEA (2001).

23 Existe una correlación significativa (-0.388 a nivel 0.01) entre el coeficiente de Gini y índice de desarrollo humano, según datos del PNUD (2001). Es decir, a mayor concentración de ingresos, menor índice de Desarrollo Humano.

proporción de los ingresos cercana a la proporción de población que representan. Es decir, si se agrupa a la población económicamente activa (PEA), por ejemplo, en deciles de ingreso, cada rango equivale a un 10% de la PEA y consecuentemente, a cada rango debería corresponderle cerca del 10% del ingreso total. Sin embargo, los datos muestran que éste no es el caso (véase gráfica 13). El 10% de la PEA ubicada en el decil 10 de la distribución percibe casi la mitad de los ingresos, mientras que otro 10%, la del decil 1, cuenta con menos de 0.5% del total de los ingresos. Más aún, el 0.1% con más ingresos concentra el equivalente a lo que percibe el 39% más pobre, es decir, el 6% de los ingresos.

Gráfica 14  
 Concentración de los ingresos según deciles de ingreso (PEA)  
 1998/1999  
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración con datos de la ENIGFAM 1998/1999.

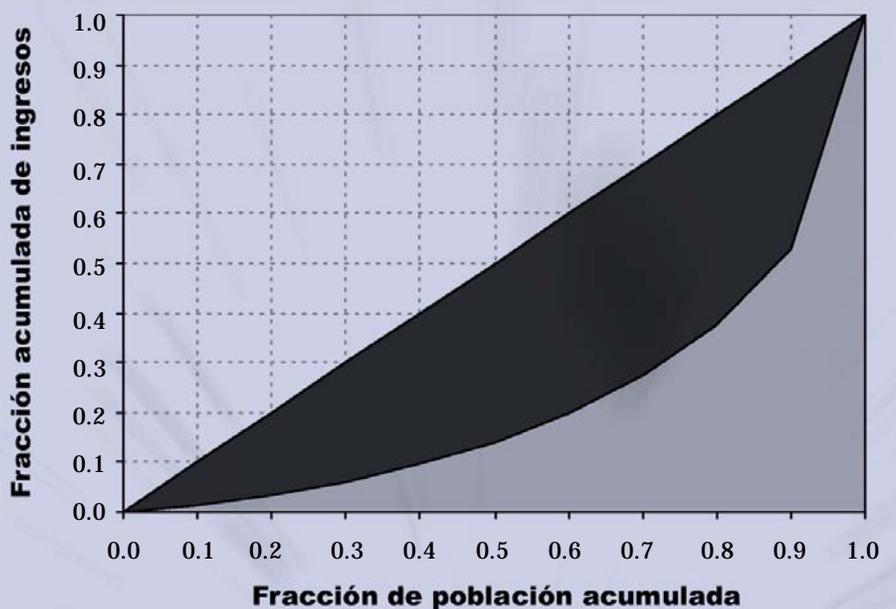
Esta situación se ve reflejada en el coeficiente de Gini<sup>24</sup>, que para el país es de 0.56<sup>25</sup>. Con dicho valor, Guatemala ocupa el lugar 13 de 111 evaluados<sup>26</sup>, cuyos valores oscilan de entre 0.20 a 0.61. Este es un problema general de Latinoamérica, donde los países de esta región tienen los valores más altos. Nicaragua ocupa el lugar 2 y Brasil, Honduras, Bolivia, Paraguay, Chile y Colombia tienen niveles de concentración del ingreso mayores que el de Guatemala.

24 El coeficiente de Gini mide la diferencia entre una distribución equitativa y la distribución analizada, dando valores desde 0 (igualdad perfecta) hasta 1 (absoluta desigualdad).

25 Considerando el ingreso per cápita de los hogares (ENIGFAM 98/99). Si se considera la PEA, el coeficiente es de 0.58.

26 PNUD (2001).

Gráfica 15  
Curva de distribución de ingresos acumulados en Guatemala  
1998/1999



Fuente: Elaboración con datos de ENIGFAM 1998/1999.

Al profundizar en este análisis, se muestra que si bien la desigualdad está relacionada con diferencias regionales, étnicas, laborales y de género, pesan mucho más las diferencias de clase social, lo cual es el resultado de la gran concentración del ingreso en los estratos más ricos. Así, por un lado, se producen importantes diferencias entre grupos al clasificarlos de acuerdo con criterios regionales, laborales o étnicos. Por ejemplo, los hombres no indígenas urbanos concentran casi el doble del ingreso respecto a las mujeres no indígenas urbanas. No obstante, por otro lado, pesan mucho más las diferencias de ingreso dentro de los grupos: las mujeres no indígenas urbanas concentran dos veces y media el ingreso en comparación con lo que concentran las mujeres no indígenas rurales (cuadro No. 6).

Utilizando diversas categorías para clasificar a la población guatemalteca se puede observar que mientras más alejado esté un grupo de la línea de equidad<sup>27</sup>, más desigual es su situación. Los grupos que se ubican por arriba de esta línea concentran una proporción mayor de los ingresos que los que les correspondería recibir según la proporción de la PEA que representan. Lo inverso ocurre con aquellos grupos sociales por debajo de esta línea. En los extremos de la distribución se encuentran las personas ubicadas en el centil más alto de ingreso, que concentran casi 17 veces más ingresos de los que les correspondería si la distribución fuera equitativa. El caso opuesto son las personas ubicadas en el primer decil de ingreso, que perciben menos del 4% de lo que se esperaba que recibieran en una situación de equidad. Destaca también el caso de las mujeres rurales (indígenas y no indígenas) que se ubican en la parte final de la distribución, lo que indica que son las más afectadas por la desigualdad.

<sup>27</sup> El término "línea de equidad" en este caso, representa el punto en el cual la proporción de población es equivalente a la proporción de los ingresos que percibe.

Cuadro No. 6  
 Concentración de los ingresos por grupo de población<sup>(1)</sup>  
 1998/1999  
 (En porcentajes)

GRUPO	Concentración %
Centil 100	1690.7
Centil 99	603.5
Decil 10	467.0
Centil 98	450.7
Educación superior	382.9
Centil 97	379.7
Centil 96	325.2
Servicios financieros	239.8
Profesionales nivel superior	236.3
Urbano no indígena hombre	204.7
Profesionales nivel medio	202.6
Ejecutivos y gerentes	191.4
Metropolitana	164.6
Decil 9	162.0
Educación secundaria	156.1
Empleados diversos de oficinas	140.5
Area urbana	139.0
No indígena	126.5
Comercio	124.5
Operadores de maquinaria y equipo de montaje	123.4
Hombre	123.3
Trabajadores calificados en recursos naturales	119.6
Mujer no indígena urbana	113.4
Decil 8	108.2
Hombre indígena urbano	103.8
Región Petén	101.4
<b>LÍNEA DE EQUIDAD</b>	
Industria manufacturera	98.0
Hombre no indígena rural	96.7
Región Norte	93.6
Prestadores de servicios de asistencia y venta	92.8
Región nororiente	85.9
Educación primaria	82.5
Región Suroriente	81.8
Artesanos y manufactureros diversos	80.1
Decil 7	79.4
Agricultura	79.2
Región central	78.5
Hombre indígena rural	78.0
Mujer	67.4
Area Rural	67.2
Indígena	67.2
Región Suroccidente	65.0
Región noroccidente	63.2
Mujer indígena urbana	61.2
Decil 6	60.5
Ningún nivel educativo	55.3
Peones diversos y personal de limpieza	51.7
Mujer no indígena rural	46.2
Decil 5	45.1
Decil 4	33.1
Mujer indígena rural	29.2
Decil 3	22.1
Decil 2	11.6
Decil 1	3.7

Fuente: Elaboración con datos de la ENIGFAM 1998/1999.

(1) Relación entre ingresos percibidos y participación en la PEA.

### 3. Mercado de trabajo y pobreza en Guatemala

#### a. Disponibilidad y generación de empleo

##### a.1. Productividad del trabajo

La pobreza, como se ha visto, es el resultado de la insuficiencia de ingreso y de su concentración, lo cual está directamente vinculado al mercado de trabajo y a la productividad. De acuerdo con la ENIGFAM 1998-99, cerca de 4,1 millones de guatemaltecos cuentan con empleo. Tomando en cuenta que el PIB de Guatemala es del orden de 37,9 mil millones de dólares constantes<sup>28</sup> por año, resulta que en Guatemala hay un empleo para cada 9,2 mil dólares constantes en producción o, en otras palabras, la productividad media en Guatemala es de 9,2 mil dólares constantes. La comparación de estos valores con los equivalentes en los demás países de América Latina, pone de manifiesto, por un lado, una muy baja productividad media del trabajo en Guatemala (pocos países latinoamericanos tienen resultados inferiores) pero, por otro lado, indica una alta capacidad de generación de puestos de trabajo en esta economía. Así, se tiene que una baja productividad media del trabajo implica que un dado aumento en la producción – considerando todo lo demás constante – crea mucho más empleos en Guatemala que en la gran mayoría de países latinoamericanos. De esta forma, a pesar de que el PIB de Guatemala es 3.5 veces inferior al de Chile, Guatemala emplea una fuerza de trabajo sólo 1.5 veces inferior a la fuerza de trabajo chilena.

Cuadro No. 7

Evolución de la población económicamente activa, en edad de trabajar, ocupada y desempleo 1989 y 1998  
(En miles de personas)

	1989	1998	Tasa de crecimiento anual
PET/2	5.8	7.4	2.6
PEA	3.1	4.2	1.2
Ocupados	3.1	4.1	3.2
Desempleados (miles)	59.1	79.8	3.4

Fuente: Encuesta Sociodemográfica 1989 y ENIGFAM 1998/1999.

La alta capacidad de la economía guatemalteca de generar puestos de trabajo, con relación a la media latinoamericana, tiene reflejos en la tasa de desempleo del país, la cual es inferior a 2%. De hecho, la tasa de desempleo urbano en Guatemala es la más baja entre los países latinoamericanos (3.7% en 1997), o sea, en ningún país de América Latina la proporción de personas que desean trabajar (PEA) y que efectivamente encuentran trabajo es tan elevada como en Guatemala, que en términos absolutos significa que menos de 80 mil personas estén buscando efectivamente trabajo sin haber tenido éxito en encontrarlo.

Sin embargo, aunque en Guatemala exista empleo para casi la totalidad de las personas que desean trabajar, aún persiste una proporción significativa (33%) que a pesar de estar ocupada, se considera sub-ocupada en la medida en que declara que desea trabajar más horas, pero que no consigue o cree que no va a conseguir más trabajo. No obstante, esta proporción cayó en la década de los años 90, como se explicará a continuación.

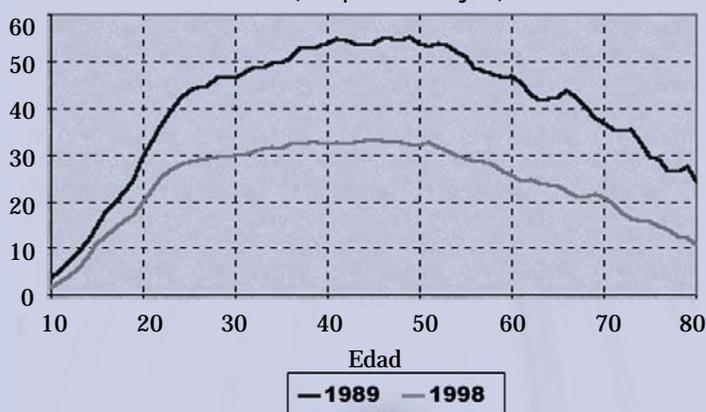
<sup>28</sup> Expresados en dólares de paridad constante, es decir, ajustado para hacerlo comparable con otros países, tomando en cuenta sus tasas de inflación y variaciones cambiarias.

## a.2. Capacidad de generación de puestos de trabajo

A lo largo de la década de los años 90, la población en edad de trabajar (PET) creció 2.6% anualmente. Simultáneamente, tanto la población económicamente activa, como la población ocupada creció al 3.2% al año. Así, se tiene que la creación de puestos de trabajo ocurrió a una tasa mucho mayor que el crecimiento demográfico, significando que la tasa de participación (la proporción de la población en edad de trabajar que es económicamente activa) creciera 3 puntos porcentuales, pasando del 54% al 57% de la PET. A pesar de este crecimiento acentuado en la disponibilidad del trabajo, la población desempleada tuvo un crecimiento mayor, haciendo que la tasa de desempleo – aunque continúe extremadamente baja – haya crecido 0.1 puntos porcentuales.

Diversas evidencias corroboran la acentuada capacidad de generación de empleo de la economía guatemalteca. Se puede citar como ejemplos el hecho que el porcentaje de ocupados con más de un trabajo aumentó del 3% de los ocupados en 1989 al 11% en 1998, mientras que la tasa de subempleo cayó 12 puntos porcentuales. También hubo una reducción de 7 puntos porcentuales en la proporción de desempleados que no habían trabajado antes. Al mismo tiempo, se observó una reducción de la incidencia del desempleo de larga duración, que pasó del 31% al 20% de los desempleados.

Gráfica 16  
Tasa de participación femenina según edad  
1989 y 1998  
(En porcentajes)



Fuente: IPEA (2001).

A pesar del crecimiento acentuado en la disponibilidad de trabajo, también se observó un aumento en el número de trabajadores desempleados sin ánimo de búsqueda (trabajadores desocupados que están disponibles para trabajar pero que no buscan trabajo porque piensan que no lo encontrarán) a tasas anuales superiores a la del crecimiento de la PEA y a la de la población ocupada. Así, la tasa de este desempleo abierto creció, aunque continuó inferior a 2% de la PEA.

El aumento acentuado de la tasa de participación femenina, en particular de las mujeres adultas (25 años o más), constituye evidencia adicional de la considerable capacidad de absorción de mano de obra del mercado de trabajo guatemalteco durante la década de los años 90. De hecho, en el intervalo entre 40 y 50 años (intervalo en que el crecimiento fue más acentuado), la tasa de participación femenina creció más de 20 puntos porcentuales.

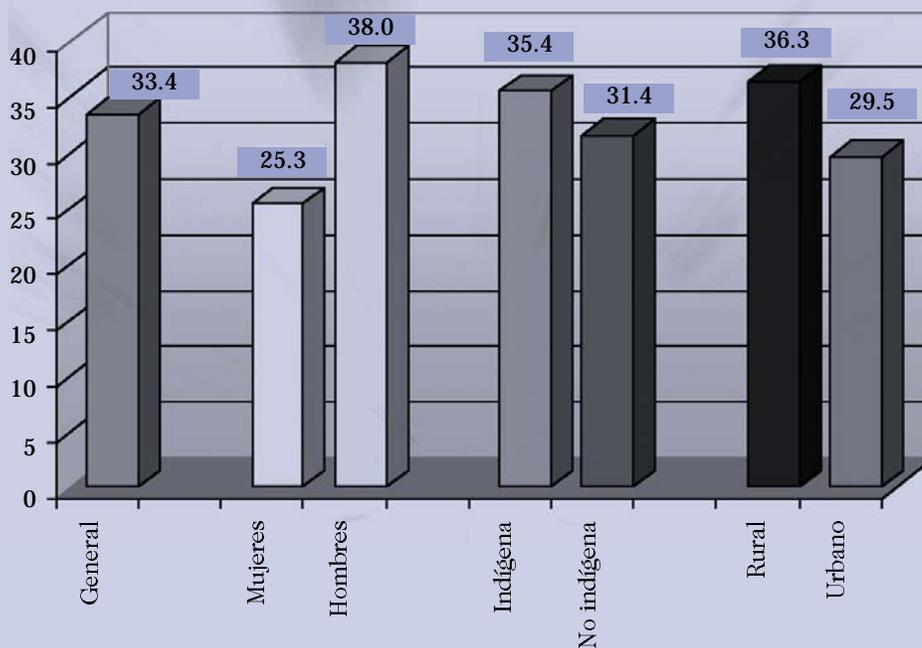
Cuadro No.8  
Evolución de los indicadores del mercado laboral por grupos sociales  
1989 y 1998  
(En porcentajes)

CONCEPTO	Tasa de desempleo		Tasa de participación		Tasa de subempleo	
	1989	1998	1989	1998	1989	1998
A. General	1.8	1.9	53.7	56.6	45.3	33.4
B. Por género (10 años y más)						
Femenino	3.2	1.4	24.5	39.3	36.5	25.3
Masculino	1.6	2.2	76.9	75.6	53.3	38.0
C. Por grupo étnico (10 años y más)						
Indígena	0.5	1.5	49.6	58.4	46.9	35.4
No indígena	2.9	2.6	49.8	55.1	50.4	31.4
D. Por área (10 años y más)						
Rural	1.1	1.2	47.8	55.5	51.4	36.3
Urbano	3.5	2.9	53.0	58.2	45.6	29.5
E. Por región						
Región norte	0.8	1.4	50.3	56.4		
Región Petén	1.4	1.1	47.3	53.3		
Región Nororiente	3.3	2.7	47.5	53.2		
Región Suroriente	1.4	1.1	44.6	55.9		
Región Central	2.5	1.7	51.4	60.3		
Región Suroccidente	1.6	1.3	49.5	55.3		
Región Noroccidente	0.3	0.8	45.4	55.8		
Región Metropolitana	3.3	3.3	55.0	58.8		
F. Según edad						
10-14 años	0.9	1.9	18.0	20.3	33.5	28.9
15-17 años	3.2	2.8	46.3	49.8	58.8	39.5
18-29 años	3.7	3.1	59.2	66.4	58.7	39.2
30-64 años	1.0	1.2	62.4	72.1	45.8	32.7
65 años y más	0.8	0.4	37.3	49.7	20.3	12.2
G. Por nivel educacional						
Ningún año de estudio	0.8	0.7			45.3	30.6
1-3 años de estudio	1.2	1.2	49.0	53.2	53.5	35.0
4-6 años de estudio	2.6	2.0	51.8	57.5	54.0	38.8
7-9 años de estudio	6.0	4.1	46.1	52.7	47.9	32.3
10-12 años de estudio	6.4	5.4	67.3	68.5	45.1	29.6
13 años y más	2.1	2.3	82.7	79.0	33.2	22.0

Fuente: Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989 y ENIGFAM 98/99.

Esta capacidad de absorber ese gran contingente femenino por parte del mercado de trabajo guatemalteco puede ser corroborado, adicionalmente, cuando se verifica que pese a que la tasa de participación femenina creció 15 puntos porcentuales, el mercado de trabajo fue capaz de absorberla con una tasa de desempleo declinante. Sin embargo, esta aguda “femenización” del mercado de trabajo provocó el crecimiento de la proporción de la población ocupada con jornada parcial, que se reflejó en que la jornada inferior a 30 horas haya crecido 12 puntos porcentuales.

Gráfica 17  
Tasa de subempleo según género, grupo étnico y área<sup>1</sup>  
1998  
(En porcentajes)



<sup>1</sup> Población de 10 años y más.  
Fuente: ENIGFAM 1998/1999.

### *b. Desigualdad en las oportunidades de empleo*

El hecho que las tasas de desempleo sean relativamente bajas -reflejo de una gran capacidad de generación de empleo del mercado de trabajo guatemalteco durante la década de los años 90- no implica que todos los grupos socio-económicos y demográficos se beneficiaron igualmente de esta amplia disponibilidad de trabajo. Tampoco significa que existan grupos para los cuales la disponibilidad de trabajo no es, y no continúa siendo, un problema. A continuación se analiza la disponibilidad de trabajo para algunos grupos seleccionados de particular importancia: mujeres, indígenas, jóvenes, adultos mayores y trabajadores con baja calificación. Además, se evalúa si esta amplia disponibilidad de trabajo es común en las áreas urbana y rural, como también en las diversas regiones del país.

#### *b.1 Mujeres*

A pesar del crecimiento acelerado en la tasa de participación femenina en el mercado de trabajo durante el periodo bajo análisis, aún continúan existiendo grandes diferencias entre hombres y

mujeres con relación a la tasa de participación. Específicamente, la tasa de participación masculina es del 75%, casi el doble que la femenina, que es del orden del 40%.

No obstante, esa diferencia deriva mucho más del menor interés de las mujeres por participar (o de las familias a que ellas pertenecen) en el mercado de trabajo, que de una menor disponibilidad del mercado de trabajo, lo cual queda demostrado que por una tasa de desempleo femenina menor que la masculina. En particular, la proporción de mujeres que busca trabajo y no la encuentra es mucho menor que en el caso de los hombres. Además, la proporción de mujeres subocupadas, es decir, la proporción de mujeres ocupadas que desean trabajar más horas pero que no creen que van encontrar trabajo, es mucho menor que la proporción de hombres en la misma situación. Además, la jornada promedio de trabajo de las mujeres es 10 horas más corta que la de los hombres, lo cual evidencia la menor integración de las mujeres con el mercado de trabajo.

Sin embargo, aunque la tasa de desempleo entre las mujeres sea menor, la proporción de mujeres desempleadas cuyo último empleo tuvo lugar hace más de seis meses<sup>29</sup>, es muy superior a la proporción correspondiente de los hombres, demostrando que los hombres trabajan de una forma más continua, mientras que en el caso de las mujeres ocurren interrupciones más largas. Es discutible en qué medida esta diferencia deriva de una opción de las mujeres o de una mayor dificultad en encontrar trabajo. No obstante lo anterior, el hecho de que el tiempo de búsqueda de las mujeres desempleadas sea ligeramente menor que entre los hombres – la proporción de mujeres desempleadas que vienen buscando trabajo hace más de 3 meses es menor que la proporción correspondiente de los hombres – indica que la menor continuidad del trabajo entre las mujeres se deriva más de una opción femenina que de una menor disponibilidad de trabajo para las mujeres.

En suma, surgen dos fenómenos. Por un lado, las mujeres desempleadas salieron hace más tiempo de su último empleo que los hombres desempleados. Por otro, ellas se encuentran buscando trabajo hace menos tiempo. Lo anterior sugiere que un periodo mayor de separación de las mujeres del mercado de trabajo resulta más de una decisión del individuo que de una mayor dificultad para encontrar trabajo.

Sin embargo, aún cuando la evidencia presentada indica que la disponibilidad de trabajo para las mujeres no es inferior a la de los hombres, y que la mayoría de las diferencias observadas puede ser interpretada como resultante de la preferencia de las mujeres por otras actividades, el análisis de la disponibilidad para trabajar de las mujeres inactivas indica una realidad opuesta. De hecho, la proporción de mujeres inactivas que están disponibles para trabajar, así como la proporción que está disponible para trabajar y no trabaja porque no cree que exista trabajo disponible, es mucho más elevada que entre los hombres. Esto es sintetizado por una tasa de desempleo abierto femenino 5 veces mayor que la masculina.

Lo anterior sugiere que las mujeres, o un segmento de ellas, tienen mayores dificultades de entrar en el mercado de trabajo que los hombres. Sin embargo, este resultado no permite discernir si esa dificultad resulta de una menor oferta de trabajo, o de una menor capacidad de

---

<sup>29</sup> Es decir, que han estado sin trabajar hace más de seis meses.

las mujeres de entrar al mercado de trabajo en virtud de su menor experiencia laboral determinada históricamente.

Un análisis comparado de la tasa de participación femenina en Guatemala con la de del resto de Latinoamérica revela que, al contrario de los demás países donde la tasa de participación varía de forma acentuada con la edad, en este país la tasa de participación es relativamente más elevada que en los otros países de la región. Aunque sean necesarias evaluaciones longitudinales para confirmarlo, este resultado sugiere que en Guatemala algunos grupos femeninos trabajan toda su vida, mientras que otros permanecen toda la vida fuera del mercado de trabajo. Lo típico en América Latina es que gran parte de las mujeres trabajen sólo en algunos momentos de su ciclo de vida.

### *b.2 Indígenas*

La evidencia existente no revela ningún indicio de que exista una menor disponibilidad de trabajo para la población indígena. De hecho, la tasa de participación de la población indígena es más elevada que la de la no-indígena. Además, la tasa de desempleo es menor y la duración del desempleo más corta. Hay evidencias de que una proporción menor de inactivos se encuentran disponibles para trabajar, llevando a que la tasa de desempleo abierto (sin ánimo de búsqueda) sea también menor entre los indígenas.

Ahora bien, la jornada de trabajo de la población indígena es ligeramente menor, la incidencia de la jornada parcial (inferior a 30 horas semanales) mayor, y también es mayor la tasa de subempleo. Ello constituye evidencia de que, a pesar de que la población indígena tiene acceso a algún trabajo, expresan un deseo de trabajar un mayor número de horas de lo que encuentran disponible.

### *b.3 Jóvenes*

En Guatemala, como en la mayoría de los otros países, la disponibilidad de empleo para los jóvenes es limitada, poniendo de manifiesto que los jóvenes constituyen un grupo con particular dificultad para entrar en el mercado de trabajo. En el caso de Guatemala, las evidencias a este respecto son múltiples. En primer lugar, la tasa de desempleo es un punto porcentual más elevada, la duración del desempleo es más larga y la proporción de desempleados sin experiencia anterior en el mercado de trabajo es mayor, cuando se comparan los resultados de los jóvenes en el intervalo de 15 a 29 años con los de la media nacional. En segundo término, la mayor dificultad de los jóvenes para tener acceso a trabajo se refleja no sólo en un mayor desempleo, sino también en la mayor incidencia del subempleo, resultando en que la proporción de los jóvenes ocupados que desean trabajar más horas pero que no lo consiguen o no creen que lo conseguirán, sea de 6 puntos porcentuales por encima de la media. Finalmente, la dificultad de los jóvenes en entrar al mercado de trabajo se refleja también en una mayor proporción de inactivos disponibles para trabajar; en particular, de inactivos disponibles para trabajar que no buscan trabajo por creer que no lo van a encontrar.

En síntesis, la tasa de desempleo abierto (sin ánimo de búsqueda) de los jóvenes guatemaltecos es cerca de 2 veces mayor que el de la población no joven.

#### *b.4 Adultos mayores*

Los indicadores del mercado de trabajo para los adultos mayores en Guatemala, como en otros países, revela una vinculación con el mercado de trabajo más débil que el resto de la población adulta. De hecho, la tasa de participación es 7 puntos porcentuales más baja, la jornada media semanal es 7 horas más corta, la incidencia de la jornada parcial es mayor y la proporción de inactivos disponibles para trabajar también es menor. En Guatemala no parece ocurrir lo que se observa en otros países, donde no sólo los adultos mayores desean, en general, participar menos del mercado de trabajo, sino donde al mismo tiempo aquellos que tienen el deseo de trabajar encuentran mayores dificultades que la población adulta en general para encontrar colocación. En el caso de Guatemala, no hay evidencias claras de que los adultos mayores tengan de hecho una dificultad mayor de encontrar trabajo, ya que las tasa de desempleo, subempleo y desempleo abierto (sin ánimo de búsqueda) son inferiores a la media y no hay evidencia de que la duración de desempleo sea más larga que la media.

#### *b.5 Nivel educacional*

La disponibilidad de trabajo en el mercado de trabajo guatemalteco no es uniforme entre los diversos niveles educacionales. La forma como el acceso al mercado de trabajo varía con el nivel educacional es relativamente compleja. Al contrario de lo que se podría pensar, los trabajadores con baja calificación tienen un mayor acceso al mercado de trabajo que aquellos con calificación mediana, en el sentido de que su tasa de desempleo es menor, la duración de desempleo es más corta y la tasa de subempleo es también menor. Sin embargo, también hay alguna evidencia de lo contrario, en la medida en que la tasa de participación de los trabajadores con baja calificación es menor que entre los trabajadores con educación mediana, al tiempo que la tasa de desempleo abierto (sin ánimo de búsqueda) es más elevada.

Los trabajadores medianamente calificados son aquéllos con mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo, en la medida en que tienen la tasa más alta de desempleo. El problema mayor se produce entre quienes tienen educación secundaria: la tasa más alta de subempleo se da entre aquellos con 10 a 12 años de estudio. Además, este grupo tiene una duración de desempleo más larga que los trabajadores con baja calificación, una tasa de participación menor y tasa de desempleo abierto (sin ánimo de búsqueda) más elevada que la de los trabajadores con alta calificación.

Los trabajadores con alta calificación tienen una menor tasa de subempleo y un mayor ánimo para buscar trabajo. En el grupo más calificado se produce, además, la mayor tasa de participación. Sin embargo, la duración del desempleo en este grupo también es elevada, lo

cual revela dificultades de algunos segmentos de este grupo de acceso al mercado de trabajo. Se trata del hecho de que la duración del desempleo en los trabajadores más calificados es más elevada que en los demás. En otras palabras, la baja tasa de desempleo en este grupo no se debe a la facilidad con que los miembros de este grupo encuentran trabajo, pero sí al hecho de que una vez ocupado, las relaciones de trabajo en este grupo van a durar más. Los trabajadores mejor calificados, una vez que cuentan con trabajo difícilmente lo pierden, pero si lo pierden tienen mayor dificultad de encontrar un nuevo trabajo que los demás grupos.

#### *b.6 Diferencias entre las áreas urbana y rural*

Una comparación de las condiciones de acceso al mercado de trabajo entre las áreas urbana y rural muestra que hay una mayor inserción de la población en actividades económicas en el área urbana. Esto se refleja en una tasa de participación 3 puntos porcentuales más alta, una jornada media 3.5 horas más larga, y una menor incidencia del trabajo en tiempo parcial. Ello da lugar a una mayor productividad, que puede asociarse con un mayor nivel de ingreso y menores índices pobreza en el área urbana. Por otro lado, esta mayor oferta de mano de obra en las áreas urbanas no parece ser compensada enteramente por una mayor demanda por mano de obra. De esa manera resulta una tasa de desempleo rural menor y que los trabajadores de este sector geográfico están más continuamente interrelacionados a la actividad económica, aunque la duración de la búsqueda por trabajo sea más corta en las áreas urbanas. A pesar de la mayor tasa de desempleo en el área urbana, evidenciando mayor dificultad de acceso al trabajo, la proporción de los trabajadores ocupados que desean pero no consiguen trabajar más horas, (tasa de subempleo) es menor en el área urbana que en la rural. En suma, en el área urbana los trabajadores tienen más dificultad de acceso a un trabajo. En el área rural, a pesar de haber una mayor disponibilidad de trabajo, gran parte de los puestos de trabajo disponibles demandan de los trabajadores un número de horas insuficiente de acuerdo con sus preferencias y necesidades.

#### *b.7 Diferencias regionales*

La disponibilidad de trabajo en Guatemala no es regionalmente uniforme entre las 8 regiones en que se divide el país. La inserción de la población adulta en actividades económicas es significativamente más acentuada en la región Metropolitana y Central del país, donde la tasa de participación llega a 59% y 60%, respectivamente. Como en estas regiones y, en particular, en la región Metropolitana, la demanda por trabajo no compensa la mayor oferta, la tasa de desempleo tiende a ser más elevada. Además de estas dos regiones, la tasa de desempleo es elevada también en la región Nororiente, a pesar de tener la tasa de participación más baja del país.

Cuadro No. 9  
Evolución de los indicadores del mercado laboral por grupos sociales  
1989 y 1998  
(En porcentajes)

	O C U P A D O S								D E S E M P L E A D O								I N A C T I V O S (% PEA)			
	con más de un trabajo		jornada me- dia/semana		Jor. menor a 30 Hrs.		desean tra- bajar más		sin trabajo anterior		Tiempo de búsqueda de trabajo						disponibles P/T ahora		sin ánimo de búsqueda	
	1989	1998	1989	1998	1989	1998	1989	1998	1989	1998	1989	1998	1989	1998	1989	1998	1989	1998	1989	1998
A. General	2.9	11.2	46.1	42.7	10.6	22.4	93.2	71.2	22.9	15.5	43.1	57.6	85.8	90.0	91.7	99.9	5.4	6.8	1.2	1.8
B. Por género (10 año y más)																				
Femenino	1.8	10.2	41.5	36.2	26.4	39.0	87.0	61.4	31.6	18.1	43.1	59.9	86.2	91.3	93.3	99.8	14.9	12.5	6.9	7.2
Másculino	3.2	11.8	47.7	46.3	5.3	13.1	94.7	75.8	17.5	14.6	43.0	56.8	85.8	89.6	91.2	100.0	1.6	3.2	0.6	1.4
C. Por grupo étnico (10 años y más)																				
Indígena	3.6	10.9	45.1	41.1	11.3	24.2	95.2	71.2	28.6	28.0	44.0	54.1	87.1	86.2	87.1	100.0	1.8	6.5	0.9	2.3
No indígena	2.5	11.5	46.7	44.1	10.2	20.8	92.1	71.2	22.7	10.6	42.9	58.9	85.8	91.4	92.5	99.9	7.3	7.1	2.6	2.7
D. Por área (10 años y más)																				
Rural	2.9	12.1	45.8	41.2	9.4	23.3	96.6	74.0	23.4	18.2	45.1	53.1	84.2	86.6	91.2	100.0	3.7	6.3	1.2	2.1
Urbano	2.8	10.0	46.7	44.6	12.6	21.3	87.6	67.0	23.1	14.0	42.0	59.9	86.8	91.8	92.4	99.9	7.9	7.4	1.7	1.5
E. Según edad																				
10-14 años	0.6	6.2	39.7	36.5	24.9	33.5	91.5	63.6	20.1	41.4	79.9	11.7	100.0	64.2	100.0	100.0	7.0	15.9	2.2	4.0
15-17 años	1.1	4.9	44.9	40.8	10.0	23.2	96.4	71.9	38.1	40.2	54.4	68.9	89.9	100.0	96.6	100.0	10.5	10.1	2.9	1.8
18-29 años	2.0	8.5	46.8	44.2	8.6	18.0	94.2	74.8	28.3	15.0	34.9	55.1	85.2	88.5	92.1	99.9	7.0	7.1	1.8	2.2
30-64 años	4.2	15.2	47.1	44.0	9.5	21.3	91.9	71.2	3.3	0.3	52.9	68.2	82.1	93.3	87.2	100.0	3.4	4.4	0.8	1.1
65 años y más	2.5	9.0	43.5	36.0	15.0	36.4	90.9	53.1	0.0	0.0	31.3	23.3	100.0	100.0	100.0	100.0	0.8	2.9	0.3	0.9
F. Por nivel educacional																				
Ningún año de estudio	3.1	11.6	45.4	39.4	11.4	28.1	95.6	71.4	1.9	10.0	51.5	83.8	98.0	100.0	98.0	100.0	3.1	6.5	0.9	1.9
1-3 años de estudio	2.5	11.3	47.1	42.8	8.5	21.5	94.7	72.6	6.3	23.0	59.2	35.6	92.7	78.0	98.4	100.0	4.5	6.8	1.3	2.1
4-6 años de estudio	2.1	10.2	47.4	44.8	8.8	19.6	93.6	74.6	23.6	9.9	51.4	74.7	86.3	95.2	90.1	99.8	7.5	7.4	1.7	2.0
7-9 años de estudio	3.0	8.7	47.5	46.0	10.6	18.8	87.5	64.0	26.0	18.2	43.3	51.0	84.1	100.0	91.8	100.0	11.9	8.3	2.9	1.3
10-12 años de estudio	2.8	11.3	42.6	44.2	18.1	19.4	86.2	68.9	47.1	18.1	20.2	48.9	78.5	80.0	89.7	99.9	8.5	6.4	2.1	1.0
13 años y más	9.0	17.4	42.5	44.1	15.9	16.3	74.7	54.8	7.0	11.3	16.2	49.3	64.0	99.6	72.1	100.0	3.7	3.6	0.9	0.9

Fuente: Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989 y ENIGFAM 98/99.

Nota: La jornada media por semana se refiere al número de horas promedio de trabajo.

### *c. Distribución de los salarios*

Durante la década de los años 90 la tasa de crecimiento del nivel del producto interno bruto fue superior al de la tasa de crecimiento de la población. Ello dio lugar, por tanto, a un crecimiento en el ingreso per cápita del país. Además, el crecimiento del nivel de producto fue también más acentuado que el crecimiento de la población en edad de trabajar (PET), ocasionando un aumento del ingreso de las personas en edad de trabajar.

Este crecimiento del producto más acelerado que el de la PET, fue absorbido en parte por un aumento mayor de la ocupación y de la población económicamente activa (PEA). En otras palabras, el crecimiento del producto permitió la incorporación de nuevos contingentes al mercado de trabajo que llevó a un aumento en la tasa de participación.

Sin embargo, este aumento en la tasa de participación no absorbió completamente el exceso del crecimiento del producto con relación a la PET. En efecto, al ser el crecimiento del producto mayor que el de la población ocupada, hubo un aumento del orden del 8% en la productividad media del trabajo. A pesar de este incremento limitado en la productividad, los salarios crecieron en torno de 11% en el periodo.

Este crecimiento salarial no alcanzó por igual a todos los grupos de la población. Los grupos más beneficiados fueron los más pobres y, en menor medida, los más ricos. El crecimiento fue mucho más limitado en los deciles centrales de la distribución, en particular en el quinto, sexto y séptimo deciles, donde el rendimiento mensual prácticamente permaneció constante durante la década. Como resultado de este crecimiento diferenciado, la participación en el ingreso del trabajo del primero y segundo decil más pobre aumentó, así como la participación del décimo más rico. Al mismo tiempo, la participación en el ingreso del cuarto al noveno decil disminuyó, con una pérdida particularmente acentuada en el séptimo, octavo y noveno deciles.

La mejoría acentuada del ingreso de los más pobres redujo la desigualdad salarial, mientras que el aumento del ingreso de los más ricos operó en la dirección contraria. La existencia de estos dos efectos sobre la desigualdad hace que no sea posible afirmar, de forma categórica, que la desigualdad en el ingreso del trabajo haya aumentado o disminuido, ya que el efecto neto dependerá del indicador de desigualdad que se utilice. No obstante, la evidencia disponible sugiere que tendió a dominar el impacto del crecimiento del producto más acelerado sobre el ingreso del trabajo de los más pobres, ocasionando una reducción en el grado de desigualdad salarial.

### *d. Calidad del trabajador*

Parte del aumento en la productividad y en los salarios durante el periodo bajo análisis se debió a un aumento en la calificación de los trabajadores. En particular, su escolaridad media creció 0.75 años de estudio. Dado que un año más de estudio tiende a aumentar los salarios y la productividad en cerca de 10%, el aumento experimentado en la escolaridad de la fuerza de trabajo guatemalteca puede asociarse a un incremento en la productividad y en los salarios

de alrededor de 7.5%. En otras palabras, 60% del crecimiento en la productividad puede atribuirse a aumentos en el capital humano, mientras que el restante 40% puede explicarse por mejoras en la calidad del puesto de trabajo.

La desigualdad educacional creció, pese a que el impacto del progreso en este tema se concentró en una reducción acentuada de la población sin ninguna escolaridad (8 puntos porcentuales) y de un incremento significativo en la proporción de trabajadores con educación secundaria (5 puntos porcentuales), contribuyendo así al aumento de la desigualdad salarial. De esta forma, la desigualdad educacional no puede ser vista como uno de los factores que llevan al crecimiento más pronunciado del ingreso de los más pobres y, en consecuencia, a la reducción de la desigualdad salarial.

Aunque la desigualdad educacional como un todo haya crecido, el diferencial entre algunos grupos socio-económicos importantes disminuyó. Por ejemplo, a pesar de que la escolaridad media de las mujeres continuó siendo inferior a la de los hombres, el diferencial entre ambos grupos se redujo en 10%, lo cual se traduce en una ventaja de sólo 0.6 años de estudio a favor de los hombres. Como la escolaridad en Guatemala crece un año por década, se tiene que las mujeres guatemaltecas tienen hoy la misma escolaridad que los hombres tenían hace seis años.

Las diferencias educacionales entre la población indígena y no indígena también fueron reducidas aunque aún continúen extremadamente elevadas. La escolaridad de la población no indígena es 2 veces mayor que la indígena. En términos absolutos, la diferencia es de 2.5 años de estudio, llevando a que la escolaridad actual de los indígenas sea similar a la que los no indígenas tenían hace 25 años.

Al contrario de los casos anteriores, la brecha educacional urbano/rural aumentó a lo largo de la década de los años 90 a medida que la escolaridad en las áreas urbanas se expandió más rápidamente que en las áreas rurales. Al final de la década en cuestión, la escolaridad media de los trabajadores de las áreas urbanas era casi 3 veces mayor que la de los trabajadores de las áreas rurales. En términos absolutos, la diferencia de 3.7 años de estudio revela que la escolaridad actual en las áreas rurales es semejante a la de las áreas urbanas hace 40 años.

La distribución de educación no es homogénea tampoco entre las regiones del país. La escolaridad es relativamente más alta en la región metropolitana, donde la escolaridad media alcanza 6.5 años de estudio y relativamente más baja en las regiones Noroccidente y Norte, donde la escolaridad es inferior a 2,5 años de estudio. Durante la década de los años 90 estas disparidades regionales se expandieron en vez de reducirse, al tiempo que la escolaridad creció de forma más acentuada en la región Metropolitana. Al final de los años 90, la brecha educacional entre la región Metropolitana y la región Noroccidente era tan elevada que la situación actual de ésta corresponde a la situación aquélla, hace 50 años.

Cuadro No. 10  
Evolución de la calidad del trabajador (años de estudio) por grupos sociales  
1989 y 1998  
(En porcentajes)

CONCEPTO	MEDIA <sup>1/</sup>		0 años		1 a 3 años		4 a 6 años		7 a 12 años		12 años y más	
	1989	1998	1989	1998	1989	1998	1989	1998	1989	1998	1989	1998
A. Total país	3.1	3.9	38.9	30.8	25.9	26.3	21.8	24.0	11.4	15.9	2.1	3.1
B. Género (brecha)	-0.7	-0.6	13.9	10.5	-6.2	-3.0	-5.8	-4.6	-0.7	-1.6	-1.2	-1.3
Femenino	2.8	3.6	45.6	35.8	22.9	24.9	19.0	21.8	11.0	15.1	1.5	2.5
Másculino	3.5	4.2	31.7	25.3	29.1	27.9	24.8	26.4	11.7	16.7	2.7	3.8
C. Grupo étnico (brecha)	-2.9	-2.5	35.2	21.0	-2.5	5.6	-15.0	-7.2	-14.7	-15.1	-2.9	-4.3
Indígena	1.3	2.5	61.4	42.1	24.3	29.3	12.2	20.1	2.0	7.7	0.2	0.8
No indígena	4.2	5.0	26.2	21.1	26.8	23.7	27.2	27.3	16.7	22.8	3.1	5.1
D. Área (brecha)	-3.4	-3.7	29.7	27.2	8.7	11.7	-12.9	-7.5	-20.6	-24.7	-4.8	-6.6
Rural	1.9	2.3	49.9	42.3	29.1	31.3	17.0	20.8	3.7	5.4	0.3	0.3
Urbano	5.3	6.0	20.2	15.1	20.4	19.6	29.9	28.3	24.3	30.1	5.1	6.9
E. Región												
Central	3.1	3.8										
Metropolitana	5.4	6.5										
Noroccidente	1.6	2.1										
Nororiente	2.9	3.2										
Norte	1.6	2.4										
Petén	2.8	3.0										
Suroccidente	2.6	3.2										
Suroriente	2.9	3.3										

Fuente: Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989 y ENIGFAM 98/99.

1/ Promedio de años de estudio para cada grupo social.

Nota: Para los espacios en blanco la información no estaba disponible.

#### *e. Calidad del puesto de trabajo*

En Guatemala, la productividad media por trabajador es una de las más bajas de América Latina, por encima únicamente de la de Honduras y Nicaragua. El hecho de que Guatemala tenga uno de los niveles más bajos de calificación de la fuerza de trabajo de América Latina, ciertamente explica parte de esta baja productividad por trabajador en el país. Sin embargo, la mayor parte de la diferencia entre la productividad de Guatemala con relación a la mayoría de los países industrializados, de la media latinoamericana y de los países de la región centroamericana, proviene mucho más de diferencias en la calidad de los puestos del trabajo que de la calidad del trabajador.

De hecho, 68% de la diferencia entre Guatemala y los países industrializados se debe a diferencias en el puesto de trabajo. Lo mismo ocurre cuando se compara con América Latina como un todo, en que 79% de la brecha en productividad puede atribuirse a la baja calidad del puesto de trabajo en Guatemala. En el caso de la productividad de Guatemala con relación a los países ricos de la región, tales como Costa Rica y México, las diferencias en la calidad del puesto de trabajo representan 67% y 93% de la diferencia de productividad, respectivamente. Existe una baja proporción de empleadores en la población ocupada y una parcela significativa – con relación a los demás países – de empleados guatemaltecos trabajando en establecimientos de pequeños, hecho que también explica la baja calidad de los puestos de trabajo en el país. De hecho, 1/3 de la población ocupada en Guatemala consiste de trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados, colocando al país entre aquellos con más alto grado de informalidad en América Latina.

A pesar de estos resultados en Guatemala, la evolución de la calidad del empleo en la última década se comportó de forma positiva. Esta mejoría puede haber sido causada por cambios en la estructura del empleo, donde los segmentos con puestos de mejor calidad crecieron más rápidamente que aquellos con puestos de trabajo de calidad inferior. El análisis de la diferencia de la composición sectorial del empleo ilustra este fenómeno en la medida en que muestra que el empleo en la agricultura cayó 7 puntos porcentuales, y que sectores con niveles salariales relativamente más elevados, como la industria y el comercio, crecieron 9 puntos porcentuales en conjunto. Partiendo únicamente del resultado de los cambios en la composición sectorial del empleo, puede estimarse una presión para que los salarios subieran en un 6%.

Sin embargo, también ocurrieron cambios importantes en la estructura de la ocupación que afectaron a trabajadores por cuenta propia, empleados y, en particular, a trabajadores familiares. Así, hubo una reducción acentuada en la proporción de trabajadores familiares y un importante crecimiento en la proporción de trabajadores empleados. Todos estos cambios representan una presión importante en la elevación de los salarios, ya que por sí sólo explican un aumento de 26% en el nivel salarial. Durante este periodo, también aumentó el tamaño medio de las empresas. No obstante, este aumento fue bastante marginal, ya que su incidencia en el aumento salarial fue de 2% en los últimos diez años.

En síntesis, la mejoría en la calidad de los puestos de trabajo durante la década de los años 90 guarda poca relación con variaciones en la ya elevada proporción de trabajadores ocupados en las pequeñas empresas del país. De hecho, la mejoría se debió mucho más a una reducción en la proporción de trabajadores familiares y en la agricultura, con un concomitante aumento en la proporción de asalariados en la industria y el comercio.

#### ***4. Escenarios de reducción de la pobreza extrema***

##### *Las variables clave*

Llegados a este punto del presente informe, se ha visto que la pobreza constituye precisamente uno de los mayores limitantes para acceder a un mejor nivel de desarrollo humano, y que aún cuando ha aumentado el empleo durante la última década, la baja productividad de la mano de obra impone serios límites al nivel de ingresos necesarios para sacar a la mayoría de la población de su situación de pobreza. Los esfuerzos del Estado, en consecuencia, debieran

poner un mayor grado de énfasis en la reducción de la pobreza. La sección que sigue aborda una propuesta concreta, basada en las metas que se fijó la Cumbre del Milenio: reducir en un 50% el porcentaje de la población que vive en situación de pobreza extrema.

Sin embargo, antes de entrar a la propuesta concreta hay que evaluar los dos caminos más obvios: crecimiento y redistribución. En este sentido, vale la pena preguntar: ¿Basta con estimular el crecimiento para reducir la pobreza? ¿O debe ponerse todo el énfasis en emprender un proceso de redistribución? Este dilema persiste desde siempre en la literatura sobre desarrollo y combate a la pobreza. La primera opción es apoyada por quienes sostienen que lo primero que debe hacerse es “hacer que el pastel crezca”, de manera que a todos les toque un pedazo mayor. La segunda opción suele ser defendida por quienes aseguran que para afrontar la pobreza deben cambiarse las condiciones estructurales que la ocasionan. Es decir, se propone modificar los procedimientos y políticas que hacen que el ingreso se concentre en unas pocas manos, y luego estimular el crecimiento.

Como en todo tema que afecta a la sociedad, aferrarse a posiciones extremas no necesariamente produce los mejores resultados. Lo que aquí se plantea toma las dos soluciones extremas para evaluar cómo se manifestarían en dos escenarios futuros en el caso específico de Guatemala. Y luego, dibuja dos escenarios adicionales, en los que se combinan políticas que promueven el crecimiento del ingreso con medidas que aseguran su redistribución para aumentar la equidad. El objetivo del ejercicio es determinar cuál de las opciones podría ser la más adecuada para reducir a la mitad –de 27.2 a 14%– la proporción de guatemaltecos que viven en situación de pobreza extrema.

Los escenarios propuestos parten del supuesto de que para estimular aumento en el nivel de bienestar es necesario generar un incremento en el ingreso promedio nacional y un aumento de la equidad<sup>30</sup>, partiendo de dos premisas:

- i) medir la pobreza es medir la falta de bienestar, y
- ii) la reducción de la pobreza puede abordarse por dos caminos: el incremento del ingreso promedio o la reducción de la desigualdad.

Además, el ejercicio de simulación<sup>31</sup> se apoya en que aumentar el ingreso promedio implica: i) un incremento del número de empleos, ii) una mejora del capital humano<sup>32</sup> (entendido éste como el nivel de escolaridad, la experiencia y las habilidades del trabajador), iv) un aumento en el ingreso

30 La medida de la equidad se llama Coeficiente de Lorenz. El indicador de la desigualdad es el Coeficiente de Gini.

31 En términos matemáticos, la simulación se plantea de la siguiente manera:

$$X = \frac{a}{n} \left[ \left( \frac{t}{a} * \frac{h}{t} * \frac{Yt}{h} \right) + \frac{Yr}{a} + \frac{Ya}{a} \right]$$

donde X = Promedio de ingreso; a / n = Proporción de la población adulta, y a es el número de adultos y n es la población total del país; t corresponde al número de trabajadores ocupados, h corresponde al capital humano que es una función de los años promedio de educación de los adultos que trabajan, Yt es el ingreso por trabajo, Y son los pagos recibidos del seguro social u otras transferencias y r es la cobertura del seguro social, Ya es el ingreso por activos financieros y activos de capital.

32 Capital humano se refiere aquí no solo al nivel de escolaridad sino también a la experiencia acumulada por el trabajador y las habilidades que ha desarrollado.

por puestos de trabajo de mayor productividad, iv) un incremento en el ingreso por transferencias y v) un aumento en el ingreso por activos. El aumento del capital humano y de los ingresos por transferencias también incide directamente en la reducción de desigualdades, y son variables susceptibles de ser modificadas por medio de políticas públicas, especialmente mediante aumentos del gasto público social.

La incidencia de cada una de estas variables sobre el crecimiento y la equidad depende de su evolución pasada y de sus características actuales. A continuación se analiza cada una de ellas.

*Ingreso per cápita:* Q 609.61 Presenta dos características:

- i) es bajo respecto a los niveles observados para otros países y
- ii) dado que es un promedio, oculta la desigualdad.

Debido a estas dos características, para reducir la extrema pobreza a la mitad es necesario plantear una estrategia que incluya simultáneamente acciones dirigidas a estimular el crecimiento y reducir la desigualdad.

*Proporción de la población adulta:* 69.7%. La cifra representa la oferta laboral con que cuenta el país. Es decir, por cada 10 personas, hay 7 en disposición de trabajar. Si se toma en consideración que los jóvenes predominan en la población de Guatemala, y que el ritmo de crecimiento de ésta última es 2.64% anual, podemos suponer una tasa similar para el aumento de la oferta laboral.

*Trabajadores ocupados:* 53.1%. Dado que el país cuenta con un bajo nivel de desocupación (1.9%), esta cifra corresponde aproximadamente a la tasa de participación de trabajadores en el mercado de trabajo. En 1989 dicha tasa era 48.7%. Su incremento se debe principalmente al aumento del número de mujeres (tasa de participación laboral) en el mercado de trabajo (véase la sección anterior). El número de mujeres en esta categoría ha pasado de 24.5% a 39.2%<sup>33</sup>.

*Capital humano:* 3.33. Este nivel de capital humano corresponde a un promedio de escolaridad de 4 años, el cual, como se dijo en la sección anterior, es bajo en relación al de países como México y Costa Rica, los países vecinos ricos. Este indicador permite inferir el esfuerzo que debe realizarse en educación para incrementar el ingreso salarial de la fuerza laboral. De acuerdo a los datos de la ENIGFAM las personas con primaria completa obtienen en Guatemala el doble de ingreso respecto a las personas sin instrucción alguna.

*Calidad de puestos de trabajo:* 367.06. Al igual que lo sucedido con el ingreso promedio, este indicador puede estar ocultando desigualdades existentes entre los diversos sectores de la producción (industria, servicios, agricultura, y otros). En este sentido, una estrategia para incrementar la escolaridad promedio debe también mejorar la calidad de los puestos de trabajo, como una de las principales fuentes de una mayor productividad. Obviamente al haber mayor disponibilidad de mejores puestos de trabajo se creará un incentivo para aumentar el capital humano.

---

<sup>33</sup> Los datos sobre tasas de ocupación fueron extraídos de la Encuesta Sociodemográfica de 1989.

*Ingreso por transferencias: 76.09.* Se compone de dos factores:

- i) pago por seguro social (pensiones por invalidez, incapacidad temporal o jubilación) u otras transferencias y
- ii) cobertura del seguro social.

El nivel de transferencias es bajo al compararlo con lo que se recibe por concepto de salarios e ingresos por activos. En la simulación, incrementar significativamente las transferencias no hacen que el nivel de pobreza disminuya de manera proporcional al aumento registrado. Es decir, si las pensiones o la cobertura del seguro social aumentara en un 25%, esto no necesariamente generaría una disminución del 25% en el número de pobres. La escasa incidencia de las transferencias sobre los índices de pobreza puede explicarse por 3 posibles razones:

- i) la escasa cobertura del seguro social (apenas el 30% de la PEA es cubierta por el IGSS
- ii) el hecho que los pagos recibidos por quienes están cubiertos son muy bajos<sup>34</sup>
- iii) la baja asignación para el gasto social y la poca focalización de lo existente sobre los sectores más pobres.

*Ingreso por activos: 149.94.* Este indicador se refiere a un ingreso producido por el capital. No es un indicador que aluda a la población en condición de pobreza, sino más bien a los deciles más altos de ingreso. La explicación es simple: una persona en situación de pobreza no posee valores, empresas o propiedades que le redituen una renta. Por esa razón, el crecimiento en los ingresos por activos no debe ser considerado dentro de una estrategia para reducir pobreza. De otra manera, aumentaría la brecha entre los que más tienen y los que menos tienen.

Partiendo del modelo de simulación que genera estos datos (véase la nota 31) se plantearon primero dos escenarios: uno que alcanzaba la meta de reducción de la pobreza extrema con base solamente en el crecimiento del ingreso nacional (Escenario A), y otro basado en la reducción de la pobreza extrema basado solamente en una reducción de la desigualdad (Escenario B). Las características de cada escenario son las siguientes:

#### *Escenario A*

Incluye un énfasis exclusivo en el crecimiento del ingreso per cápita sin reducción de la desigualdad. Tal y como se ilustra en la Gráfica 2, el crecimiento del ingreso medio necesario para alcanzar la meta de 14% de extrema pobreza es de 45%. La dificultad de alcanzar un crecimiento tan alto significa que una variación en el índice de extrema pobreza es poco probable de ser lograda concentrándose únicamente en estimular el crecimiento. Una estrategia como ésta tiene más impacto sobre la pobreza general, que sí disminuye al centrar los esfuerzos en incrementar el PIB per capita.

#### *Escenario B*

Incluye un énfasis exclusivo en la reducción de la desigualdad, sin crecimiento del ingreso per

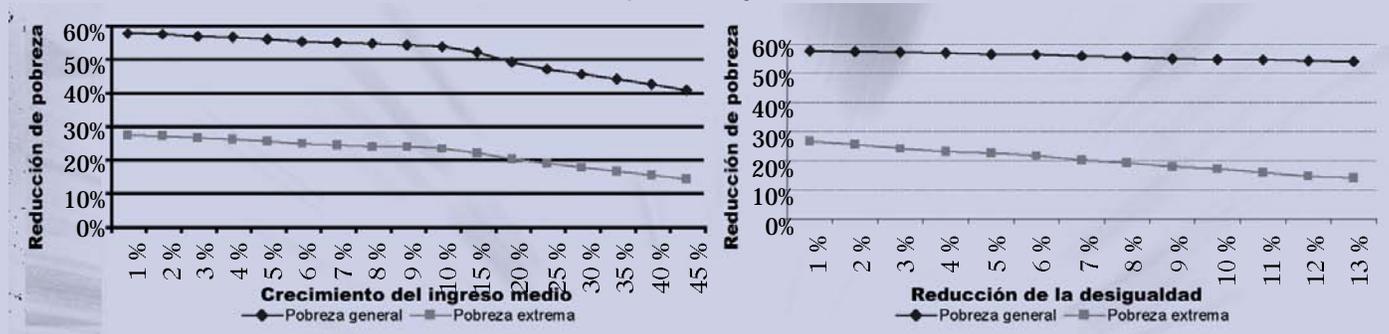
---

<sup>34</sup> El sistema de seguro social no ha sido reformado desde su instauración en 1944. El seguro de pensiones es manejado como un sistema de reparto administrado por el Estado. Los niveles y la cobertura del seguro social han sido bajos dados los inadecuados manejos de fondos.

cápita. La desigualdad debería reducirse al 12.5% para lograr la meta de 14% en extrema pobreza. A diferencia de lo que sucede con la estrategia anterior, la pobreza extrema se reduce más fácilmente, poniendo de manifiesto que es más sensible a la redistribución del ingreso que al crecimiento.

A continuación se simularon dos escenarios adicionales (C y D), que contienen distintas combinaciones de crecimiento con redistribución (véase el cuadro 11)

Gráfica 18  
Sensibilidad de la pobreza al crecimiento del ingreso y a la reducción de la desigualdad  
(En porcentajes)



Fuente: Simulaciones basadas en datos de la ENIGFAM 98/99.

Cuadro No. 11  
Escenarios para la reducción de la pobreza extrema

Crecimiento del ingreso	Reducción de la desigualdad	Ingreso per cápita	Pobreza general %	P1 %	P2 %	Pobreza extrema %	A1 %	A2 %
45.0	0.0	884.13	40.5	16.0	8.3	14.0	3.9	1.6
0.0	12.5	609.74	54.1	19.2	8.7	14.2	2.4	0.6
11.0	9.0	676.81	49.2	17.7	8.2	13.7	2.6	0.7
7.0	10.0	652.42	51.5	18.3	8.5	14.0	2.6	0.7

Fuente: Simulaciones con base en datos de la ENIGFAM 98/99.

### Escenario C

Este escenario le da énfasis al crecimiento, pero sin omitir la reducción de la desigualdad. En particular, está basado en un crecimiento de 11% del ingreso per cápita y una reducción de la desigualdad del 9%. Para estimarlo, se utilizó la combinación de incrementos en los determinantes del ingreso en la cual se consideraron los siguientes criterios:

- i) El incremento de 1% en el número de empleos. Puede parecer una meta muy baja, pero al considerar el bajo nivel de desempleo del país se cae en la cuenta de que no es así. No debe

olvidarse que el grueso de la población económicamente activa que no tiene un puesto de trabajo dentro del sector formal está integrada al sector informal. Con base en estas consideraciones, puede afirmarse que una estrategia que persiga aumentar el número de puestos de trabajo no necesariamente conseguirá reducir la pobreza.

- ii) El hecho de que un gran segmento de la población labore en el sector informal hace que la calificación de los trabajadores y la calidad de los puestos de trabajo sean bajas. Por esta razón, debe propiciarse un incremento simultáneo del 6% en ambos factores. De esa manera el esfuerzo que se haga en aumentar la escolaridad tendrá su contraparte en la generación de empleos de calidad.
- iii) El alto incremento de los ingresos por transferencias -10% para los fines de este ejercicio-, respecto a los incrementos en el resto de componentes, está relacionado con los bajos niveles de pago y cobertura de la seguridad social y el gasto social ejecutado.
- iv) Dado que los pobres poseen un reducido acceso a toda clase de activos, el incremento para los ingresos de ésta índole es del orden del 1%.

Cuadro No. 12  
*Escenario C*  
Reducción de desigualdad en 9% y crecimiento del ingreso en 11%

	Desigualdad	Ingreso medio	a/n	t/a	h/t	Yt/h	Yr/a	Yac/a
Niveles iniciales		609.62	0.70	0.53	3.33	367.06	76.10	149.94
% de cambio	9.0	11.0		1.0	6.0	6.0	10.0	1.0
Niveles escenario		673.93	0.70	0.54	3.53	389.08	83.71	151.44

Fuente: Simulaciones basadas en la ENIGFAM 98/99.

Con esta combinación de medidas se logra que el ingreso per cápita aumente en un 11% y se logra reducir a 13.7% el total de guatemaltecos en extrema pobreza.

#### *Escenario D*

Este escenario le da mayor énfasis a abatir la desigualdad, pero sin dejar de estimular el crecimiento, reduciendo la desigualdad entre 7% y 10%. La combinación de las medidas utilizadas en este escenario es la siguiente<sup>35</sup> :

- i) Aumentar las transferencias a educación y mejorar la ejecución y calidad del gasto, con la finalidad de aumentar un año<sup>36</sup> la escolaridad promedio de las personas que tienen un empleo. Para ello, la tasa de crecimiento que se estima para el capital humano es de 3%.
- ii) Incrementar la calidad de los puestos de trabajo en un 4%, ligeramente menor al incremento en el capital humano.

<sup>35</sup> En este apartado se realizarán las anotaciones pertinentes en aquellos instrumentos que tienen un porcentaje de incremento distinto al primer escenario: h/t, Yt/h y Yr/a.

<sup>36</sup> El nivel de escolaridad promedio actual de la población ocupada es de 4 años.

iii.) Incremento el ingreso por transferencias, que debe ser alto con relación al del resto de instrumentos, debido a que, como ya se dijo antes, el nivel de pobreza no es tan sensible a esta variable.

Cuadro No. 13

*Escenario D*

Reducción de desigualdad en 10% y crecimiento del ingreso en 7%

	Desigualdad	Ingreso medio	a/n	t/a	h/t	Yt/h	Yr/a	Yac/a
Niveles iniciales		609.62	0.70	0.53	3.33	367.06	76.10	149.94
% de cambio	9.0	7.0		1.0	3.0	4.0	9.0	1.0
Niveles escenario		652.47	0.70	0.54	3.43	381.74	82.95	151.44

Fuente: Simulaciones basadas en la ENIGFAM 98/99.

La combinación elegida de instrumentos para incrementar el ingreso medio per cápita da como resultado una incidencia de la pobreza extrema de 14% y un coeficiente de Gini de 0.492.

*Síntesis de los resultados de la simulación*

- i) La reducción de la pobreza extrema es más sensible a modificaciones en la distribución del ingreso que a cambios del crecimiento económico. El índice de extrema pobreza tiende a disminuir significativamente cuando se produce una disminución en el coeficiente de desigualdad. Si lo que ocurre es únicamente un crecimiento en el ingreso medio, el índice de pobreza extrema no experimenta cambios significativos.
- ii) La reducción de la pobreza general es más sensible a cambios en crecimiento que a cambios en la distribución del ingreso.
- iii) Dado que la meta de la presente estrategia es reducir la extrema pobreza de 27.2% a 14.0%, el escenario más adecuado es el que pone un mayor énfasis en la redistribución del ingreso que en propiciar la tasa de crecimiento del ingreso medio. Un escenario de esta naturaleza requiere la realización de un esfuerzo especialmente fuerte en materia de educación. Los resultados plantean que para reducir la extrema pobreza es necesario incrementar la escolaridad de los ocupados a 5 años promedio, porque a mayor escolaridad, mejor calidad del capital humano.
- iv) Las transferencias tienen una gran importancia como instrumento para reducir la extrema pobreza. En este sentido ameritan especial atención: a) La ampliación de la cobertura del sistema de seguridad social y las transferencias monetarias, principalmente las que otorga el sistema de pensiones; y b) La ampliación del gasto social, mejorando su ejecución y garantizando que sea focalizado para los sectores más pobres.

# Capítulo 5

## El gasto de los hogares en desarrollo humano



Jay 0 01

Jay 0 01

# Índice

El gasto de los hogares en Desarrollo Humano	97
1. Ingresos y gastos de los hogares guatemaltecos	100
2. El gasto de los hogares en desarrollo humano	101
3. La inversión “invisible” de los hogares en desarrollo humano: el trabajo doméstico de las mujeres	123

# El gasto de los hogares, en desarrollo humano



La pobreza y exclusión en que vive una gran parte de los guatemaltecos constituye uno de los mayores desafíos para alcanzar la modernidad en el nuevo siglo que ya comenzó. Con contadas excepciones en la historia del país, el Estado no ha enfrentado este problema o si lo ha hecho, ha sido con débil voluntad política y poca capacidad financiera. Los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal constituyen hoy día una plataforma de principios y acciones con potencial para encaminar finalmente a esta sociedad por el sendero del desarrollo con equidad. Para ello se requiere contar con un Estado diferente del que ha tenido Guatemala hasta ahora, con un Estado moderno. Sin lugar a dudas, algo se ha ido avanzando: el Estado actual no es aquel poder autoritario y represivo que ha dominado durante muchas etapas de historia hasta 1985. Pero tampoco es todavía la fuerza rectora que el país necesita para impulsar reformas amplias y sostenidas a favor del desarrollo humano.

Por fortuna, la población no se ha quedado paralizada ante a sus necesidades. El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2000 mostró que los hogares, particularmente aquellos en pobreza y pobreza extrema, emplean un sinnúmero de estrategias económicas para agenciarse de ingresos para la subsistencia.<sup>1</sup> Los hogares no pobres se ven afectados también cuando el Estado deja de jugar un papel determinante en la procura del desarrollo humano aunque, obviamente, éstos tienen mayor capacidad económica para hacer frente por sí mismos a sus necesidades. En todo caso, la intención de este capítulo es destacar los esfuerzos, medidos en términos de inversión financiera directa, que hacen los hogares guatemaltecos para procurarse los bienes y servicios básicos que aseguran el desarrollo humano.

De manera particular llama la atención que al analizar el ingreso de los hogares se confirmen de esta otra manera las exclusiones extremas que caracterizan esta sociedad. La concentración del ingreso aparece en el más alto decil<sup>2</sup>. Los hogares con ingresos por debajo de US \$2 por habitante al día, que fueron caracterizados como pobres en el Informe de Desarrollo Humano 2000, aparecen en este análisis por debajo del decil 6. La investigación permite además afirmar que la diferencia social se vuelve abismal cuando se analizan los patrones de gasto del centil<sup>3</sup> de ingreso más alto y se compara con el de los centiles inferiores.

---

1 ONU (2000) capítulo VI páginas 163 – 183.

2 El ingreso nacional se dividió en diez categorías, tramos o segmentos, que en Estadística reciben el nombre de deciles. Es decir, se dividió a los hogares del país en diez grupos, según el ingreso económico que perciben. El decil 1, corresponde al tramo de menor ingreso. En los siguientes tramos, el ingreso va aumentando sucesivamente hasta llegar al decil 10, que corresponde al de mayor ingreso.

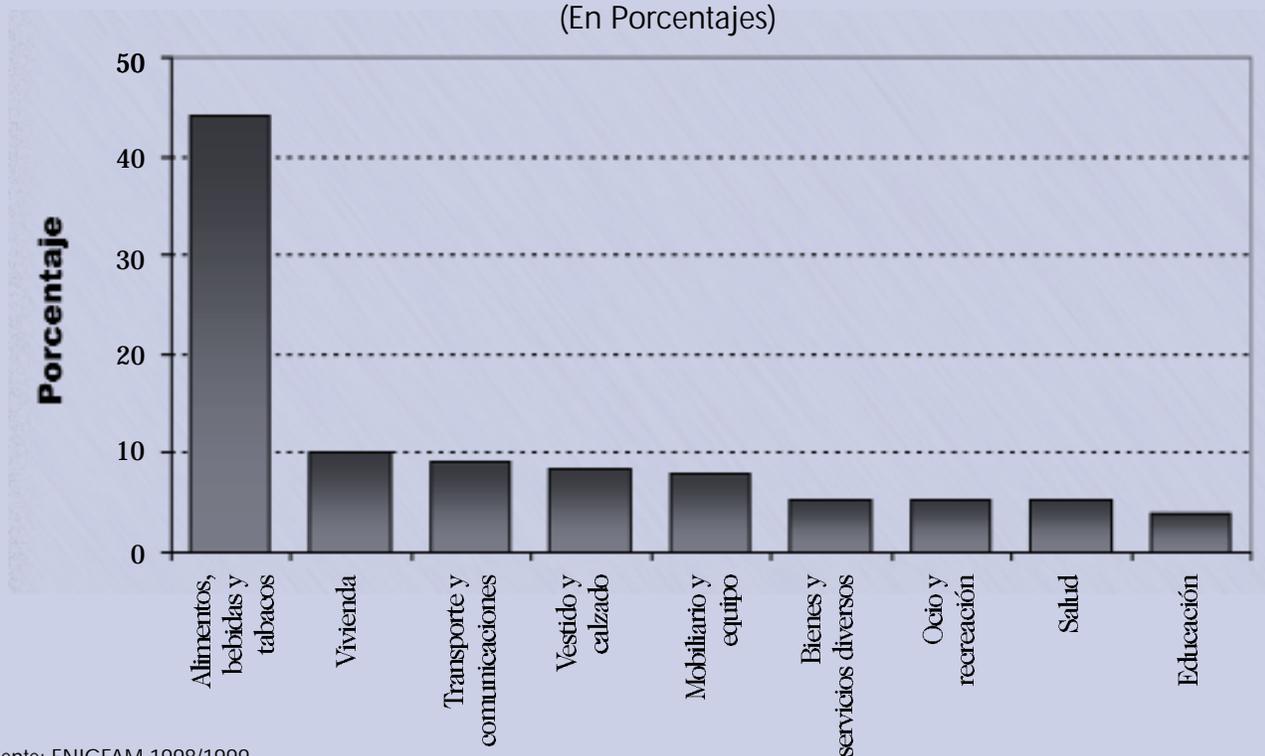
3 El último tramo de ingreso (decil 10) se dividió en 10 tramos o grupos con el objeto de profundizar en el análisis de las diferencias de ingreso y de los patrones de gasto y visualizar de mejor manera la enorme diferencia existente en la población en cuanto a la concentración de ingresos.

## 1. Ingresos y gastos de los hogares guatemaltecos

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998/1999 (ENIGFAM), el ingreso anual total de los hogares en el período analizado alcanzó Q.77,204 millones, equivalentes al 57% del PIB de 1999. El 40% del total de esos ingresos pertenece al 10% de los hogares del país, que constituyen el segmento poblacional de ingreso más alto (decil 10). Luego viene otro 10% de hogares (decil 9) al que corresponde el 27% del ingreso, mientras que los deciles restantes, el 80% de hogares, solo captan el 33% del ingreso anual. De esta manera quedan de manifiesto las desigualdades persistentes de la sociedad guatemalteca.

Entre los mayores egresos de los hogares se destacan el consumo de alimentos, 44% del gasto; vivienda, 10% y educación, con menos del 5%. La gráfica 1 presenta los diversos componentes del gasto.

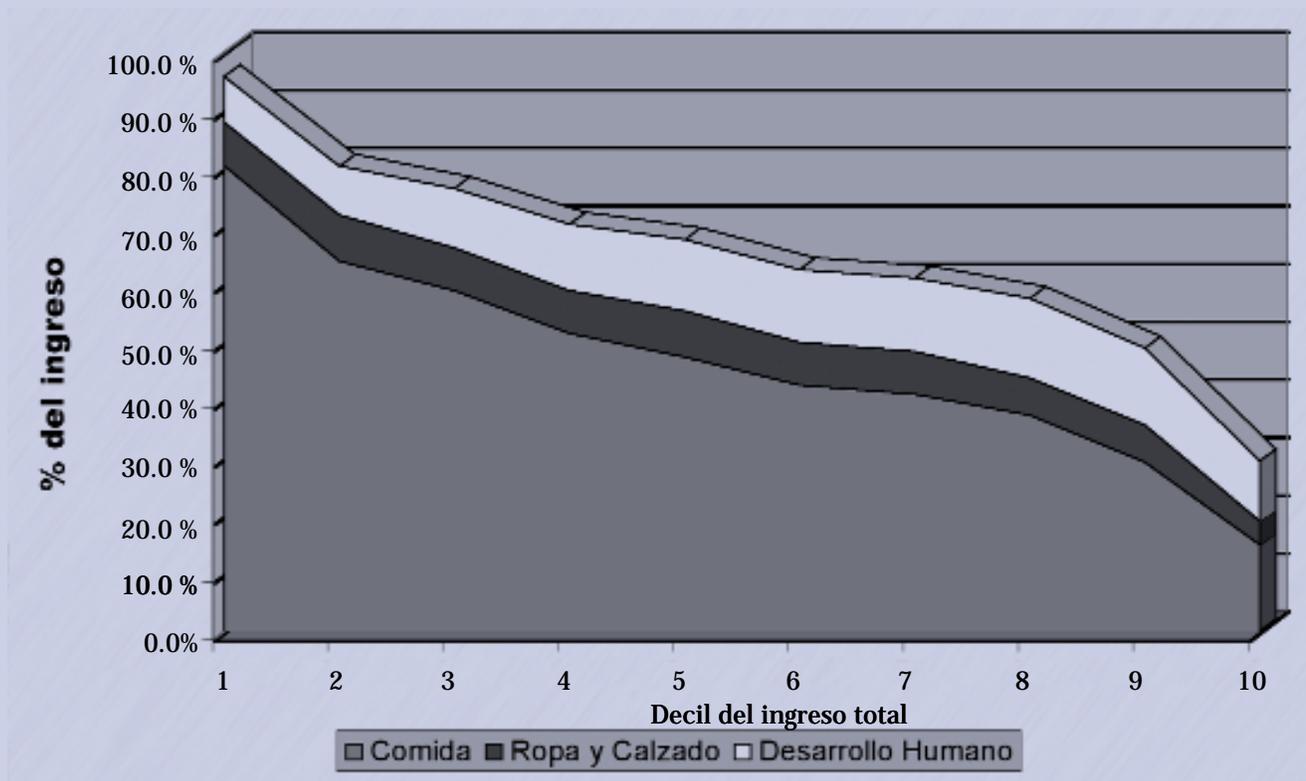
Gráfica 1  
Distribución del gasto de los hogares según clase de consumo  
1998-1999  
(En Porcentajes)



Fuente: ENIGFAM 1998/1999.

Para la población en situación de extrema pobreza, proveerse de alimentos constituye la primera prioridad del gasto. Casi dos de cada tres quetzales (63.7%) gastados por los hogares en los primeros dos deciles de ingreso son dedicados a la compra de alimentos y bebidas. En la medida en que el ingreso aumenta, de esa misma forma tiende a disminuir la importancia del gasto en alimentación en los hogares. Dicho en otras palabras, cuanto menor es el ingreso, más importancia adquiere la cantidad destinada a asegurar los insumos básicos para la subsistencia (gráfica 2). Para los hogares del decil 5 el peso del gasto en alimentos ha disminuido al 50% de sus egresos, en tanto que a partir del decil 8 la proporción se reduce a 40%. De esa manera, los hogares del decil 5 al 10 tienen sobre los hogares en situación de pobreza la gran ventaja de contar con excedentes que pueden ser dedicados a otro tipo de consumo.

Gráfica 2  
Gastos de los hogares como proporción del ingreso total  
(Según decil de ingreso)



Fuente: Elaboración con datos de ENIGFAM 98/99.

## 2. El gasto de los hogares en Desarrollo Humano

Se define como gastos en desarrollo humano aquellos desembolsos realizados por los hogares guatemaltecos en cuatro grandes sectores: educación, salud, vivienda y agua y saneamiento. Los datos de la ENIGFAM 1998/1999, realizada por el INE, constituyen la base de este análisis. Se examinan los componentes del gasto en cada sector, los factores que lo determinan, su distribución por deciles de ingreso, y se completa el análisis al examinarlos por sexo y etnia del jefe de hogar, así como por regiones y áreas de residencia (urbana y rural).

### a. El gasto en educación

La relativa ausencia de esfuerzos del Estado en el área de educación hace que los vacíos sean llenados por iniciativas de índole privada. Esto, a su vez, ocasiona que la población guatemalteca en general deba dedicar parte de su presupuesto a satisfacer esta necesidad básica para su desarrollo. De esa cuenta, todos los hogares realizan gastos en educación, cualquiera que sea su ingreso, pertenencia étnica, sexo o región. Las diferencias se aprecian no solamente en el acceso educativo sino en el nivel de gasto que realizan los diferentes grupos sociales.

De acuerdo con la ENIGFAM, durante 1999 el gasto anual de los hogares guatemaltecos en

educación fue de Q.2,143 millones, equivalentes al 1.6% del PIB nominal de ese año.<sup>4</sup> La educación fue el segundo rubro más importante del gasto de los hogares, después de la salud, con el 23.9% del total de los desembolsos realizados.

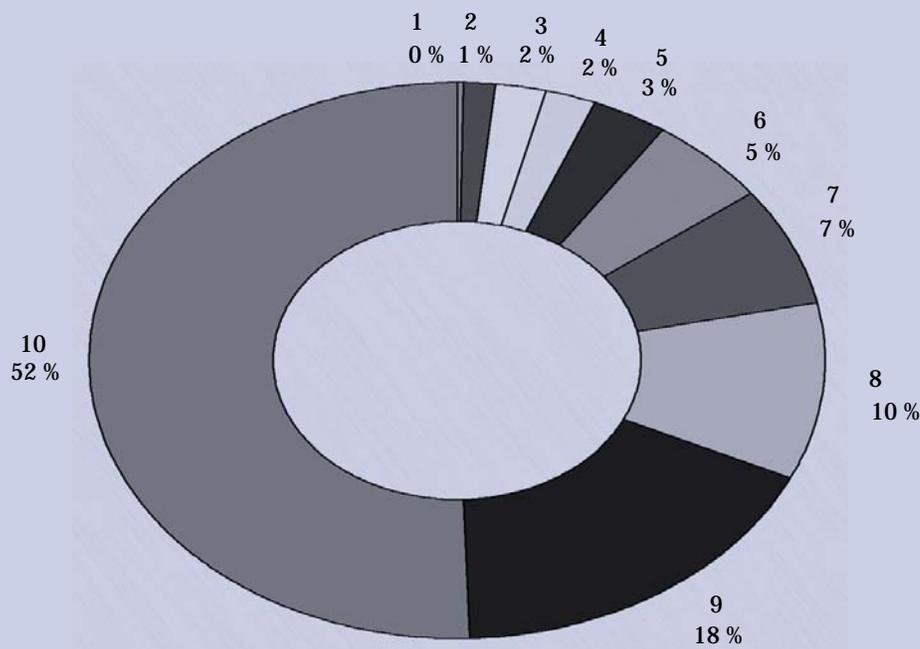
### a.1 Ingreso del hogar y gasto en educación

El 52% de los gastos educativos del país es realizado por el 10% de la población con los más altos ingresos (decil 10). Si a éstos se suman los hogares ubicados en los deciles noveno y octavo, que en conjunto representan el 30% de los hogares con mayor ingreso, resulta que entre los tres acumulan el 80% del total de tales gastos (Gráfica 3). En contraste, el gasto del 50% de los hogares con menor ingreso apenas representa el 8% del total del desembolso realizado en educación. Las diferencias sociales en el gasto educativo reflejan no solo las brechas de la exclusión de una sociedad muy polarizada con relación al ingreso, sino también cómo la educación reproduce la desigualdad.

Los estratos de ingreso más alto no utilizan los servicios de educación pública, semi gratuitos, sino los privados. Las tarifas de los planteles privados son, en promedio, cerca de cien veces más altas de lo que se pagaría en un plantel público. Las desigualdades en este aspecto son tales que mientras en los deciles altos el problema se reduce a la elección del plantel educativo apropiado, para la población más pobre el dilema está entre decidir si sus hijos asisten o no a la escuela. Dentro de los grupos en situación de pobreza, una decisión a favor de la educación implica rechazar la eventual ayuda económica que puede generar el trabajo de los hijos e hijas.

Al factor ingreso debe agregarse también el geográfico como condicionante del acceso a la educación. En las áreas rurales, las personas mayores de 15 años afrontan mayores dificultades para continuar con sus estudios.

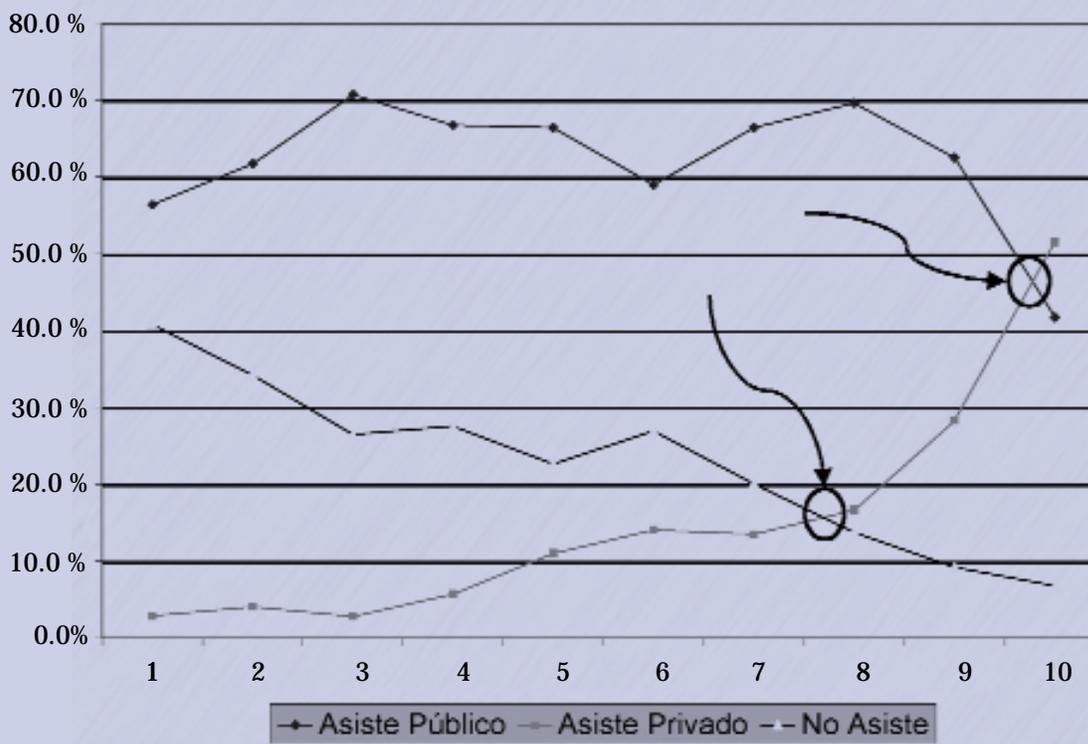
Gráfica 3  
Participación de los hogares en el gasto en educación  
(Por decil de ingreso)



<sup>4</sup> Esta cifra incluye el pago por servicios educativos a los centros de enseñanza, la compra de materiales y otros gastos en servicios auxiliares (fotocopias, contribución a celebraciones, entre otros).

La gráfica 4 muestra la relación existente entre nivel de ingreso y asistencia escolar. En los tres primeros deciles de ingreso, la inasistencia escolar oscila entre 41% y 26%, en comparación con un 8% de inasistencia en el decil de más altos ingresos.

Gráfica 4  
Asistencia a un centro de enseñanza primaria privada o pública  
(Por decil de ingreso del hogar)



Esta misma gráfica muestra también cómo los grupos de menor ingreso son también los que menos acceso tienen a planteles de educación primaria privada. Aún así, en el decil 1 hay una pequeña proporción, 2 o 3% de los hogares, que paga a sus hijos una educación privada. Dentro de un marco tan restringido de ingresos, el gasto en educación representa un enorme esfuerzo para las familias.

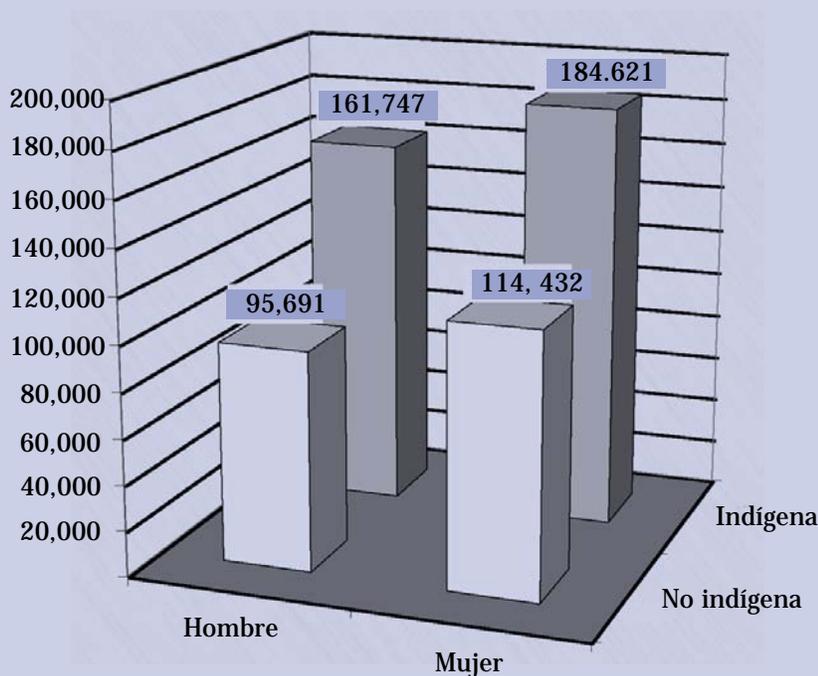
Es evidente también que la posibilidad de pagar servicios educativos privados de nivel primario va mejorando conforme aumenta el ingreso del hogar. A partir del decil 8 la línea de asistencia a planteles privados adquiere una marcada tendencia ascendente. En lo relativo a la asistencia a planteles públicos, la tendencia es a la inversa. Es decir, la mayor asistencia a centros públicos se produce en los hogares de menor ingreso: en el decil 1 empieza con una asistencia próxima al 60%, que se mantiene entre el 60 y el 70% hasta el decil 8 donde empieza a bajar.

### a.2 Etnicidad y gasto en educación

A la serie de exclusiones económicas padecidas por la población indígena (calificación, empleo, acceso a tierra y mercados) y que limitan su acceso a la educación, debe agregarse también un factor de índole cultural. Dentro de los hogares indígenas, los patrones de crianza asignan papeles sociales a niños y niñas que los alejan tempranamente de la educación y empujan al trabajo

doméstico o fuera de la casa. Por esa razón, una tercera parte de las personas entre 7 y 14 años que no asisten a la escuela corresponde a niñas indígenas<sup>5</sup>. A este grupo siguen los varones indígenas (29.1%) y, en tercer lugar, las niñas no indígenas (20.6%). Entre éstas últimas, el factor género pesa más que la etnia como razón excluyente: entre ellas son 114 mil quienes carecen de acceso a la educación, frente a 94 mil varones no indígenas (17.2%) (gráfica 5).

Gráfica 5  
Inasistencia escolar por sexo y etnia  
en el grupo de edad de 7 a 14 años



Fuente: Cálculos a partir de ENIGFAM 1998/1999

El gasto educativo de los hogares indígenas constituye el 20% del total del gasto en educación (cuadro 1). Pese a tener menores ingresos, los hogares indígenas dedican un porcentaje mayor que los no indígenas para gastos en educación (cuadro 1). Esto es así hasta el decil 8, y puede explicarse por el interés creciente entre los indígenas por mejorar la preparación y las expectativas sociales y laborales de sus hijos. La tendencia se invierte en los dos deciles de mayores ingresos (9 y 10). En los hogares no indígenas, la proporción de gasto educativo de los hogares es mayor, especialmente en el décimo decil.

<sup>5</sup> En cifras absolutas, de las 556 mil personas entre 7 y 14 años que no asisten a la escuela, 185 mil son niñas indígenas.

Cuadro No.1  
Gasto de hogares en educación por decil de ingreso  
(Según grupo étnico del jefe de hogar)

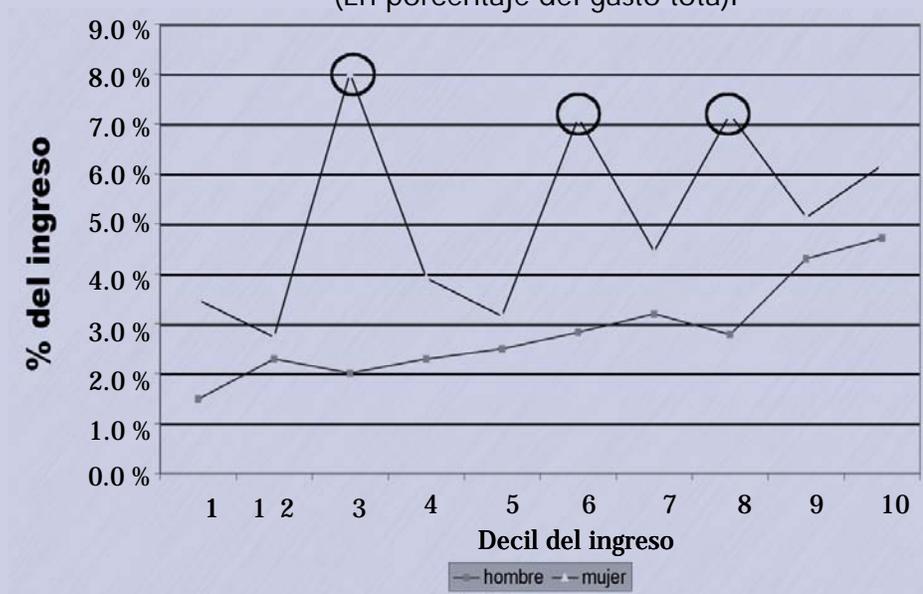
Decil Ingreso	TOTAL	Indígena	%	No Indígena	%
1	664,271.00	537,891.00	1.5	126,380.00	0.1
2	2,138,022.00	1,652,389.00	4.6	485,633.00	0.3
3	4,033,604.00	2,027,422.00	5.6	2,006,182.00	1.4
4	4,067,566.00	2,183,425.00	6.0	1,884,141.00	1.3
5	5,779,590.00	2,845,240.00	7.9	2,934,350.00	2.1
6	9,589,863.00	4,130,603.00	11.4	5,459,260.00	3.8
7	12,493,366.00	4,777,962.00	13.2	7,715,404.00	5.4
8	18,068,633.00	4,289,295.00	11.9	13,779,338.00	9.7
9	31,454,057.00	5,286,624.00	14.6	26,167,433.00	18.4
10	90,278,802.00	8,376,367.00	23.2	81,902,435.00	57.5
<b>TOTAL</b>	<b>178,567,774.00</b>	<b>36,107,218.00</b>	<b>100.0</b>	<b>142,460,556.00</b>	<b>100.0</b>
%		20.2%		79.8	

Fuente: cálculos a partir de ENIGFAM 1998/1999.

### a.3 Género y gasto en educación

En lo que se refiere a cabezas de familia, es interesante notar el gran valor que se le da a la educación en los hogares dirigidos por mujeres. Su promedio de gasto en este rubro es más alto que el de los hogares dirigidos por varones, donde se destina menos del 5% del ingreso de la familia a la educación (Gráfica 6). En los hogares encabezados por mujeres, independientemente del decil al que pertenezcan, el gasto en educación representa el 24% del gasto total dedicado a desarrollo humano. El gasto de los hombres se acerca al de las mujeres hasta los deciles 9 y 10.

Gráfica 6  
Gasto en educación,  
por sexo de jefatura de hogar\* y decil de ingreso.  
(En porcentaje del gasto total)



Fuente: Cálculos a partir de ENIGFAM 1998/1999.

\* En hogares donde al menos un miembro asiste a un centro de enseñanza.

#### a.4 Análisis según tipo de gasto y nivel de educación

El gasto en educación tiene tres componentes: pago por servicios educativos a establecimientos públicos y privados (65.2%), compra de materiales educativos (34.6%) y otros gastos (0.2%).

A medida que aumenta el ingreso disminuye la relación entre gasto en materiales educativos y cuotas por servicio. Los hogares de los deciles 7 al 10 gastan más en pagos por servicios educativos que en la compra de materiales. En el análisis no debe perderse de vista que los deciles de menor ingreso generalmente utilizan servicios públicos gratuitos o privados de bajo costo (gráfica 7). Esta circunstancia confirma la utilidad que tienen para los grupos de menores ingresos que existan servicios educativos públicos gratuitos y programas de subsidio y donación de materiales educativos.

Gráfica 7  
Gasto de hogares en materiales educativos  
por cada Q1.00 de gasto en servicios educativos

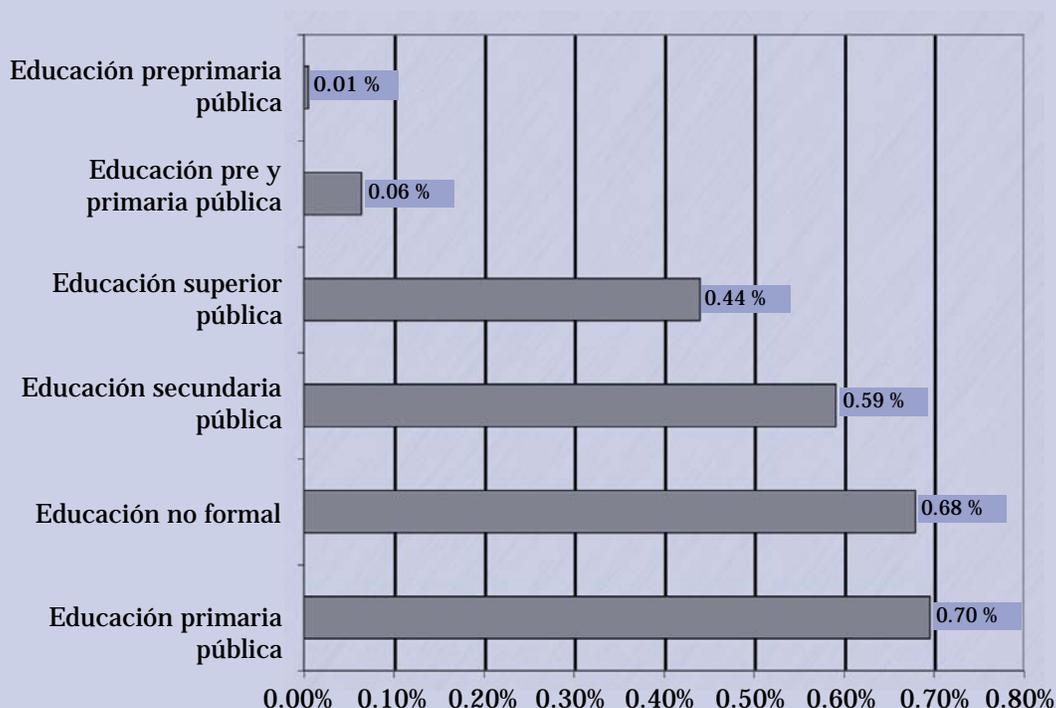


Fuente: Cálculo a partir de la ENIGFAM 1998/1999.

El 52% del gasto de educación es realizado por los hogares del decil 10. Si a esto se suma el gasto que realizan los deciles 8 y 9, resulta que el 30% de la población con ingresos más altos realiza el 80% del gasto en educación. Este grupo de población es el que tiene más acceso a proveedores privados, hacia los cuales canalizan el 98% de sus desembolsos en servicios educativos. La mitad del gasto en servicios se destina a proveedores privados del nivel primario. Le siguen en importancia, siempre en el sector particular, los niveles superior 26%; medio, 15% y preprimario, 6%.

En contraste, a pesar de atender al 74% de todos los estudiantes de los distintos niveles el sector público educativo capta apenas el 2% de los ingresos de los hogares por la vía de cuotas o compra de materiales. Esta proporción de ingreso se canaliza principalmente hacia el nivel primario, la educación no formal y la educación secundaria. La educación preprimaria y superior reciben escasos ingresos, por su cobertura limitada y los aranceles simbólicos que cobran por sus servicios (gráfica 8).

Gráfica 8  
Gasto de los hogares en servicios educativos en establecimientos públicos  
(Según nivel educativo)

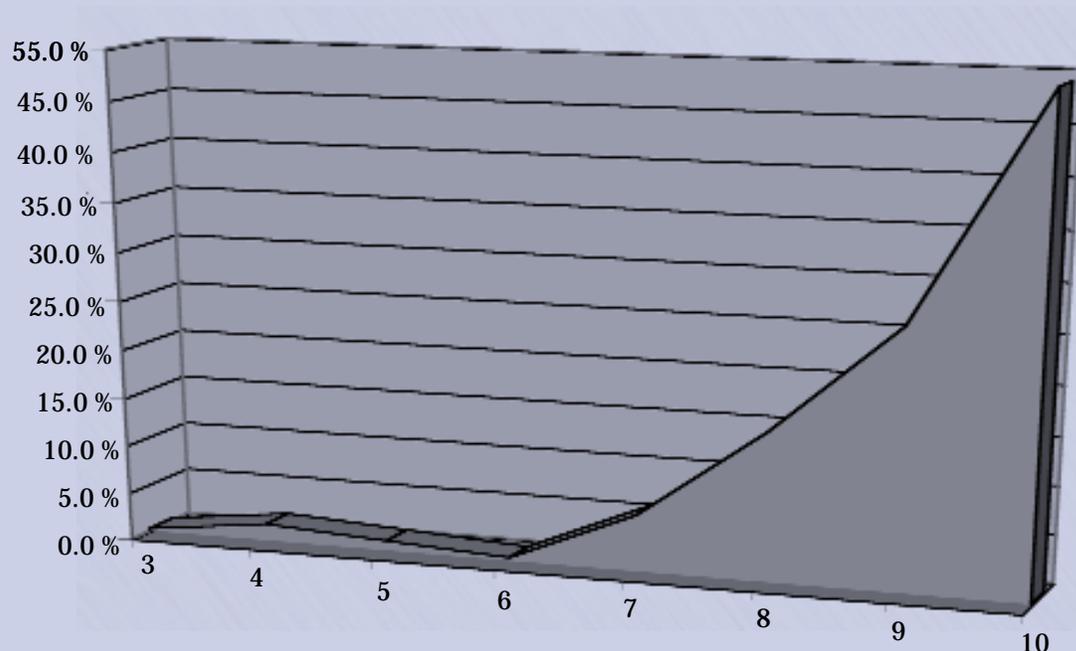


Fuente: cálculos a partir de ENIGFAM 1998/1999.

Por otra parte, la educación superior pública capta el 0.44% de los gastos educativos de los hogares, los cuales provienen principalmente de los deciles 8 al 10. Debido a que las cuotas en la universidad estatal son bajas, incluso más que las de establecimientos particulares de preprimaria, las universidades privadas preciben cerca del 26% del gasto total de los hogares en este rubro. Como razón para no incrementar las tarifas en la universidad pública se ha mencionado que, de otra manera, la educación superior se tornaría inaccesible para la población. Sin embargo, al analizar la forma como se distribuye el gasto, puede notarse que los hogares que más aprovechan a la universidad estatal son los del decil más alto. Dicho de otra manera, el 50% de gastos dirigidos a la educación superior pública proviene del 10% de población de mayores ingresos (gráfica 9).

Nótese que la participación de los hogares que están por debajo del decil 6 en el gasto en educación superior apenas llega al 2.5%. Esto confirma que la suma de exclusiones originadas desde la escuela primaria y prolongadas en la educación secundaria, encuentran su culminación en la universidad.

Gráfica 9  
Gasto en educación superior pública  
(Según decil de ingreso del hogar)



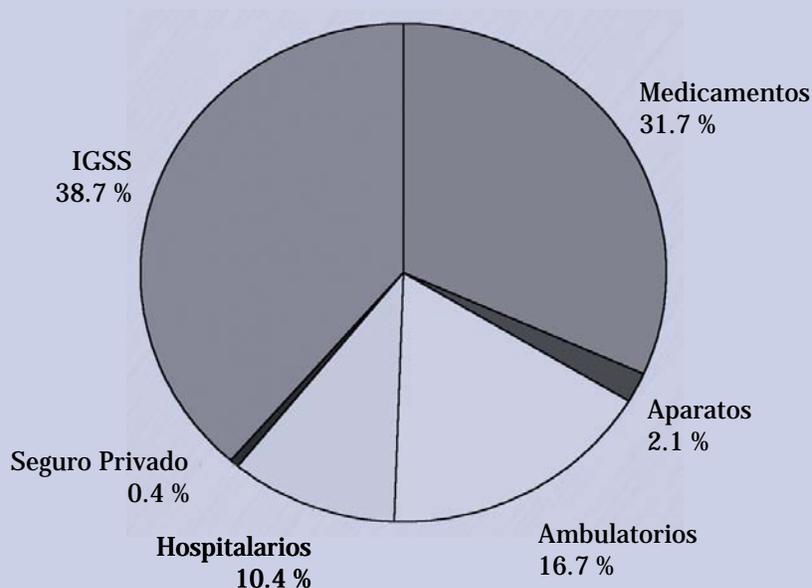
Fuente: elaboración con base en datos de ENIGFAM 98/99.

Una de las razones que explica la escasa significación del gasto en educación superior dentro del total de gasto en el sector puede deberse a la elevada tasa de deserción escolar e inasistencia que se produce entre los 15 y 24 años de edad. Y esto es así casi independientemente del nivel de ingreso al que se pertenezca, pues las cifras sólo mejoran parcialmente en el decil 10. En los sectores de mayor ingreso solamente estudia el 50% de la población en este grupo de edad. Por debajo del decil 7, la proporción de jóvenes fuera del sistema escolar oscila entre 82% y 95%. Aunque durante este período de edad es vital la formación para el trabajo, los indicadores muestran que en el país no parece haber opciones accesibles de continuación de estudios para los jóvenes, que sean adecuadas a sus condiciones de vida, y les permitan afrontar con éxito su temprana inserción al mercado laboral.

#### *b. El gasto en salud*

El gasto en salud es el más importante de los que realizan los hogares guatemaltecos en desarrollo humano, ya que representa un 52% del total de los cuatro rubros y equivale al 3.5% del PIB de 1999. Este tipo de desembolso se realiza de dos maneras: como gasto directo de bolsillo o como gasto indirecto. Entre los dos predomina el gasto directo de bolsillo, (60.9%) el cual comprende compra de medicamentos, los servicios hospitalarios y ambulatorios y, en menor cuantía, compra de equipo y aparatos médicos (gráfica 10). El gasto indirecto, dedicado a seguros privados y/o pago de cuotas del IGSS, apenas representa el 39.1%.

Gráfica 10  
Gasto de hogares en salud por tipo de gasto



Fuente: cálculos a partir de ENIGFAM 1998/1999.

### *b.1 Gasto en salud según decil de ingreso*

Casi dos de cada tres quetzales gastados en salud (64%) provienen de los 3 deciles de ingreso más alto. El 70% de la población de menores ingresos (los 7 primeros deciles) aporta el resto (36%).

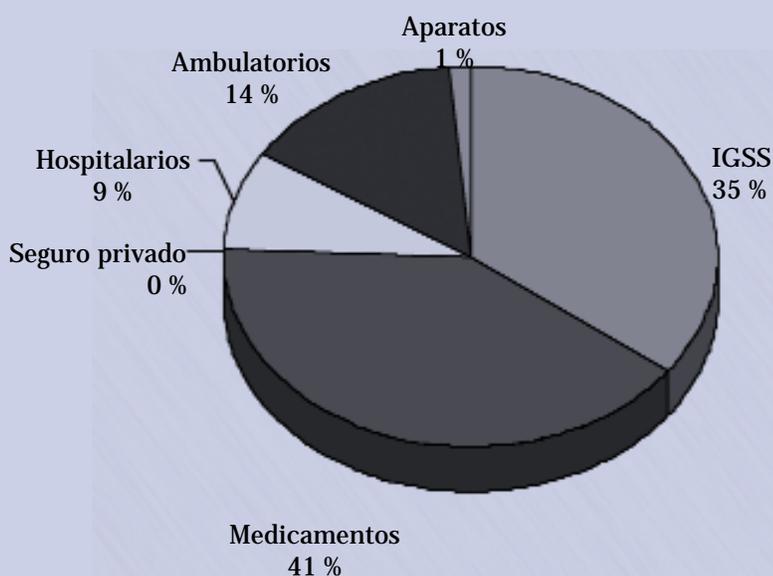
Estudios de la demanda de servicios y gastos en salud<sup>6</sup> han mostrado que los gastos en salud de la población de menores ingresos son poco eficientes. Esto se debe a que cuando enferman, realizan hasta tres desembolsos en medidas poco efectivas para aliviarse. La primera opción que eligen es la automedicación. Por eso, el desembolso en medicamentos representa más del 40% del gasto en salud para los primeros siete deciles de ingreso.

En los tres deciles de ingreso más alto, los medicamentos representan únicamente el 27% de los desembolsos. Los hogares de mayor ingreso tienen un gasto más alto en atención ambulatoria, hospitalaria y aparatos médicos.

En lo relativo a consultas médicas e internaciones hospitalarias, es interesante observar que entre los hogares de bajos ingresos esta categoría alcanza alrededor del 24% de su gasto en salud, a pesar de que este grupo es el que más utiliza los servicios públicos (gráfica 11). Por su parte, el decil de más altos ingresos es el que por sí solo acumula el 30% del total del gasto en salud de los hogares. Este grupo de hogares es el responsable del 90% del gasto en seguros privados, del 42% del gasto en aparatos, del 39% del gasto en servicios hospitalarios y del 38% de los gastos ambulatorios (gráfica 12).

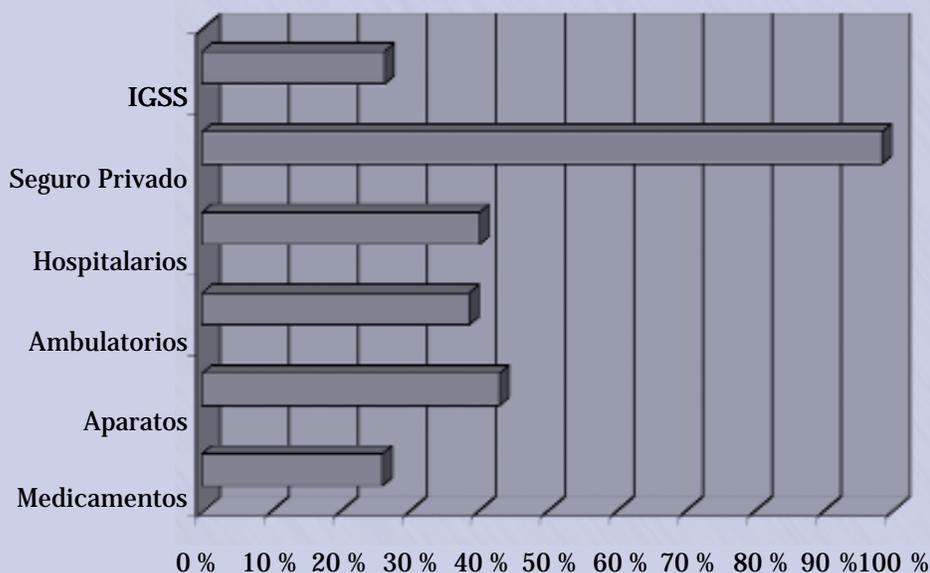
<sup>6</sup> ENGAS, 1997.

Gráfica 11  
Gastos en salud del 70%  
de hogares de menores ingresos



Fuente: cálculos a partir de ENIGFAM 1998/1999.

Gráfica 12  
Participación del decil de más altos ingresos en el gasto total en salud,  
(Por tipo de gasto, en porcentaje)



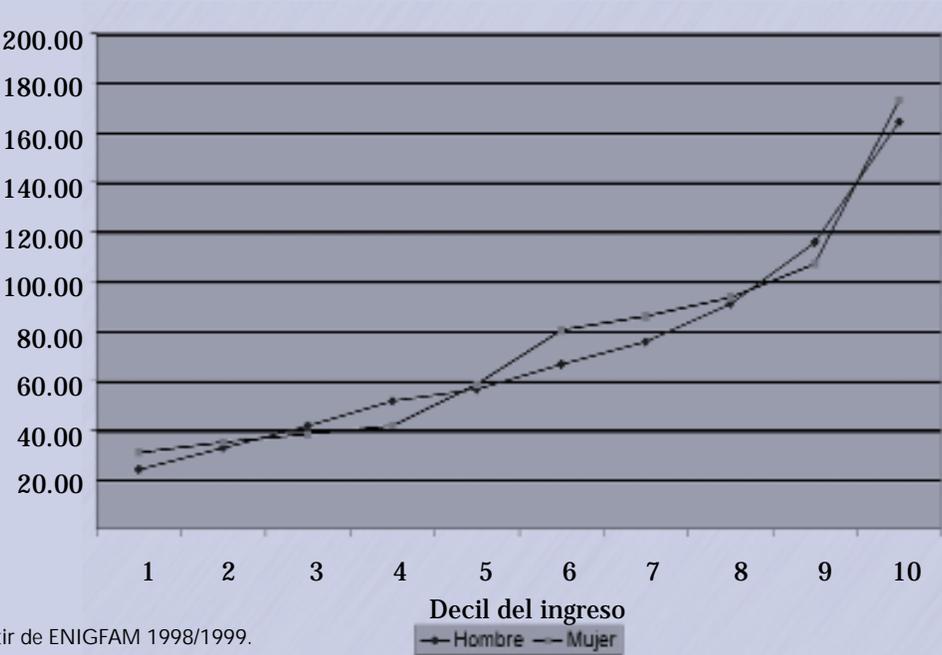
Fuente: cálculos a partir de ENIGFAM 1998/1999

### *Género y gasto en salud*

La ENIGFAM no permite establecer el gasto, la utilización de servicios o el consumo de bienes de cada uno de los miembros del hogar. Esta limitación impide determinar si existe o no un sesgo de

género en la manera como las familias distribuyen sus gastos en salud. No obstante, la encuesta sí reporta diferencias de gasto por sexo de la jefatura de hogar. La gráfica 13 muestra que para ambos sexos el gasto en salud se realiza en función del ingreso.

Gráfica 13  
 Gasto promedio mensual en salud por decil de ingreso y sexo de la jefatura de hogar  
 (En quetzales)



Fuente: cálculos a partir de ENIGFAM 1998/1999.

*b.2 Etnicidad y gasto en salud*

En el gasto en salud por hogares indígenas o no indígenas destacan dos aspectos. El primero es la tendencia del gasto a aumentar a medida que crecen los ingresos del hogar y el segundo, que el promedio de gasto mensual es ligeramente más alto entre hogares no indígenas. En este resultado pueden influir varias situaciones: una reacción más lenta entre los jefes de hogares indígenas frente a problemas de salud, un acceso menor a servicios de salud entre la población rural (el 74% de población indígena reside en áreas rurales) o una menor oferta de servicios privados de salud y/o de gastos más elevados por unidad de servicio (Cuadro N0. 2).

Cuadro No. 2  
Gasto promedio en salud por decil de ingreso y grupo étnico

Decil	Indígena	No Indígena	Ambos
1	24.99	29.08	26.68
2	34.29	32.13	33.31
3	37.67	42.43	40.64
4	46.57	51.19	49.12
5	51.47	60.51	56.80
6	67.93	70.46	69.50
7	77.42	78.48	78.17
8	81.99	94.47	91.36
9	97.35	118.43	114.00
10	126.31	171.13	165.69

Fuente: cálculos a partir de ENIGFAM 1998/1999.

### *c. Gasto en agua y saneamiento*

La provisión de agua y saneamiento a la población es un objetivo básico del desarrollo que ya ha sido resuelto por parte del Estado en sociedades de dimensión socioeconómica similar a la de Guatemala. No obstante, en el país existen serias carencias de este servicio y el acceso a los mismos depende en gran medida de iniciativas de carácter colectivo. Los resultados reflejan una notoria falta de cobertura para determinados grupos humanos y una extrema debilidad del Estado para resolverla.

Según la ENIGFAM, el gasto de hogares en agua y saneamiento equivale al 0.5% del ingreso del hogar y al 0.3% del PIB de 1999. Un gasto módico en agua y saneamiento no necesariamente conlleva una ventaja para la población, pues lo que refleja no es la baja de tarifas fruto de un servicio más eficiente, sino el déficit en cobertura. Por ello, el punto de partida recomendable para el examen del gasto en agua y saneamiento consiste en establecer cuántos y cuáles son los hogares que en el país cuentan con estos servicios.

#### *c.1 Cobertura de hogares que tienen agua y saneamiento*

En toda Guatemala, sólo el 64% de las viviendas tiene conexión con un sistema de distribución de agua. Los más favorecidos son los apartamentos (100%) y palomares (90%); en el extremo opuesto, están las covachas (22%), ranchos (34%) y otros tipos de vivienda (44%). Solamente dos tercios de las casas formales tienen conexión a un sistema de distribución de agua. Por regiones, las tasas más altas de cobertura se encuentran en el eje que forman la región metropolitana (86%) la costa sur (región central, 59%) y la costa Atlántica (región nororiente, 62.7%). En las otras regiones, cerca de la mitad de la población habita en viviendas sin agua potable.

Cuadro No. 3  
Hogares conectados a un sistema de distribución de agua  
(Por tipo de vivienda)

Tipo de vivienda	Total	Conectada	%	No conectada	%
Casa formal	1,739,268	1,149,811	66	589,457	34
Apartamento	13,533	13,533	100	-	0
Palomar	55,283	49,796	90	5,487	10
Covacha	95,774	21,257	22	74,517	78
Rancho	62,570	21,382	34	41,188	66
Otra	31,109	13,835	44	17,274	56
<b>TOTAL</b>	<b>1,997,537</b>	<b>1,269,614</b>	<b>64</b>	<b>727,923</b>	<b>36</b>
		63.6		36.4	

Fuente: Cálculos a partir de ENIGFAM 1998/1999.

La situación se agrava en lo relativo a los servicios de aguas servidas y excretas (cuadro 4) porque solo un tercio de las viviendas cuentan con sistema de drenajes. Este promedio esconde importantes disparidades entre áreas de residencia, regiones y tipos de vivienda. Las unidades habitacionales típicamente urbanas (apartamento y palomar) tienen 85% o más de cobertura contra el 33% de las casas formales.

Cuadro No. 4  
Hogares conectados a sistema de drenajes  
(Por tipo de vivienda)

Tipo de vivienda	Total	Conectada	%	No conectada	%
Casa formal	1,739,268	573,762	33	1,165,506	67
Apartamento	13,533	13,533	100	-	0
Palomar	55,283	46,718	85	8,565	15
Covacha	95,774	29	0	95,745	100
Rancho	62,570	13,293	21	49,277	79
Otra	31,109	3,712	12	27,397	88
<b>TOTAL</b>	<b>1,997,537</b>	<b>651,047</b>	<b>33</b>	<b>1,346,490</b>	<b>67</b>
		33		67	

Fuente: cálculos a partir de ENIGFAM 1998/1999.

El acceso a drenajes refleja la gran inequidad geográfica que existe en el país en cuestiones de desarrollo humano. Mientras en la región Metropolitana un 74% de los hogares disfrutan de este servicio, en la región Central la proporción baja a 33%. En el resto de regiones, la población beneficiada no llega a una quinta parte.

### *c.2 Agua, saneamiento, ingresos y área de residencia*

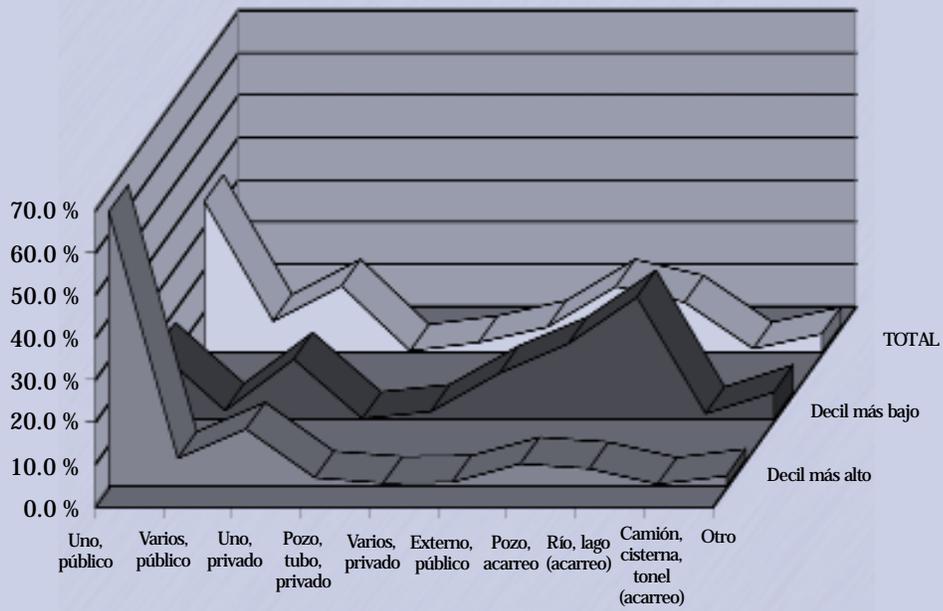
De los Q340 millones anuales que destinan los hogares a gasto en este componente, en promedio el 85.9% corresponde al consumo de agua (cuadro 5). En los primeros 7 deciles, el monto destinado a instalación de agua oscila entre 17% y 44%.

A pesar del déficit en la instalación de drenajes o letrinas, la participación de los hogares en el financiamiento de estos servicios es escasa

En lo referente a acceso a la red pública de agua, menos del 20% de hogares del decil de más bajos ingresos tiene acceso a red pública de agua. La situación de este estrato de ingreso es más grave en lo relativo a drenajes, ya que apenas el 1% cuenta con este servicio. En el decil 1, el abastecimiento de agua se obtiene principalmente a través de la compra del líquido a camiones y cisternas o por acarreo de agua desde pozos, ríos o lagos cercanos. En contraste, en el decil de más altos ingresos, cerca del 70% de los hogares están conectados a una red pública de agua y dos tercios tienen conexión a una red de drenajes ( ver gráficas 14 y 15).

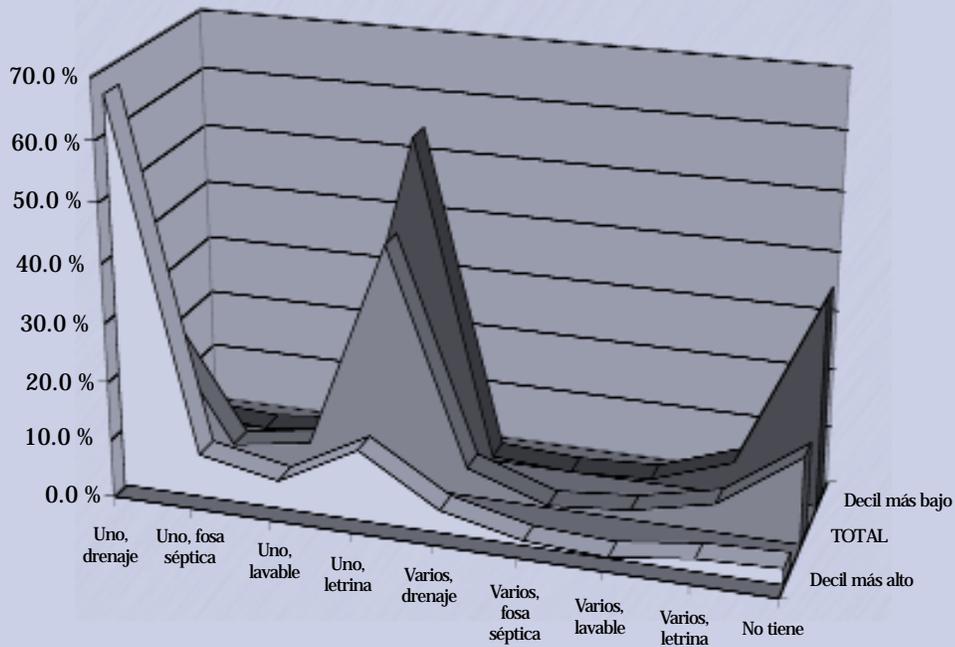
En los hogares urbanos el gasto en agua y saneamiento exhibe una relación directa con el nivel de ingresos (gráfica 16). De hecho, el 30% de hogares con ingresos más altos tienen dos terceras partes del gasto en agua y saneamiento en área urbana. En las áreas rurales, donde están dos terceras partes de los hogares del país, el gasto es mucho menor ya que el abastecimiento de agua se da principalmente a través del acarreo desde pozos, ríos y lagos. Tampoco existe mayor oferta de servicios de agua entubada y drenajes en los cascos urbanos, lo que incide en que el gasto en estos rubros sea menor en las regiones fuertemente rurales. La evidencia sugiere que algunos déficit de inversión en desarrollo humano provienen de la inexistencia de una oferta pública de alcance colectivo, y que finalmente resulta indistinto que tal carencia provenga del gobierno central, local o del sector privado, pues la población descubierta de servicios básicos ya está haciendo gastos con proveedores privados, no regulados y de inferior calidad. En suma, las escasas inversiones públicas en agua y saneamiento han beneficiado principalmente a los hogares de mayores ingresos.

Gráfica 14  
Fuente de abastecimiento de agua  
en hogares de los deciles más alto y más bajo



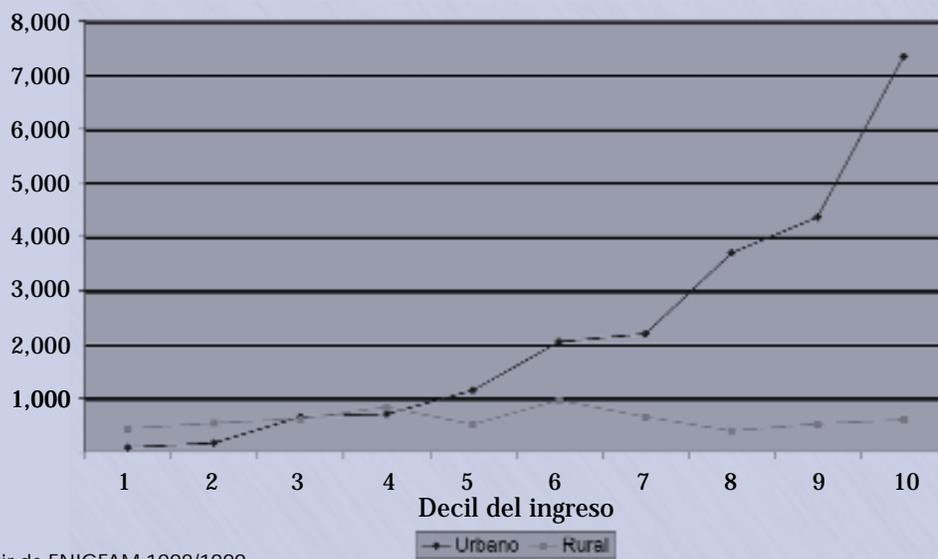
Fuente: cálculos a partir de ENIGFAM 1998/1999.

Gráfica 15  
Medio de disposición de Excretas  
en hogares de los deciles más alto y más bajo



Fuente: cálculos a partir de ENIGFAM 1998/1999.

Gráfica 16  
Gasto en agua y saneamiento  
por decil de ingreso y área de residencia  
(En miles de quetzales)

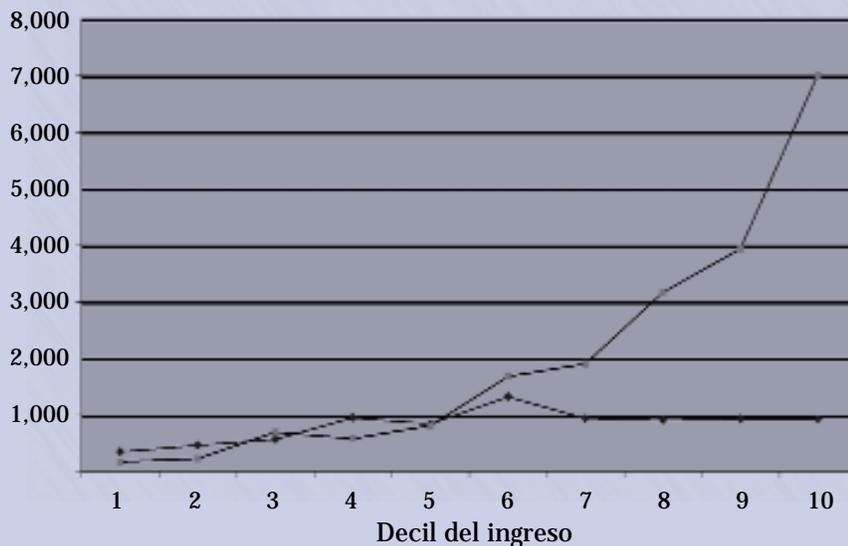


Fuente: cálculos a partir de ENIGFAM 1998/1999.

### c.3 Servicios de acuerdo a ingresos y grupo étnico

En los deciles 1 hasta el 5, los hogares con jefatura indígena tienen un nivel de gasto igual o mayor que los no indígenas. A partir de ese punto el nivel del gasto de los no indígenas crece rápidamente a medida que aumenta el ingreso, algo que no sucede en los hogares indígenas de los deciles 7 al 9. En este resultado debe tomarse en cuenta que el 74% de la población indígena reside en áreas rurales carentes de servicios de agua y saneamiento.

Gráfica 17  
Gasto en agua y saneamiento por decil de ingreso y grupo  
(En miles de quetzales)

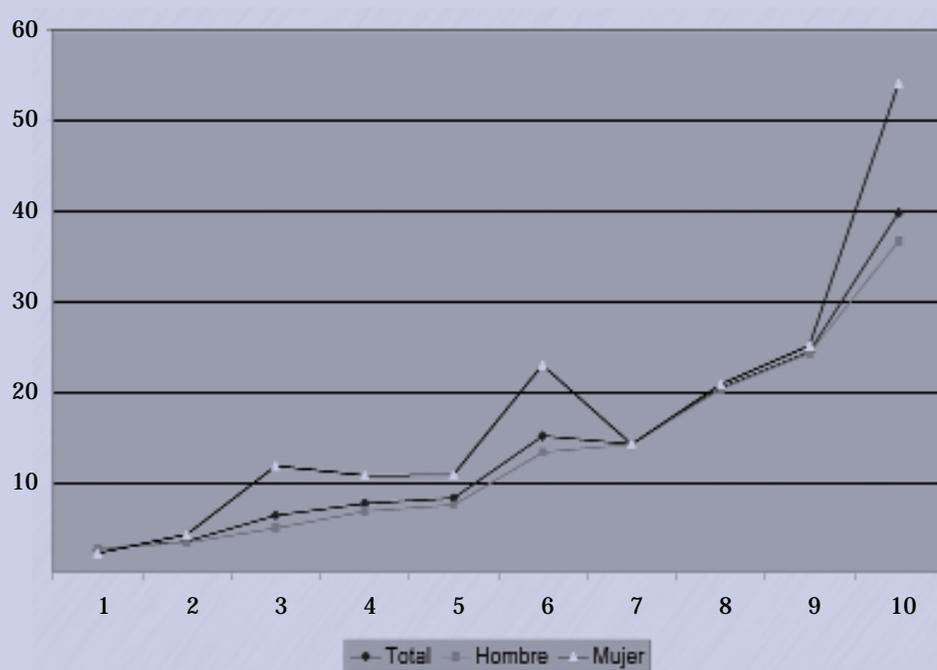


Fuente: cálculos a partir de ENIGFAM 1998/1999.

#### c.4 Servicios, ingresos y sexo de la jefatura de hogar

Los niveles de gasto en este rubro por parte de hogares con jefatura femenina evidencian la predisposición de las mujeres a privilegiar desembolsos que incidirán a largo plazo en una mejor calidad de vida. En el caso de la inversión en servicios de agua y saneamiento, el promedio de gasto es más elevado, su comportamiento responde ágilmente a incrementos en el ingreso. Las mujeres asumen promedios de gasto que sobrepasan lo que se esperaría para su nivel de ingreso (ver deciles 3, 6 y 10 de la Gráfica 18).

Gráfica 18  
Gasto en agua y saneamiento  
Por decil de ingreso y sexo de la jefatura de hogar  
(En porcentajes)



Fuente: cálculos a partir de ENIGFAM 1998/1999.

En los hogares urbanos el gasto en agua y saneamiento exhibe una notable relación con el nivel de ingresos (gráfica 16). De hecho, el 30% de hogares con ingresos más altos tienen dos terceras partes del gasto en agua y saneamiento en área urbana. En las áreas rurales, donde están dos terceras partes de los hogares del país, el gasto es mucho menor ya que el abastecimiento de agua se solventa a través del acarreo desde pozos, ríos y lagos.

#### *d. El gasto en vivienda*

El gasto total de los hogares en vivienda<sup>7</sup> alcanzó Q.1,788.5 millones, cifra que representa el 1.3% del PIB nominal de 1999<sup>8</sup>. En términos relativos, constituye el 19.9% del gasto de los hogares en desarrollo humano, proporción que es considerablemente menor a la del gasto en salud (52.5%) y en educación (23.8%).

La propiedad de la vivienda constituye un determinante importante en la carga que ejerce este gasto en el presupuesto familiar. Si la vivienda de la familia es propia o si ésta le ha sido cedida, los gastos en vivienda incluirán reparaciones, mejoras o ampliación de las instalaciones. Según la ENIGFAM, el 86.3% de los hogares tienen vivienda pagada o cedida, mientras que las familias que alquilan o están pagándolas a plazos (amortización de la deuda) solo constituyen el 13% del total. Otras formas de tenencia apenas agrupan al 0.7% de los hogares. Cabe destacar, sin embargo, que la forma de tenencia no está asociada directamente con la calidad de la vivienda, por lo cual estos datos no deben interpretarse como que el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda está resuelto en el país. Más bien, sugieren que la población ha identificado algunos mecanismos para paliar esta necesidad, en vista de las pocas facilidades que existen en el país para comprar casas, particularmente entre los sectores de bajos ingresos.

Del gasto total, de los hogares (13% del total) que alquilan casa o que están amortizando deudas, el 67% se destina a pagar el alquiler de la vivienda, en tanto que sólo el 15% se ocupa para pagar deuda o amortización. El 18% restante corresponde a gastos de mantenimiento, mejoras, ampliaciones. Los resultados sugieren que el tipo de vivienda que 'elige' la familia parece depender de lo que se puede conseguir dentro de un rango de precios que no sobrepase la décima parte del ingreso familiar total.

##### *d.1 Distribución del gasto en vivienda*

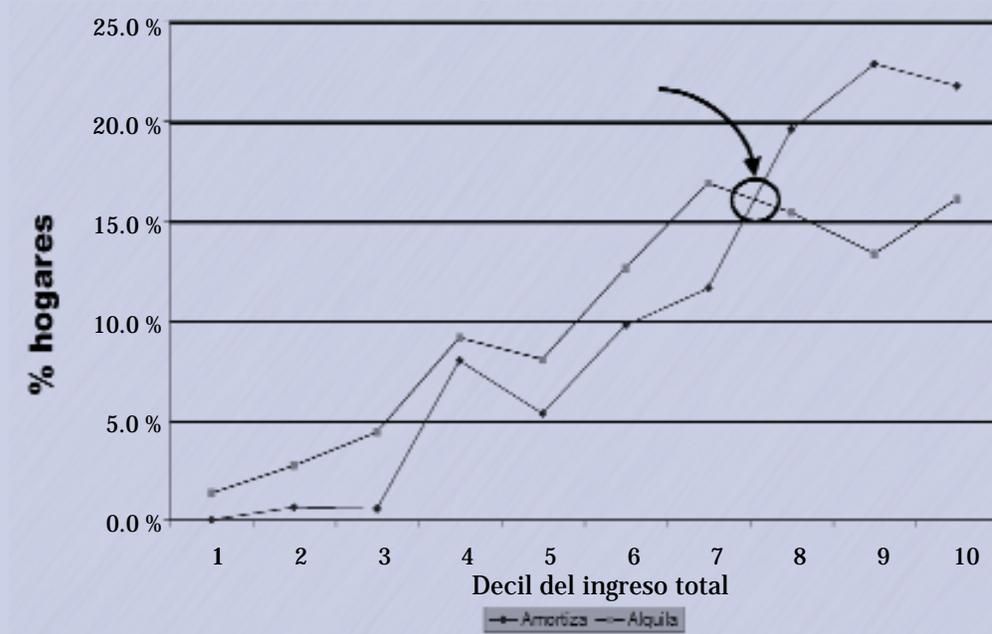
El gasto en vivienda presenta diferencias importantes según el ingreso, el área de residencia, el género y la etnia. Las diferencias por ingreso en el gasto en vivienda se aprecian principalmente al examinar los gastos en alquiler o en pago de cuotas. El gasto en alquiler o compra de casas es mayor en la medida que los ingresos de los hogares son más altos. La gráfica 19 confirma que a partir del decil 7 -el de hogares con ingresos superiores a los Q.3.080.00 mensuales- las familias intentan sustituir el alquiler de la casa por la compra de una a plazos.

---

<sup>7</sup> El análisis del gasto nacional en vivienda incluye la adquisición, el mantenimiento y el alquiler de unidades habitacionales. No se incluyen gastos en servicios de la vivienda, como electricidad, agua, disposición de basuras, combustible y otros.

<sup>8</sup> Informe de Desarrollo Humano 2000, Anexo Estadístico, Cuadro A.16, pag. 251

Gráfica 19  
 Proporción de hogares que amortizan o alquilan  
 (Según decil de ingreso)



Fuente: cálculos a partir de ENIGFAM 1998/1999.

El gasto en amortización y en alquiler de casas es menos frecuente en áreas rurales que en urbanas. Además, la menor dotación de servicios y un mercado del alquiler exiguo en áreas rurales explica que haya un promedio de gasto más bajo. Durante el período en que se realizó la ENIGFAM 1998/1999, el promedio nacional del pago mensual por alquiler era de Q560.55. En áreas rurales, ese gasto se situaba en Q 94.08 en tanto que en las urbanas subía a Q 578.39. En la región metropolitana, donde el alquiler de viviendas posee un extenso y activo mercado, la cifra promedio pagada por concepto de renta alcanzaba Q 1,049.18.

La calidad (tipo) de vivienda influye en el monto del pago por alquiler y muestra también diferencias urbano-rurales. Una "casa formal" en el área rural puede ser de una categoría mucho menos exigente que en el medio urbano, sobre todo en cuanto a los servicios que ofrece. Las covachas, palomares y apartamentos son unidades habitacionales principalmente urbanas. Las dos primeras constituyen opciones más accesibles para población de ingreso menor, en tanto que la tercera requiere un gasto mensual más elevado, poco accesible, por ejemplo, para jefas de hogar indígenas.

La cantidad de hogares que pagando la propiedad de su vivienda en el área rural, constituye una fracción mínima. El 99% del gasto en amortización de vivienda se hace en el medio urbano, primordialmente en la región metropolitana, que acumula el 90% del total. Ello sugiere que el subdesarrollo del mercado de crédito en el área rural limita las oportunidades de acceso a vivienda en el área rural, incluso para aquellos hogares con capacidad de pago.

Si se examinan los datos según el sexo de la jefatura de hogar, se ve que los que están encabezados por mujeres presentan algunas diferencias en sus patrones de gasto en vivienda, en comparación con los de jefatura masculina. Las jefas de hogar, tienen proporcionalmente una mayor participación en el grupo con casa propia, amortización de vivienda y pago de alquiler, aún cuando tienen condiciones más adversas de empleo e ingreso que los hombres. Por su parte, los hogares con

jefatura masculina poseen una proporción más alta de casas cedidas, lo que puede tomarse como un reflejo del patriarcalismo persistente en asuntos de herencia (cuadro 5). No se presentan diferencias importantes en el tipo y la calidad de vivienda entre jefaturas masculina y femenina. Sin embargo, el gasto promedio en vivienda de las mujeres es ligeramente más bajo tanto en alquiler como en amortización.

Cuadro No. 5  
Régimen de tenencia de vivienda  
(De acuerdo al sexo de la jefatura de hogar)

Tipo de régimen	Total hogares	Jefatura masculina	%	Jefatura femenina	%
Propia	1,453,910	1,145,931	72	307,979	75
Amortización	60,725	44,626	3	16,099	4
Alquiler	199,210	153,025	10	46,185	11
Cedida	269,377	230,482	15	38,895	9
Otra	14,315	13,331	1	984	0
<b>TOTAL</b>	<b>1,997,537</b>	<b>1,587,395</b>	<b>100</b>	<b>410,142</b>	<b>100</b>

Fuente: Cálculos propios a partir de ENIGFAM 1998/1999.

Las principales diferencias entre grupos étnicos en relación con el gasto en vivienda están asociadas al área de residencia. Los hogares indígenas tienen asiento principal en las zonas rurales del país, en tanto que los hogares con jefatura no indígena son predominantemente urbanos. Si bien existe equilibrio entre la proporción de hogares indígenas y proporción de indígenas en casa formal, las opciones típicamente urbanas -covacha, palomar o apartamento-, aparecen en mayor proporción en hogares no indígenas. Por el contrario, la mayoría de residentes en ranchos y 'otros' tipos de vivienda son indígenas. Estas diferencias, junto con la forma de tenencia y el decil de ingreso, explican la distribución del gasto, ya que los mayores desembolsos en vivienda (83%) provienen de la población no indígena.

Cuadro No. 6  
Tipo de vivienda  
(Por grupo étnico)

Tipo Vivienda	Gasto Total	Indígena	%	No Indígena	%
Casa Formal	99,151,704.00	16,480,179.00	16.6	82,671,525.00	83.4
Apartamento	10,017,678.00	382,836.00	3.8	9,634,842.00	96.2
Palomar	12,155,845.00	4,213,490.00	34.7	7,942,355.00	65.3
Rancho	232,400.00	83,600.00	36.0	148,800.00	64.0
Covacha	230,280.00	-	0.0	230,280.00	100.0
<b>Total</b>	<b>121,787,907.00</b>	<b>21,160,105.00</b>	<b>17.4%</b>	<b>100,627,802.00</b>	<b>82.6</b>
<b>%</b>		<b>17.4%</b>		<b>82.6%</b>	

Fuente: cálculos propios a partir de ENIGFAM 1998/1999.

En cuanto al régimen de tenencia, ambos grupos son propietarios de casas en alrededor de 85%, proporción que está en correspondencia con su tamaño dentro de la población total. Sin embargo, la limitada participación de hogares indígenas en la modalidad de compra de vivienda sugiere serias carencias de oportunidad en el financiamiento en el interior del país. Las viviendas precarias de tipo urbano (covachas, palomares) y en regímenes de tenencia no convencionales predominan entre hogares no indígenas. El peso del gasto de quienes alquilan o amortizan es similar entre ambos grupos étnicos, si bien entre los indígenas pagar un apartamento consume una cuarta parte del ingreso total del hogar.

*e. La concentración extrema del ingreso: los hogares que se ubican en el último centil de ingresos*

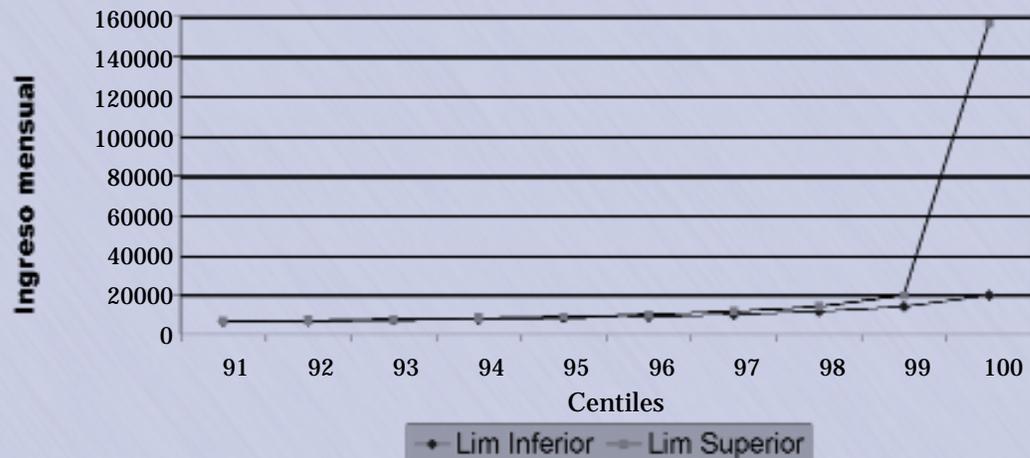
Toda la información que se ha presentado en las páginas anteriores ha sido realizada, como se indica al inicio del capítulo, utilizando el método de dividir a la totalidad de los hogares guatemaltecos en diez partes iguales, o deciles, clasificándolos de acuerdo con su nivel de ingreso. Ello ha permitido analizar cómo cada uno de estos grupos (deciles) de hogares ha efectuado sus gastos en educación, salud, agua y saneamiento y vivienda. Sin embargo, es necesario hacer algunas aclaraciones relativas a las limitaciones que tiene el análisis de ingreso por decil.

Tal como lo exhibe el cuadro 2 presentado al inicio del capítulo, los grupos de hogares separados por sus diversos intervalos de ingreso, no son tan diferentes entre sí. Entre el primero y el sexto decil de ingresos se trata de población en estado de pobreza, reflejando el hecho de que en Guatemala la pobreza alcanza al 57% del total de la población.

En consecuencia, la división en deciles destaca las similitudes de ingreso de la mayor parte de la población. Los grupos de hogar que están en los deciles 7 y 8 son sólo menos pobres si se recuerda que el límite superior del ingreso mensual familiar en el decil ocho es apenas de Q.4,158.00 quetzales. Es tan extrema la extensión de la pobreza en el país que en los deciles 9 y 10, los más altos, se encuentran grupos de población que acarrear agua de pozo, carecen de conexión a sistemas de disposición de aguas negras y servidas, tienen jóvenes entre 15 y 24 que no asisten a la escuela y optan por formas precarias de la atención médica, pues no están cubiertos por seguro privado o seguridad social. Es decir, tienen un comportamiento social de pobres por la naturaleza de sus gastos, aunque aparezcan en los deciles superiores de ingreso. En efecto, su ingreso está en el límite inferior del decil 10, que corresponde a un ingreso familiar mensual de Q.6,222.01.

Esto tiene como contrapartida una gran concentración del ingreso, que sólo aparece en el análisis cuando se trabaja ya no con deciles sino con centiles. El ingreso de los hogares del decil 10 se ha dividido entre diez y resultan así los datos en percentiles. Al examinar los resultados, sorprende encontrar que el patrón de distribución del gasto se repite casi de manera idéntica. Así, los primeros nueve percentiles tienen un ingreso que no supera los 20 mil quetzales mensuales, salvo en el último percentil en que sube casi verticalmente. Al parecer, la mayor concentración del ingreso se encuentra en el centil más alto de la distribución, cuyo límite inferior es de 20 mil quetzales por mes.

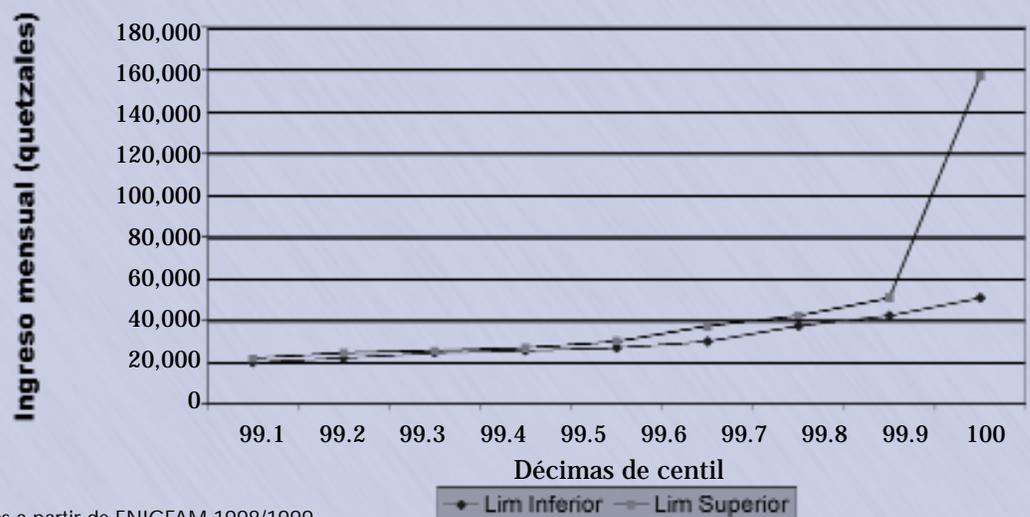
Gráfica 20  
Decil 10: distribución del ingreso de los hogares por centiles



Fuente: cálculos a partir de ENIGFAM 1998/1999.

Puesto que la concentración del ingreso aparece situada en el 1% de los hogares del país, se ha emprendido el análisis de este grupo minoritario para poder determinar si existe alguna estratificación en su interior. Ese esfuerzo aparece en el cuadro siguiente, donde el análisis de las décimas de centil más alto revela la presencia de la última décima de centil, con hogares con un ingreso anual de casi dos millones de quetzales. Si el total de hogares en el país es de 1.997.537<sup>9</sup>, ello significa que el ingreso anterior corresponde a 2,000 familias aproximadamente.

Gráfica 21  
Distribución por décimas de centil del ingreso de los hogares del centil 100



Fuente: cálculos a partir de ENIGFAM 1998/1999.

<sup>9</sup> Informe de Desarrollo Humano 2000, pag. 280.

### 3. La inversión “invisible” de los hogares en desarrollo humano: el trabajo doméstico de las mujeres

El análisis realizado a lo largo de este capítulo contribuye a comprender de manera más integral la dinámica del financiamiento y gasto en desarrollo humano de los guatemaltecos. Además, ha permitido vislumbrar el destacado papel de los hogares como primer frente de batalla en contra de la pobreza y exclusión.

Sin embargo, detrás de los patrones de ingreso y de consumo reflejados en las estadísticas se esconden otras dinámicas, que son las que, en última instancia, definen la forma como el ingreso se transforma en bienes y servicios que procuran el desarrollo humano. Una de éstas es la manera en que el género, la etnia y la ubicación geográfica (urbana o rural) actúan conjuntamente con la variable ingreso y modifican favorable o desfavorablemente las oportunidades de acceso a los servicios educativos, de salud, agua y saneamiento y a la vivienda. Esto ha permitido entender porqué dentro de un mismo nivel de ingreso pueden producirse diferencias en los patrones de gasto de los distintos tipos de hogares.

El papel que desempeña el trabajo doméstico, realizado mayoritariamente por mujeres, constituye otra variable poco estudiada dentro del aporte al desarrollo humano. Las mujeres, con el trabajo doméstico cumplen con una serie de funciones que implican un costo económico para el hogar y para el conjunto de la sociedad: la crianza y cuidado de los niños y niñas, la preparación de alimentos y el mantenimiento de la funcionalidad general del hogar, el cuidado de enfermos, ancianos y discapacitados, entre otras. A este conjunto de actividades se les ha denominado comúnmente como “oficios domésticos”. Sin embargo, el costo que implicaría acceder a este tipo de servicios por medio de mecanismos de mercado, es asumido directamente por las mujeres. De esta manera, ellas, con el desempeño de su labor de “amas de casa”, reducen ostensiblemente el gasto en el hogar y contribuyen a su sobrevivencia.

Según datos de la ENIGFAM, cerca de 1.7 millones de mujeres se dedican exclusivamente a esta actividad. Sin embargo, a pesar de que las “amas de casa” desempeñan una labor vital para el adecuado funcionamiento de la sociedad, su trabajo no se reconoce como una actividad económica y por tanto, no se contabiliza ni en las finanzas del hogar ni en las cuentas nacionales del país. Ello indica que las contribuciones económicas que hacen los hogares al desarrollo humano y que se presentan en este capítulo están *a priori* subvaloradas.<sup>10</sup>

En Guatemala, es poco lo que se conoce todavía sobre el significado económico que tienen los aportes de las mujeres a través del trabajo doméstico al desarrollo nacional.<sup>11</sup> Existe únicamente

---

10 Además del trabajo doméstico, las mujeres contribuyen también a la economía familiar en calidad de “trabajadoras familiares no remuneradas”, principalmente en las familias rurales inmersas en la producción de subsistencia. Según la ENIGFAM, el 36% de las personas en la categoría de “trabajadores familiares no remunerados” son mujeres, proporción que se ha incrementado significativamente en la última década.

11 Básicamente, el trabajo que realizan las mujeres dentro del hogar se puede organizar en tres grandes tipos de actividades: Reproductivas, productivas y de gestión comunitaria. Las actividades reproductivas comprenden aquellas que permiten la manutención, sobrevivencia y bienestar de los miembros del hogar: gestación, parto, lactancia, cuidado de los y las niñas, preparación y distribución de alimentos, atención y cuidado de los miembros del hogar, lavado, vestuario, limpieza y mantenimiento del hogar, recreación y otras que aseguran la reproducción de los hábitos, normas, costumbres y relaciones de la familia. Las actividades productivas comprenden actividades monetarias y no monetarias. Las monetarias son aquellas que generan algún ingreso tales como el autoempleo (producción y venta de comida, joyas, atender un tienda, etc.) o el empleo asalariado. Las actividades productivas no monetarias se refieren a actividades que realizan las mujeres en la obtención de insumos: agua, leña, tareas de producción para el autoconsumo y otras que desempeñan las trabajadoras familiares no remuneradas. Las actividades de gestión comunitaria se refieren a las tareas que realizan las mujeres en la promoción, organización y prestación de servicios voluntarios a su comunidad, generalmente vinculada con su rol reproductivo y que tiene como objetivo asegurar el mantenimiento y provisión de recursos de consumo colectivo como agua, educación, salud, saneamiento del medio, etcétera. (Pape et al, 2001).

un estudio pionero en este campo que aporta interesantes conclusiones al respecto.<sup>12</sup> Para los fines del presente informe, interesa sobre todo destacar que, si el trabajo que desempeñan las amas de casa fuera valorado económicamente, cuantificado e incorporado a las cuentas nacionales, ascendería, con base a los datos proporcionados por ENIGFAM 1998/1999 a un total de Q.1,467.3 millones de quetzales. Si a ello se suman otras contribuciones económicas ocultas que hacen las mujeres, en su calidad de trabajadoras familiares no remuneradas y el trabajo doméstico que realizan las asalariadas en paralelo a su jornada laboral, el monto de su aporte ascendería a Q.32,864.4 millones de quetzales anuales, equivalente a cerca del 30% del PIB del año 1999.<sup>13</sup> Estas cifras sugieren que las mujeres, con su trabajo doméstico no valorado, subvencionan una importante proporción del gasto en desarrollo humano del país.

---

12 Pape, E., E. Quiroa et al. (2001). Las contribuciones ocultas de las mujeres a la economía nacional .Guatemala: FLACSO.

13 Esta cifra solo incluye los rubros de actividades de las mujeres explícitamente mencionados en el texto, por considerarse los mismos como los más vinculados a la temática que trata el presente capítulo del Informe. Se sugiere revisar el estudio de Pape et al (2001) para entender la metodología empleada en los cálculos, así como para ampliar el alcance de los datos presentados aquí.

# Capítulo 6

## El gasto público en Desarrollo Humano



# Índice

El gasto público en Desarrollo Humano	125
1. Gasto social y gasto en desarrollo humano	127
2. Los fondos sociales	132
3. El gasto público en educación	134
4. El gasto público en salud	142
5. Agua y saneamiento	148
6. La vivienda	151
7. La perspectiva de género en el gasto público	154

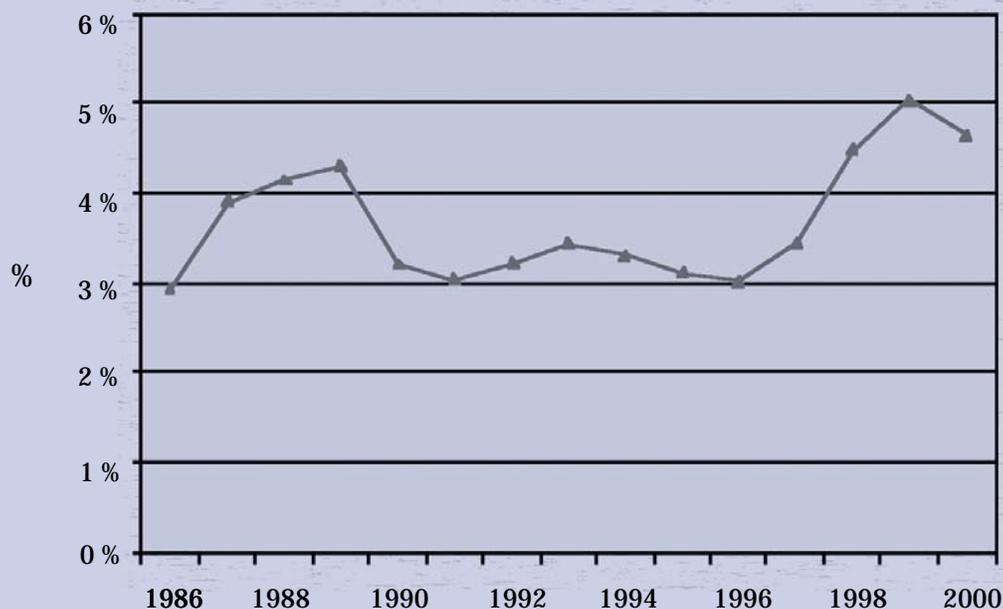
# El gasto público, en desarrollo humano

## 1. Gasto social y gasto en desarrollo humano

### a. El gasto público en desarrollo humano

**E**n Guatemala, el gasto público destinado a los sectores de desarrollo humano (GPDH),<sup>1</sup> creció en el período 1986 y 1999 en 2 puntos porcentuales respecto al Producto Interno Bruto, de 2.9% a 5.0% (gráfica 1).<sup>2</sup> En términos de este indicador (GPDH / PIB) se observan dos períodos de mayor expansión: el primero de 1986 a 1989 (de 2.9 a 4.3%) y el segundo de 1996 a 1999 (de 3.1 a 5%). También se observa un período de notable decrecimiento, correspondiente a 1990-91 (4.3 a 3.0%).

Gráfica 1  
Gasto público destinado a los sectores sociales  
de desarrollo humano  
1986 - 2000  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Ejecución Presupuestaria de Gastos, Ministerio de Finanzas Públicas;  
Informe Anual de Labores del IGSS; Contraloría General de Cuentas; BANGUAT

El crecimiento observado puede atribuirse a tres factores. En primer lugar, gracias a la apertura del régimen político a partir de 1985 comenzaron a expresarse abiertamente las necesidades y demandas de la población, con un gran énfasis en la deuda social acumulada luego de los años de

1 Los sectores de desarrollo humano son Educación, Salud, Agua y Saneamiento y Vivienda.

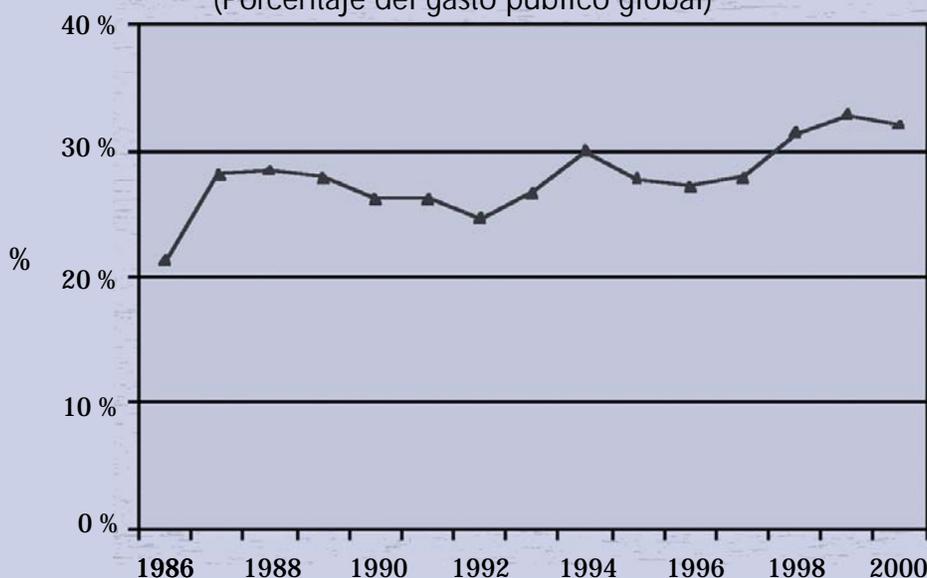
2 El GPDH per cápita pasó de 20.39 en 1986 a 83.08 en 1999 (US\$ de cada año).

confrontación bélica. Aunque sea de manera parcial, es probable que estas demandas postergadas expliquen el crecimiento del gasto social de 1986 a 1989, período que corresponde al primer gobierno civil democráticamente electo en dieciséis años. En segundo término, los Acuerdos de Paz, suscritos en 1996, establecieron compromisos para los sectores de educación, salud y vivienda.<sup>3</sup> La voluntad de cumplir con éstos explica, al menos en parte, el significativo aumento del gasto social como proporción del PIB entre 1996 y 1999.

Finalmente, existen en Guatemala evidencias de una creciente conciencia de la importancia del gasto social como base de un desarrollo humano sostenible, así como una gradual mejora de políticas y de cambios institucionales en los sectores sociales. Ello se estaría reflejando en un lento pero continuo aumento de la proporción del gasto social dentro del gasto público total, a partir de 1992 (gráfica 2). Esta tendencia podría asociarse a la gestación de importantes cambios en la formulación de las políticas públicas de los sectores en lo referente a:

- a) Revalorizar la inversión social al definirla como elemento sustantivo de la productividad, la competitividad y la estabilidad social
- b) Enfocar el gasto en los más pobres
- c) Descentralizar la prestación de los servicios
- d) Crear nuevas formas de prestación de los servicios que estimulen la participación comunitaria, de municipalidades, ONG y otros sectores
- e) Dar prioridad a los programas más efectivos en términos socioeconómicos (v.g. educación primaria, salud preventiva)
- f) Realizar reformas institucionales y re-ingeniería de procesos.

Gráfica 2  
Gasto público destinado  
a los sectores sociales de desarrollo humano  
1986 - 2000  
(Porcentaje del gasto público global)



Fuente: Ejecución Presupuestaria de Gastos, Ministerio de Finanzas Públicas;  
[Informe Anual de Labores del IGSS](#); Contraloría General de Cuentas.

<sup>3</sup> El compromiso relacionado al gasto público en educación fue incrementar en un 50% el gasto público ejecutado en educación con relación al PIB para el año 2000 respecto al gasto ejecutado en 1995. El compromiso adquirido con el gasto público en salud fue aumentar en un 50% el gasto público ejecutado en salud con relación al PIB respecto al gasto ejecutado en 1995 y dedicar por lo menos el 50% del gasto público en salud a la atención preventiva. El compromiso relacionado con el gasto público en vivienda fue dedicar anualmente a la política de fomento de la vivienda el equivalente a no menos del 1.5% de los ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Estado, con prioridad al subsidio de la demanda de soluciones habitacionales de tipo popular.

Por otra parte, las reducciones del gasto público en desarrollo humano, especialmente entre 1989 y 1991 y, en menor medida en 1993, 1994 y 2000, estarían reflejando políticas de ajuste, que incluyeron reducciones del gasto social, en ocasiones mayores a la reducción del gasto público total (gráfica 2). Es a la luz de esta experiencia que el Pacto Fiscal incluyó el compromiso de que “[e]n caso de requerirse un programa de ajuste del gasto público, el gasto social prioritario no disminuirá, en términos reales y como proporción del PIB”.

La tendencia favorable del gasto público en desarrollo humano en términos nominales y reales entre 1986 y 2000 ha sido notable, aún cuando no ha sido suficiente para mejorar la cobertura y calidad de los servicios sociales. Guatemala presenta todavía indicadores de gasto en desarrollo humano inferiores al promedio de países de América Latina. De acuerdo a un estudio reciente realizado en 13 países de América Latina y El Caribe sobre el gasto social<sup>4</sup>, Guatemala se sitúa en el grupo de países de menor gasto público social, con elevados niveles de pobreza y con los peores indicadores de desarrollo humano. De acuerdo a ese estudio, Guatemala, Nicaragua y El Salvador son los países con el menor gasto social per cápita.

Debido a estas limitaciones, el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria estableció como meta de gasto de público en salud y educación incrementarlo en un 50%, como proporción del PIB, para el año 2000. También se convino asignarle un 1.5% del presupuesto nacional al financiamiento público de la vivienda. Para el año 2000 esta meta se alcanzó en el caso de la salud, y en educación, si bien no lo logró, se aproximó significativamente (cuadro 1). Fue solamente en vivienda donde no se hizo un esfuerzo equivalente en el año 2000, puesto que el monto asignado fue insignificante, no obstante los gastos importantes –aunque muy fluctuantes– en 1998 y 1999. En contraste, las metas para el presupuesto de Defensa Nacional se cumplieron en 1997 y 1998, no así durante 1999 y 2000 cuando el cual el gasto militar, como proporción del PIB, aumentó (gráfica 3).

Cuadro No. 1  
Gasto público sectorial y metas presupuestarias de los Acuerdos de Paz  
1995 – 2000  
(En millones de quetzales y porcentajes del PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
INGRESOS TRIBUTARIOS	6,775.1	5,422.7	10,102.6	11,573.6	13,362.6	14,944.9
PIB NOMINAL	85,156.7	95,478.6	107,873.4	124,022.5	135,287.0	147,476.9
<b>SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL<sup>1/</sup></b>						
Presupuesto de Estado % PIB	0.88	0.86	1.05	1.09	1.40	1.34
Meta en % del PIB			1.01	1.10	1.19	1.33
<b>EDUCACION<sup>2/</sup></b>						
Presupuesto de Estado % PIB	1.66	1.58	1.77	2.11	2.43	2.45
Meta en % del PIB			1.91	2.16	2.32	2.49
<b>VIVIENDA</b>						
Presupuesto de Estado						
% Ingresos tributarios <sup>3/</sup>	0.21	0.02	0.67	5.77	2.95	0.00
Meta en % de los ingresos tributarios			1.50	1.50	1.50	1.50
<b>DEFENSA NACIONAL<sup>3/</sup></b>						
Presupuesto de Estado % PIB	0.99	0.82	0.74	0.72	0.68	0.83
Meta en % del PIB			0.88	0.77	0.66	0.67

1/ Incluye Salud Pública, Agua y Saneamiento y Medio Ambiente, según clasificación del Ministerio de Finanzas Públicas.

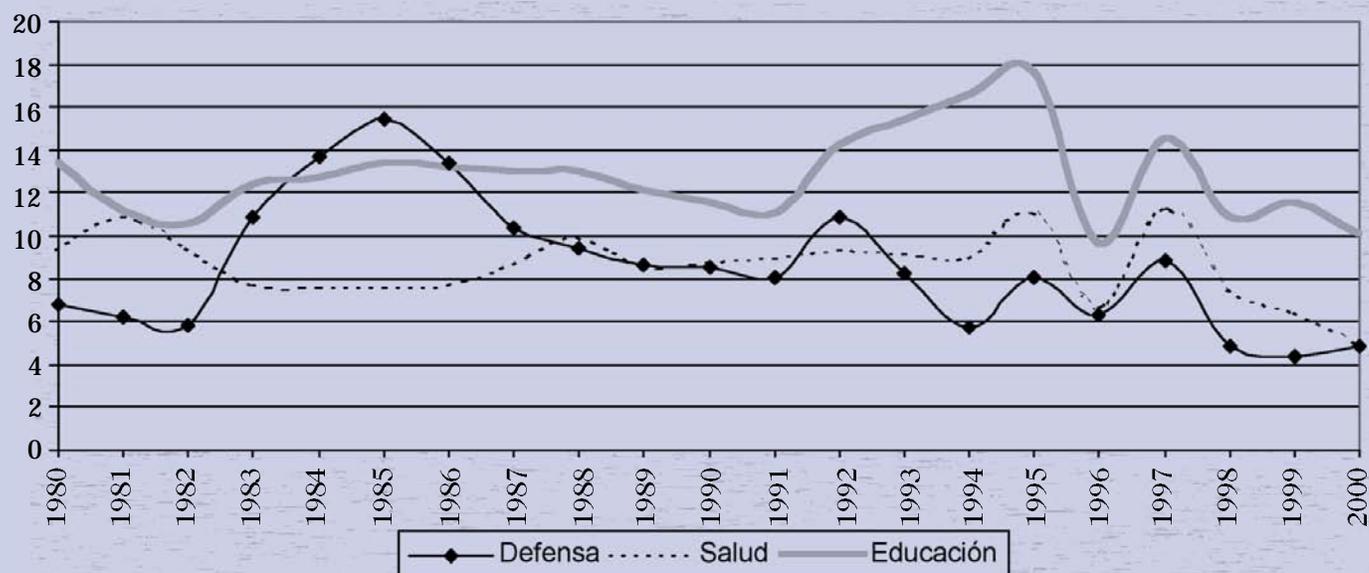
2/ Incluye Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura y Deportes, según clasificación del Ministerio de Finanzas Públicas.

3/ El compromiso de los Acuerdos de Paz para 1999 fue reducir en 33% el presupuesto con respecto del PIB.

Fuente: Banco de Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas y MINUGUA.

4 Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe. PNUD/CEPAL/ UNICEF (1999).

Gráfica 3  
 Proporción del presupuesto de gastos del Estado  
 asignado a defensa, salud y educación  
 1980-2000  
 (En Porcentajes)



Fuente: Presupuestos Generales de la Nación.

#### b. Presupuestos aprobados y presupuestos ejecutados

En promedio, el grado de ejecución del presupuesto correspondiente al desarrollo humano ha sido menor que el del gasto militar. Además, ha estado sujeto a mayores fluctuaciones, aunque con cierta tendencia a crecer. Así, durante el período 1986-2000 el presupuesto de defensa efectivamente ejecutado fue mayor al aprobado durante ocho años del período y alcanzó un 107.3% del total.

El segundo sector en términos de porcentaje ejecutado fue educación, con un porcentaje medio del 103.4% respecto de lo aprobado<sup>5</sup>. Los demás sectores en promedio tuvieron una ejecución que no alcanzó nunca el presupuesto aprobado: i) salud 96.3%, ii) agua y saneamiento 73.8% y iii) vivienda 62.2%. Del grupo en mención, vivienda experimentó fluctuaciones grandes que pueden tomarse como un indicador de la limitada prioridad que se le ha dado a este sector (Cuadro NO. 2).

El grado de ejecución presupuestaria ha variado de gobierno a gobierno. Durante el gobierno de Vinicio Cerezo (1986-1990) predominó, con excepción de 1986, una sub-ejecución en todos los rubros mencionados. En este período, el grado de ejecución del gasto militar fue relativamente mayor que el de los sectores de desarrollo humano. En los períodos de los presidentes Jorge Serrano (1991-1993) y Ramiro de León Carpio (1993-1995) el gasto ejecutado en defensa fue mayor al aprobado durante todos los años. Durante ambos gobiernos hubo una subejecución presupuestaria de todos los rubros de desarrollo humano, con la excepción de educación durante 1995, cuando alcanzó un 100.5%. Sin embargo, esta tendencia se revirtió entre 1996 y 1999, con una mayor ejecución de lo correspondiente al desarrollo humano y una subejecución del gasto militar.

<sup>5</sup> Durante 6 años lo ejecutado en el sector Educación fue superior a lo aprobado.

En general, pareciera que a partir de 1996 se comienza a consolidar el gasto público en desarrollo humano, especialmente en educación y salud, ya que en ambos casos el presupuesto ejecutado ha sido mayor al aprobado. La tendencia se manifiesta incluso durante el 2000, aún cuando ese año la sobreejecución del gasto militar fuera de 158.5%, superior a la de cualquier año previo del período analizado. Ahora bien, las fluctuaciones del gasto público en agua y saneamiento, y especialmente en vivienda, también ponen de manifiesto la mayor precariedad de estos rubros de desarrollo humano.

La evidencia disponible también demuestra que ha sido más difícil alcanzar grados altos de ejecución en el caso de gastos de funcionamiento que en lo que se refiere a la inversión en los sectores de desarrollo humano. Esto ha sido especialmente cierto para el sector de la salud, donde el grado de ejecución de las inversiones siempre ha estado por debajo del 100%. No obstante, en 1999 y 2000 se llegó a niveles de ejecución de más del 90%, luego de niveles de ejecución menores al 50%. Algo similar se observa en el caso del agua y saneamiento, con mayores grados de ejecución de la inversión a partir de 1998.

Para el sector educación la situación ha sido más cambiante, aunque también con una tendencia a tener mayores grados de ejecución en inversión que de gasto corriente en varios años, especialmente a partir de 1997. Contrasta con los rubros anteriores el caso de la vivienda, donde se combinan años en que la ejecución de las inversiones fue muy alta con otros en que no lo fue. Aquí no se observa un patrón muy claro, lo cual evidencia la prioridad cambiante y la relativa precariedad de este rubro de desarrollo humano. Ello también ha limitado el potencial de la construcción de vivienda como factor de reactivación económica.

Cuadro No. 2  
Sector social y Defensa  
Relación entre el gasto ejecutado y el presupuesto aprobado  
1986 - 2000  
(En porcentajes)

	Salud			Educación			Agua			Vivienda			Defensa		
	Total	Funcio- namiento	Inver- sión	Total	Funcio- namiento	Inver- sión	Total	Funcio- namiento	Inver- sión	Total	Funcio- namiento	Inver- sión	Total	Funcio- namiento	Inver- sión
1986	128.0	145.4	31.1	109.7	105.2	199.4	201.6	133.5	76.6	50.6	2.5	54.2	137.1	142.7	103.0
1987	54.2	90.3	8.3	74.7	78.9	45.5	74.7	133.5	72.5	5.4	0.3	7.0	84.7	84.3	88.5
1988	75.5	104.0	31.4	78.5	83.9	40.3	90.3	143.0	87.9	14.1	0.3	18.2	93.4	90.7	125.8
1989	89.5	137.0	23.1	96.6	115.2	35.2	74.0	163.6	68.9	28.2	0.2	36.8	100.0	127.9	25.8
1990	98.7	118.5	30.1	99.4	100.0	89.6	50.5	49.6	50.7	91.7	0.2	490.2	95.8	98.5	70.0
1991	70.2	93.5	19.5	77.8	73.3	221.1	37.4	85.8	34.4	45.3	0.0	130.7	110.9	108.2	137.3
1992	86.2	102.6	33.1	93.3	89.4	182.7	58.5	104.7	53.9	0.1	0.3	0.0	100.0	100.4	94.8
1993	83.3	95.6	39.7	86.7	85.8	104.0	37.3	89.5	34.2	54.8	2.1	63.3	109.3	112.2	67.7
1994	83.2	100.3	41.9	94.4	99.6	65.3	33.1	6.2	75.1	1.6	0.1	3.8	115.9	118.3	80.3
1995	84.5	112.5	27.5	100.5	106.8	58.1	55.5	3.2	0.0	30.9	8.4	35.7	111.6	108.1	148.2
1996	69.8	110.1	11.0	94.8	101.9	54.8	54.1	1.7	0.0	0.9	94.3	0.6	94.2	95.9	76.6
1997	94.2	137.2	26.8	130.1	124.8	185.9	56.1	1.5	0.0	6.1	3.0	6.1	99.9	97.6	123.7
1998	135.2	151.1	50.4	146.6	132.0	267.7	70.0	0.0	69.6	370.1	93.6	378.2	99.7	94.1	0.0
1999	147.6	156.1	96.4	142.4	135.8	170.7	108.4	0.0	103.9	133.4	87.6	134.2	98.0	93.8	0.0
2000	144.0	147.6	94.2	132.6	133.2	127.1	106.0	92.7	106.7	100.0	200.0	54.9	158.5	156.7	0.0

Fuente: Cálculos propios con información del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, varios años y Memoria de labores del Banco de Guatemala, varios años.

## 2. Los fondos sociales

En el año 2000 los principales fondos sociales (FIS, FSDC y FONAPAZ) realizaron gastos equivalentes al 5.7% del presupuesto nacional ejecutado (ver recuadro 1). Del total de gastos de los fondos, casi el 40% se destinó a cubrir necesidades de inversión en las áreas de desarrollo humano (salud, agua y saneamiento, educación y vivienda), aunque con tres diferencias importantes: i) FONAPAZ ha concentrado la mayor parte de sus gastos en infraestructura y procesos de reinserción de excombatientes, ii) el FIS se ha concentrado principalmente en educación, y iii) el FSDC le ha dado mayor atención a transporte, energía (interconexión eléctrica) y salud. El presupuesto del FSDC era el mayor en el año 2000 (Q 534.6 millones ejecutados), seguido por el FIS (Q 412.2 millones) y FONAPAZ (Q 226.4 millones).

### LOS FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL

#### Recuadro 1

#### Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FSDC)

Por medio de este fondo se realizan las obras de inversión pública que las comunidades organizadas solicitan por medio de los Consejos de Desarrollo, a fin de crear las condiciones adecuadas para el desarrollo económico y social en las áreas rurales y urbanas, sin menoscabo de la inversión que realizan los gobiernos municipales.

#### Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ)

El Fondo Nacional para la Paz tiene a su cargo desarrollar gran parte de los compromisos concretos que establecen los Acuerdos de Paz. Este fondo persigue disminuir la pobreza en las áreas en donde el conflicto armado tuvo mayor impacto, y para el efecto apoya la consolidación de la paz mediante la reinserción y el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas, así como la ejecución de proyectos de infraestructura de educación, salud, saneamiento ambiental, y transporte. Su trabajo ha sido desarrollado con énfasis en la denominada ZONAPAZ, integrada por los departamentos de Petén, Quiché, Huehuetenango, Alta Verapaz, Baja Verapaz, San Marcos, Totonicapán, Sololá y Chimaltenango.

#### Fondo de Inversión Social (FIS)

Este fondo financia proyectos en materia de salud, educación, entrenamiento para la autogestión empresarial, desarrollo comunitario, medio ambiente y actividades productivas, enfocados a las áreas de pobreza y extrema pobreza.

### **Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA)**

Fue creado mediante Acuerdo Gubernativo No. 435-94, para apoyar y fortalecer el proceso de desarrollo humano sostenido y autogestionado del pueblo Maya. Su principal misión es promover y financiar proyectos de desarrollo social, productivos y de infraestructura; apoyar el fortalecimiento institucional, la formación y capacitación de recursos humanos; y suministrar asistencia técnica a las cuatro regiones lingüísticas Mayas existentes en el país.

El conjunto de fondos sociales ha invertido primordialmente en el Suroccidente ( región VI ), que entre 1996 y 1998 absorbió aproximadamente un 22% del total del gasto de los tres fondos y el Noroccidente (región III) a la que se destinó el 19% del total de fondos (Cuadro 3). En estas regiones se concentra más del 40% de la población en estado de pobreza, lo cual podría tomarse como un indicio de que existe cierta correspondencia entre la oferta de recursos de los fondos y la demanda surgida de las carencias asociadas a la situación de pobreza. Sin embargo, al evaluarse con más precisión el gasto de cada fondo resulta que el gasto del FSDC guarda poca correspondencia con la distribución geográfica de la población en estado de pobreza. En este sentido, el FIS, con un mayor grado de autonomía y sujeto a menos pensiones políticas que los otros fondos, distribuye su gasto de manera más acorde con el número de pobres en cada departamento, seguido por FONAPAZ.<sup>6</sup> Para el conjunto de recursos gastados por los fondos, la relación entre la asignación de estos gastos por departamento y la distribución geográfica de la población en estado de pobreza ha sido limitada.<sup>7</sup>

### **3. El gasto público en educación**

#### *a. Nivel y composición del gasto*

En los últimos 15 años la asignación de recursos del Estado al sector Educación representa el mayor gasto entre los servicios sociales. Así, la evolución del gasto en desarrollo humano refleja principalmente la evolución del gasto en educación. El gasto público en educación, medido como porcentaje del Producto Interno Bruto, mostró dos períodos de crecimiento importante a partir de 1986: un aumento en 1986, que luego se desplomó en 1990, y un aumento a partir de 1996, seguido de una reducción moderada en el 2000 (gráfica 4). Durante el primer período de expansión, el incremento resultó primordialmente de un aumento del gasto recurrente, y especialmente de salarios, mientras que durante el segundo hubo un crecimiento significativo tanto de la inversión como del gasto corriente (gráfica 5).

<sup>6</sup> Los coeficientes de correlación entre la distribución del gasto de cada fondo por departamento y la distribución de la población en estado de pobreza por departamento son los siguientes: 0.84 para el FIS, 0.51 para FONAPAZ, y 0.27 para el FSDC.

<sup>7</sup> El coeficiente de correlación es de 0.60.

Cuadro No. 3  
Fondos sociales  
Inversión por región y departamento<sup>1</sup>  
1996 - 1998  
(En miles de quetzales y porcentajes)

Departamentos	FONAPAZ	FSDC	FIS	Total	Personas pobres
<b>Total</b> <sup>2</sup>	<b>867,355.4</b>	<b>1,064,484.2</b>	<b>629,660.6</b>	<b>2,561,500.3</b>	<b>6,120,243.3</b>
<b>Regiones</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
I. Metropolitana	9.9	15.8	4.4	11.0	4.9
II. Norte	11.4	7.9	15.1	10.8	12.5
III. Nororiente	7.2	13.5	14.8	11.7	8.2
IV. Suroriente	3.2	10.7	12.6	8.6	10.5
V. Central	12.5	13.4	7.1	11.6	8.2
VI. Suroccidente	19.2	21.9	26.2	22.0	33.4
VII. Noroccidente	30.2	12.0	15.0	18.9	19.0
VIII. Petén	6.5	4.9	4.7	5.4	3.2
<b>Total</b>	<b>1,126,907.8</b>	<b>1,066,034.2</b>	<b>629,660.6</b>	<b>2,822,602.6</b>	<b>6,120,243.3</b>
<b>Departamentos</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Guatemala	7.6	15.7	4.4	10.0	4.9
Baja Verapaz	3.4	3.3	4.4	3.6	2.4
Alta Verapaz	5.3	4.6	10.7	6.2	10.2
El Progreso	0.9	2.3	2.1	1.7	1.3
Izabal	1.8	2.9	5.6	3.1	2.8
Zacapa	2.3	4.1	3.0	3.1	1.5
Chiquimula	0.6	4.2	4.1	2.7	2.5
Santa Rosa	-	3.7	3.3	2.1	3.2
Jalapa	1.4	3.2	3.7	2.6	3.2
Jutiapa	1.0	3.8	5.6	3.1	4.0
Sacatepéquez	0.0	3.5	1.1	1.6	1.4
Chimaltenango	7.4	5.4	3.2	5.7	4.0
Escuintla	2.2	4.5	2.9	3.2	2.8
Sololá	5.9	3.2	3.2	4.3	3.8
Totonicapán	1.6	3.5	3.4	2.7	5.1
Quetzaltenango	1.6	4.3	6.1	3.6	6.7
Suchitepéquez	0.4	3.0	3.4	2.0	3.6
Retalhuleu	-	2.9	2.2	1.6	2.3
San Marcos	5.3	4.8	8.0	5.7	12.0
Huehuetenango	6.0	6.4	7.0	6.4	11.2
Quiché	17.2	5.6	8.0	10.8	7.8
Petén	5.0	4.9	4.7	4.9	3.2
Multidepartamental	22.8	0.1	-	9.2	-
ZONAPAZ	0.2	-	-	0.1	-

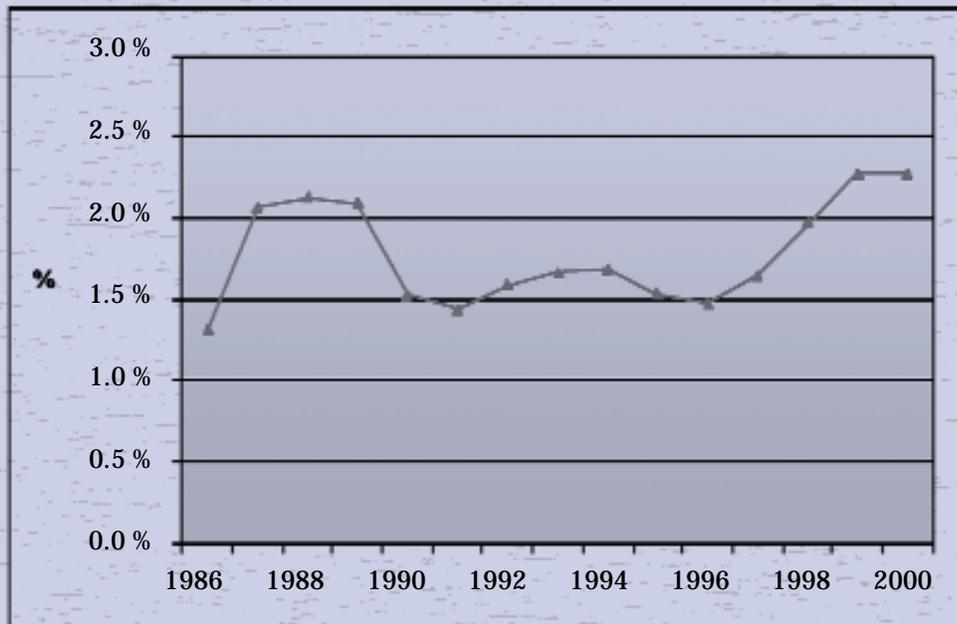
<sup>1</sup> El total de inversión es la suma de los años 1996 a 1998.

<sup>2</sup> No incluye inversiones multidepartamentales ni ZONAPAZ.

Fuente: Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario: Informe 1996 y 1997

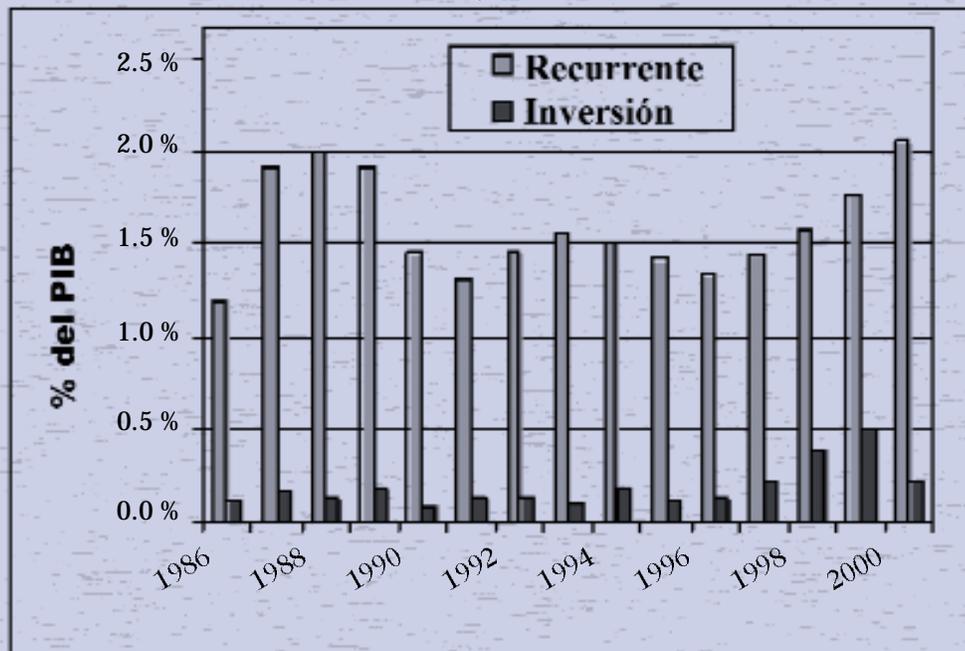
Ministerio de Finanzas Públicas: Listado Geográfico de Obras Presupuesto de Inversión 1998; FONAPAZ, FIS.

Gráfica 4  
Gasto público destinado al sector educación  
1986 - 2000  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Ejecución Presupuestaria de Gastos, Ministerio de Finanzas Públicas; BANGUAT.

Gráfica 5  
Gasto público destinado al sector educación, por tipo de gasto  
1986 - 2000  
(Porcentaje del PIB)

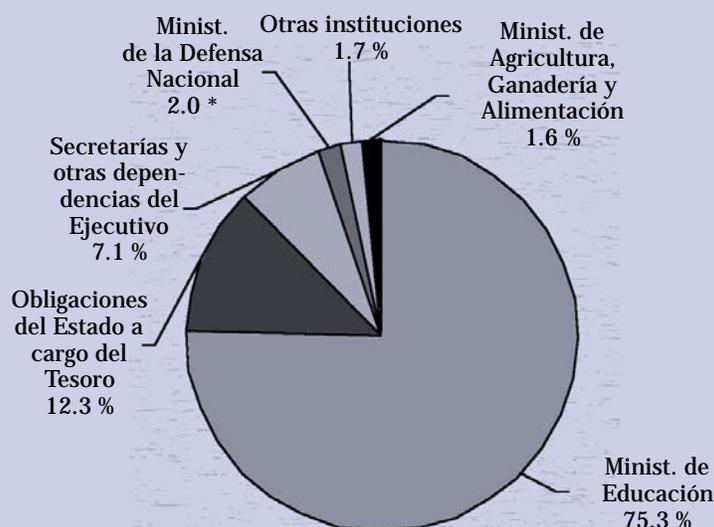


Fuente: Ejecución Presupuestaria de Gastos, Ministerio de Finanzas Públicas.

De acuerdo a la clasificación por finalidad y función del presupuesto del Estado, la mayoría del gasto en educación fue ejecutado por el Ministerio correspondiente, abarcando el 75.3% del gasto total del sector durante el año 2000 (gráfica 6). Por su parte, el rubro Obligaciones del Estado a

cargo del Tesoro<sup>8</sup> representó el 12.3% del gasto del sector para el mismo año, lo que incluye primordialmente los aportes a la Universidad de San Carlos (USAC) y apoyo al funcionamiento del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Además, las Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo, donde los fondos sociales tienen el mayor peso, tuvieron un aporte del 7.1%, principalmente en programas de inversión, que incluyen, especialmente, construcción de escuelas.

Gráfica 6  
Gasto público destinado al sector educación, por institución  
Año 2000  
(En porcentajes)



Fuente: Ejecución Presupuestaria de Gastos, Ministerio de Finanzas Públicas.

Cuadro No. 4  
Gasto por programas y categorías equivalentes a programa del Ministerio de Educación  
(En millones de quetzales y porcentajes)

Programas	1998	%	1999	%	2000	%
Actividades centrales	136.08	8.0	333.08	15.5	204.72	8.1
Actividades comunes a los programas de educación preprimaria y primaria	208.98	12.4	200.44	9.4	25.13	1.0
Actividades comunes a los programas de educación primaria, básica y diversificada	49.97	3.0	56.31	2.6	74.75	2.9
Actividades comunes a los programas de educación pre primaria, primaria, básica y diversificada	35.98	2.1	27.24	1.3	31.31	1.2
Educación preprimaria	73.52	4.3	105.34	4.9	168.06	6.6
Educación primaria	877.78	51.9	1,109.43	51.8	1,663.39	65.6
Educación básica	115.46	6.8	140.93	6.6	181.91	7.2
Educación diversificada	54.71	3.2	65.94	3.1	82.62	3.3
Educación extraescolar	8.45	0.5	10.32	0.5	10.10	0.4
Alfabetización	86.11	5.1	81.43	3.8	91.70	3.6
Reconstrucción huracán Mitch	39.99	2.4	6.94	0.3	0.00	0.0
Partidas no asignables a progr.	3.82	0.2	6.17	0.3	0.32	0.0
TOTAL	1,690.86	100.0	2,143.56	100.0	2,534.02	100.0

Fuente: Ejecución presupuestaria de gastos, SIAF central Ministerio de Finanzas Públicas.

<sup>8</sup> Las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro comprenden asignaciones transferidas a los organismos y entidades del Estado que no son imputados a algún Ministerio específico.

## *b. Efectos del gasto sobre la ampliación de la cobertura de la educación*

Los programas dirigidos a atender a los niveles pre-primario y primario han llegado a representar casi las tres cuartas partes (72.2% en 2000, cuadro 4) del total del gasto del Ministerio de Educación,<sup>9</sup> lo cual se ha reflejado en un aumento significativo en el número de matrículas en estos ciclos durante la década de los noventa. Ello fue potenciado a partir de 1993 por PRONADE, que propició la participación en el sistema educativo de los padres de familia, municipalidades y otras organizaciones locales.

Sin embargo, el aumento en la oferta de educación pre-primaria y primaria no ha ido de la mano con una mayor inversión en el ciclo básico y diversificado. Ambos niveles, con alrededor del 10% del presupuesto del Ministerio de Educación en el año 2000, reflejan la menor prioridad que ocupan actualmente. Ello se ha reflejado en un estancamiento e, incluso, retroceso de estudiantes matriculados durante la década de los noventa: el número de inscritos en el ciclo básico se redujo de 121 mil en 1991 a 81 mil en 1995. Una parte de este vacío ha sido llenado por servicios privados de educación.

En total, la población estudiantil de 2000 sumaba 2.8 millones de personas, más de una cuarta parte de la población del país. Las cifras agregadas no muestran diferencias significativas en la proporción hombres/mujeres, aunque esto varía en detrimento de las mujeres conforme se evoluciona del nivel primario al diversificado. Los datos también indican una mayor captación de estudiantes de primaria en el área rural que en el área urbana. Esta relación se invierte en la secundaria, en una proporción de casi 1 alumno en el área rural a 2 en el área urbana en el ciclo básico, y de 1 a 25 en el ciclo diversificado.

Del total de alumnos inscritos inicialmente en todo el sistema educativo formal (salvo el nivel superior), el 75% asiste a establecimientos oficiales, el 22% a planteles privados y el 3% restante a institutos cooperativos<sup>10</sup> y escuelas municipales (gráfica 7). La proporción es marcadamente diferente según el nivel: en el primario, el sector privado capta sólo el 13% de la población, pero en el ciclo básico esta proporción es del 47% y en el diversificado del 75%.<sup>11</sup> La población de nivel primario en el sector público no tiende a dar el paso al nivel secundario. En este sentido, es muy probable que la población que concluye su formación secundaria en establecimientos privados haya transcurrido su vida escolar, preferentemente, en ese sector. En otras palabras, la gran mayoría de estudiantes en la primaria pública carecen de la opción de continuar sus estudios.

---

9 En cuanto a infraestructura y equipamiento, se transfirieron y asignaron recursos a los fondos sociales (FIS, FONAPAZ, FODIGUA, FSDC) para la construcción de escuelas, contratación temporal de maestros y la capacitación de promotores educativos.

10 Institutos cooperativos de nivel medio: proyectos no lucrativos que involucran al municipio, los padres de familia y el Ministerio.

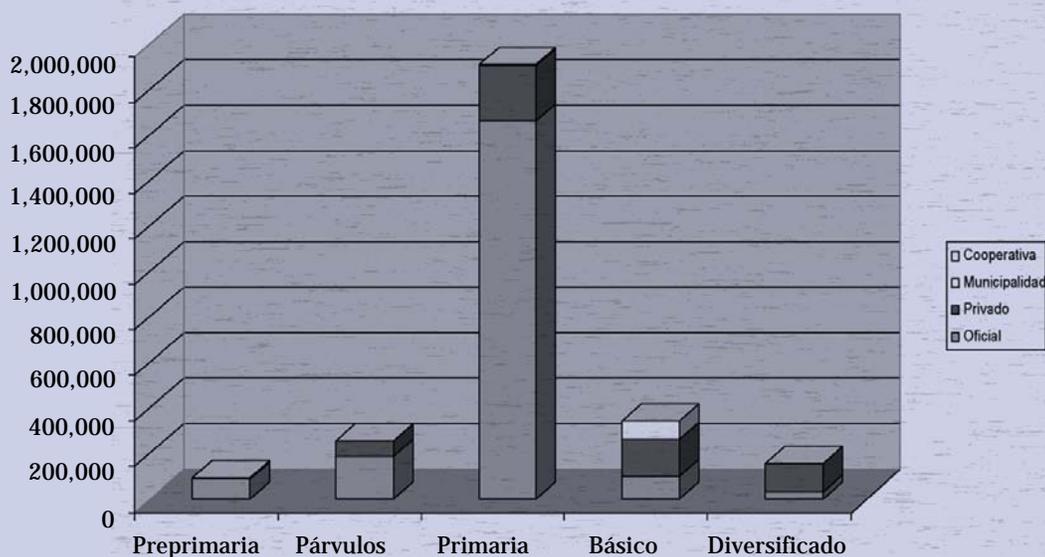
11 Según datos de la UNESCO para 1996, el sector privado captaba, en el nivel primario, 5% en Costa Rica, 20% en Argentina, 42% en Chile, 12% en Perú; en el nivel secundario, 11% en Costa Rica, 45% en Chile, 16% en Perú.

Cuadro No. 5  
Sistema educativo nacional  
Inscripciones iniciales por nivel y sector, según sexo y área urbano-rural  
2000  
(Número de estudiantes)

Nivel/Sector	Total			Area Urbana			Area Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	2,792,447	1,477,667	1,314,780	1,234,627	642,070	592,557	1,557,820	835,597	722,223
Sector oficial	2,096,056	1,112,067	983,989	645,615	336,683	308,932	1,450,441	775,384	675,057
Sector privado	608,461	314,867	293,594	534,079	273,770	260,309	74,382	41,097	33,285
Municipalidades	5,126	2,886	2,240	1,976	1,187	789	3,150	1,699	1,451
Cooperativas	82,804	47,847	34,957	52,957	30,430	22,527	29,847	17,417	12,430
Preprimaria bilingüe	93,825	49,049	44,776	7,700	4,018	3,682	86,125	45,031	41,094
Sector oficial	90,723	47,441	43,282	6,432	3,391	3,041	84,291	44,050	40,241
Sector privado	3,029	1,568	1,461	1,236	610	626	1,793	958	835
Municipalidades	73	40	33	32	17	15	41	23	18
Párvulos	258,000	129,824	128,176	131,109	65,918	65,191	126,891	63,906	62,985
Sector oficial	191,342	96,218	95,124	70,827	35,521	35,306	120,515	60,697	59,818
Sector privado	65,955	33,238	32,717	59,914	30,202	29,712	6,041	3,036	3,005
Municipalidades	703	368	335	368	195	173	335	173	162
Primaria	1,909,389	1,015,881	893,508	635,527	330,480	305,047	1,273,862	685,401	588,461
Sector oficial	1,661,457	886,470	774,987	438,332	228,431	209,901	1,223,125	658,039	565,086
Sector privado	245,189	127,954	117,235	197,007	101,961	95,046	48,182	25,993	22,189
Municipalidades	2,743	1,457	1,286	188	88	100	2,555	1,369	1,186
Primaria de adultos	27,349	15,111	12,238	26,147	14,358	11,789	1,202	753	449
Sector oficial	15,728	9,710	6,018	15,130	9,358	5,772	598	352	246
Sector privado	10,979	4,936	6,043	10,495	4,616	5,879	484	320	164
Municipalidades	642	465	177	522	384	138	120	81	39
Básico	343,033	186,828	156,205	279,500	150,146	129,354	63,533	36,682	26,851
Sector oficial	100,770	54,615	46,155	80,169	42,966	37,203	20,601	11,649	8,952
Sector privado	161,852	85,598	76,254	148,658	77,910	70,748	13,194	7,688	5,506
Municipalidades	455	217	238	356	164	192	99	53	46
Cooperativas	79,956	46,398	33,558	50,317	29,106	21,211	29,639	17,292	12,347
Diversificado	160,851	80,974	79,877	154,644	77,150	77,494	6,207	3,824	2,383
Sector oficial	36,036	17,613	18,423	34,725	17,016	17,709	1,311	597	714
Sector privado	121,457	61,573	59,884	116,769	58,471	58,298	4,688	3,102	1,586
Municipalidades	510	339	171	510	339	171	0		
Cooperativas	2,848	1,449	1,399	2,640	1,324	1,316	208	125	83

Fuente: Ministerio de Educación.

Gráfica 7  
Distribución de estudiantes por nivel, según sector  
2000  
(Número de estudiantes)



Fuente: Ministerio de Educación.

La prestación de servicios educativos públicos ha ampliado en años recientes sus programas, como los que se dirigen al nivel preprimario y los institutos cooperativos mencionados<sup>12</sup>. Uno de los más innovadores ha sido el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), con una cobertura mayor en el nivel primario y en los departamentos con mayor concentración indígena (Cuadro No. 6).

### c. Calidad y eficiencia del gasto

Entre las medidas orientadas a incrementar la calidad de la educación ha habido acciones de descentralización como la creación de las direcciones departamentales, la instalación de juntas escolares. También se creó el Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (PRONERE), además de las acciones técnico-pedagógicas como el mejoramiento del sistema de supervisión educativo y el fortalecimiento del sistema de selección de maestros.

Por otra parte, la repitencia y deserción escolar son factores que disminuyen la eficacia del gasto público, al aumentar los costos de la educación por alumno egresado (cuadro 7). En el año 2000 tomaba en promedio 9 años cursar la primaria, lo que aumenta los costos en un 52%. Por su lado, el promedio de años para aprobar el ciclo básico era de 10.5 años, lo que elevaba el costo en 2.5 veces.<sup>13</sup> Lo anterior se agrava al existir evidencia de una tendencia de empeoramiento de la deserción, tanto en preprimaria y como en primaria. En los ciclos básico y diversificado se observan algunas tendencias a mejorar en los niveles de deserción y repitencia, con limitados avances en la tasa de promoción (que se mantiene a niveles muy bajos, entre 45 y 58%).

12 Una descripción de todos estos programas así como de la estructura del Ministerio se encuentra en el sitio del Ministerio de Educación: <http://www.mineduc.gob.gt>.

13 El costo promedio de 3 años de ciclo básico es Q3,230 y el costo promedio por egresado es de Q8,075. CIEN. 2000. *El proceso de modernización de la educación*.

Cuadro No. 6  
PRONADE  
Inscripción inicial por nivel, sexo y concentración de población indígena  
2000  
(Número de estudiantes)

Nivel/concentración de población indígena	Area Rural		
	Total	Hombres	Mujeres
Total	272,753	145,636	127,117
Deptos. con 76-100% pob. ind.	105,108	56,866	48,242
Deptos. con 51-75% pob. ind.	66,400	35,241	31,159
Deptos. con 26-50% pob. ind.	73,087	38,737	34,350
Deptos. con 1-25% pob. ind.	28,158	14,792	13,366
Preprimaria bilingüe	15,188	7,925	7,263
Deptos. con 76-100% pob. ind.	10,110	5,256	4,854
Deptos. con 51-75% pob. ind.	3,364	1,747	1,617
Deptos. con 26-50% pob. ind.	1,350	712	638
Deptos. con 1-25% pob. ind.	364	210	154
Párvulos	26,177	13,322	12,855
Deptos. con 76-100% pob. ind.	6,124	3,162	2,962
Deptos. con 51-75% pob. ind.	7,380	3,748	3,632
Deptos. con 26-50% pob. ind.	9,162	4,616	4,546
Deptos. con 1-25% pob. ind.	3,511	1,796	1,715
Primaria	231,388	124,389	106,999
Deptos. con 76-100% pob. ind.	88,874	48,448	40,426
Deptos. con 51-75% pob. ind.	55,656	29,746	25,910
Deptos. con 26-50% pob. ind.	62,575	33,409	29,166
Deptos. con 1-25% pob. ind.	24,283	12,786	11,497

Fuente: Ministerio de Educación.

Cuadro No. 7  
Indicadores de educación del sector público oficial  
1991, 1995 y 1999  
(Por nivel escolar)

	Preprimaria			Primaria			Básico			Diversificado		
	1991	1995	1999	1991	1995	1999	1991	1995	1999	1991	1995	1999
Tasa de deserción	n.d.	10.1%	15.6%	n.d.	8.6%	10.7%	n.d.	8.0%	6.4%	n.d.	3.2%	2.1%
Tasa de repitencia	n.d.	7.3%	4.6%	n.d.	17.0%	16.0%	n.d.	4.0%	4.5%	n.d.	3.3%	2.0%
Tasa de promoción <sup>2/</sup>	n.d.	86.2%	90.5%	n.d.	79.1%	80.7%	n.d.	39.6%	44.5%	n.d.	55.4%	58.1%
Alumnos inscritos (miles)	115	131 <sup>1/</sup>	241	1,065	1,234	1,547	121	81	87	33	32	34
Alumnos inscritos por escuela	45.9	35.2	32.2	136.6	135.1	105.3	163.2	128.1	180.0	150.9	119.8	234.4
Alumnos inscritos por aula	n.d.	44.5	39.2	38.2	34.4	31.4	32.2	27.6	28.3	33.3	27.7	26.6
Alumnos inscritos por docente	n.d.	44.6	28.7	37.5	37.3	41.9	17.9	22.5	18.5	20.2	21.0	20.9

1/ Datos para 1994 2/ Sobre la inscripción final.

Fuente: Ministerio de Educación.

d. *El gasto público en educación según niveles de ingreso de los hogares*

Aunque la proporción del gasto público destinado a la educación primaria es menor en el decil más bajo de ingresos, en general el gasto público en educación primaria tiende a ser progresivo, es decir, una mayor proporción de este gasto se destina a los sectores de menores recursos. En particular, el 63.9% del gasto público en educación primaria beneficia al 60% de hogares más pobres. En contraste, sólo el 4.5% del gasto público en este nivel se destina al 10% de hogares de más altos de ingresos (Cuadro No. 8).

Cuadro No. 8  
Estimación de la incidencia del gasto público en educación,  
según nivel, por decil de ingresos del hogar.  
1998/99  
(En Porcentajes)

Decil	E. Primaria	E. Media	E. Superior
1	7.0	0.9	0.0
2	10.7	1.9	0.0
3	13.0	5.5	2.0
4	11.1	8.0	4.1
5	11.1	8.3	0.6
6	10.8	9.8	2.6
7	12.3	17.2	3.1
8	10.9	16.7	22.2
9	8.5	19.1	26.4
10	4.5	12.7	39.1
Total	100.0	100.0	100.0

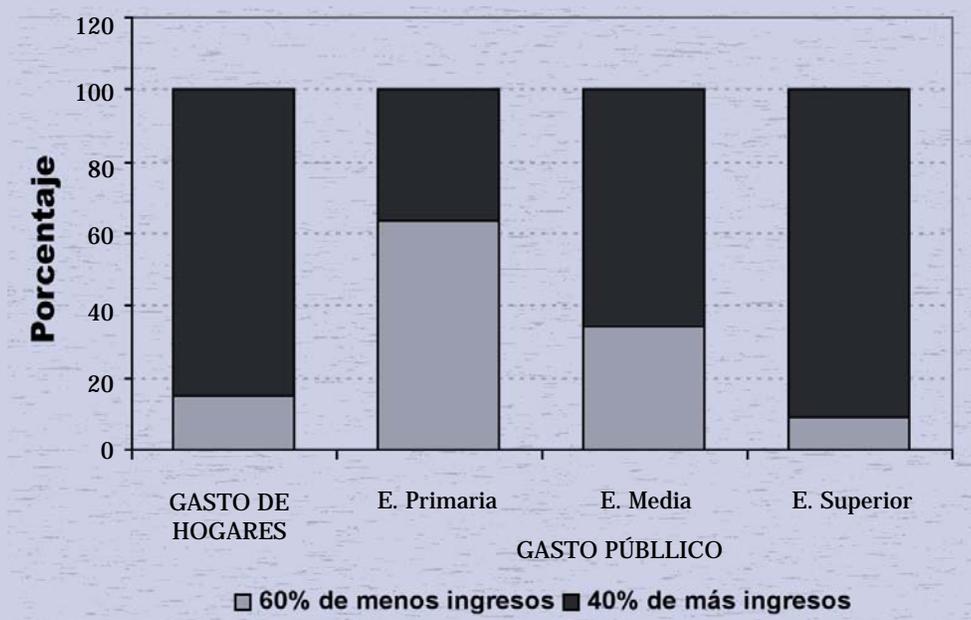
Notas: Debido al alto grado de sobreedad, no se discriminaron rangos de edad. Se consideraron estudiantes de 7 a 24 años de edad. Se parte del supuesto de que el costo por estudiante es equivalente dentro de cada nivel.

Fuente: Datos de Enigfam 98-99.

En el caso del nivel medio, el gasto tiende a ser regresivo, concentrándose poco más del 65.7% del mismo en los cuatro deciles más altos, aunque esta tendencia se reduce en el último decil. Ello significa que el 60% de los hogares más pobres se beneficia de sólo el 44.3% del gasto público en educación básica y diversificada. Se refleja así la escasa cobertura pública de la educación media, ya que solo una pequeña proporción de aquellos que atienden la educación primaria pública tienen la oportunidad de contar con una educación media. Finalmente, en el caso de la educación superior existe una clara regresividad, al destinarse casi el 90% del gasto público a los tres deciles más altos. En contraste, 60% de los hogares más pobres se beneficia de menos del 10% del gasto público en este nivel.

Gráfica 8

Distribución del gasto de los hogares y el gasto público en educación, para el 60% de los hogares más pobres y para el 40% de los hogares de mayores ingresos 1998 - 1999  
(En Porcentajes)



Fuente: Enigfam 98/99.

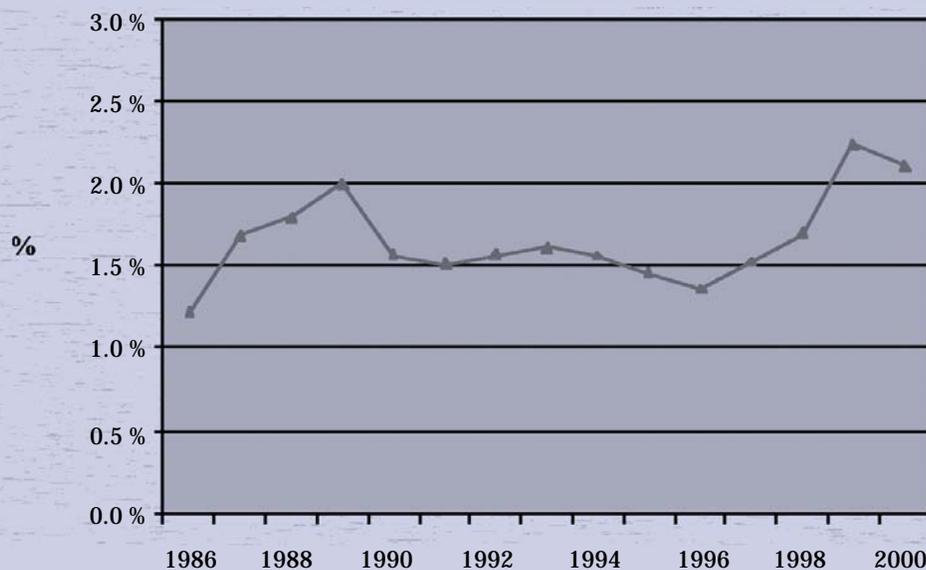
Ello se asemeja a la desproporción del gasto privado de los hogares en educación en su conjunto, ya que, mientras el 10% de hogares de mayores recursos concentra poco más de la mitad del total del gasto privado en educación, el 60% de hogares de menores recursos sólo gasta el 15% del total (gráfica 8). En síntesis, solamente el gasto público en educación primaria tiende a ser progresivo, mientras que el gasto en educación media y superior tiende a reproducir el mismo patrón de desigualdad que se manifiesta en el gasto total (privado) de los hogares.

#### 4. El gasto público en salud

##### a. Nivel y composición del gasto

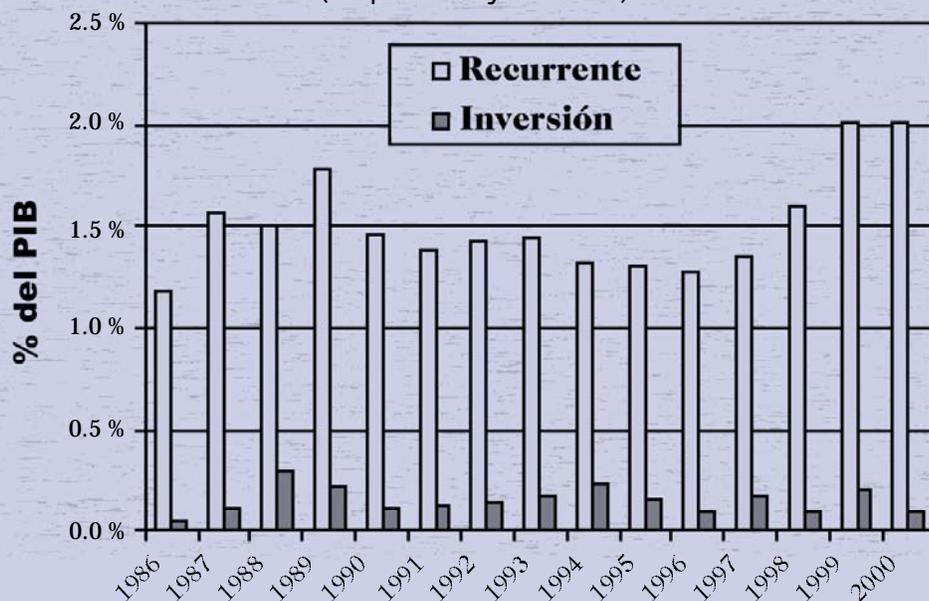
El gasto público en salud, medido en términos del PIB, creció significativamente durante los períodos 1986-89 y 1996-1999. En el primero pasó de 1.2% a 2.0%, en tanto que durante el segundo se incrementó de 1.4% a 2.2% (gráfica 9). También hubo dos años de ajuste, 1989 y 2000, en que la reducción del gasto en Salud como proporción del PIB disminuyó incluso más que el gasto en educación. (Esta circunstancia puso de manifiesto cuán vulnerable es el gasto en salud a coyunturas de restricción presupuestaria). Además, en ambos años la reducción afectó más a la inversión que al gasto recurrente (gráfica 10).

Gráfica 9  
Gasto público destinado al sector salud  
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Ejecución Presupuestaria de Gastos, Ministerio de Finanzas Públicas;  
Informe Anual de Labores del IGSS; Contraloría General de Cuentas; BANGUAT.

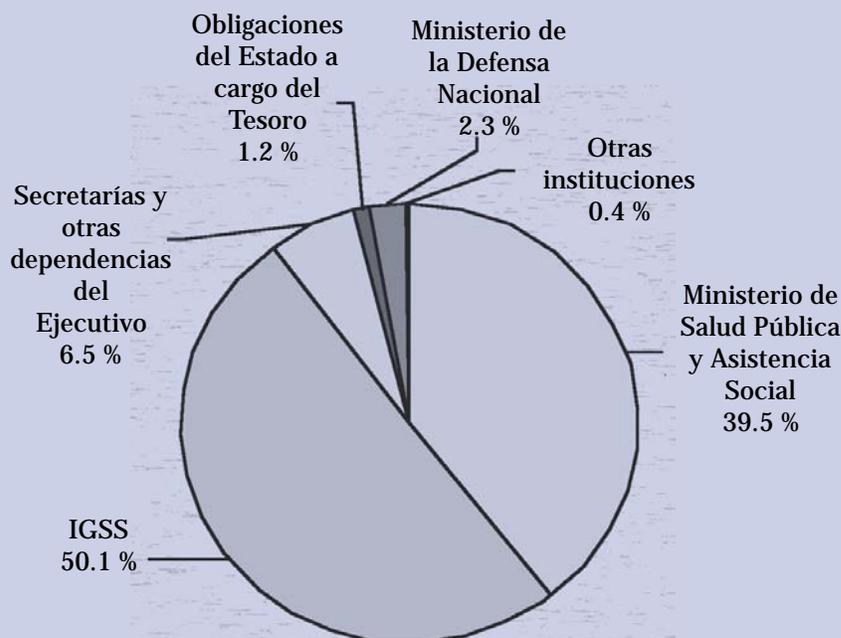
Gráfica 10  
Gasto público destinado al sector salud, por tipo de gasto  
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Ejecución presupuestaria de gastos, Ministerio de Finanzas Públicas;  
Informe anual de labores del IGSS; Contraloría General de Cuentas.

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y el Ministerio de Salud y Asistencia Social ejecutaron en conjunto el 89.6% del gasto total en salud para el año 2000 (gráfica 12). Otros aportes al sector han sido canalizados por las secretarías y los fondos sociales, específicamente las partidas destinadas a la construcción y mejoramiento de puestos y centros de salud. El Ministerio de la Defensa también ha tenido asignaciones para salud, las cuales han sido ejecutadas por el Centro Médico Militar y el programa de Sanidad Militar.

Gráfica 11  
 Gasto público destinado al sector salud, por institución  
 Año 2000  
 (En porcentajes)



Fuente: Ejecución presupuestaria de gastos, Ministerio de Finanzas Públicas; Informe anual de labores del IGSS; Contraloría General de Cuentas.

Los servicios de promoción y prevención (29.2%) y extensión de cobertura (9.3%) junto con el programa de mejoramiento de las condiciones de salud y ambiente, así como los subprogramas del SIAS y la regulación, vigilancia y control de la salud<sup>14</sup> pueden tipificarse como de tipo preventivo. En conjunto, estos programas representaron el 35.5% del total del gasto del MSPAS, y experimentaron un crecimiento gradual entre 1998 y 2000 (Cuadro No. 9).

Por otra parte, la mayor parte del gasto salarial del MSPAS se destinó al programa de servicios de salud a las personas. Este programa representó durante los últimos tres años el 85.7% de lo ejecutado. Entre las actividades que comprende se cuenta la promoción y prevención de la salud, así como servicios de recuperación y rehabilitación de la salud a través de la red hospitalaria. Este último concentra la mayor cantidad de personal médico y alrededor del 90% del gasto salarial.

Para el año 2000, el gasto del IGSS alcanzó Q 2,771.69 millones (US\$ 356.72 millones), de los cuales se estima que el 56.5% fue destinado al sector salud.<sup>15</sup> El gasto del IGSS aumentó significativamente entre 1998 y 2000 debido principalmente al aumento del gasto destinado al programa de servicios de atención médica. Este incremento coincidió con la instauración de una política que promovió la subcontratación externa de servicios médicos en varias especialidades. Esto coincidió también con la decisión de autorizar clínicas en el lugar del trabajo y la mejora en el servicio CAMIP para jubilados.

<sup>14</sup> Estos subprogramas aparecen clasificados para el año 2000 dentro del programa de actividades centrales, y se incluyen porque son realmente de carácter preventivo.

<sup>15</sup> Equivalente al gasto de la institución. La cifra omite las prestaciones de seguridad social y las prestaciones de clases pasivas, ya que éstas forman parte del sector Trabajo y Previsión Social, de acuerdo al Manual de clasificaciones presupuestarias.

Cuadro No. 9  
Gasto por programas y categorías equivalentes a programa del MSPAS  
1998 - 2000  
(Millones de quetzales)

Programas	1998	1999	2000
Actividades centrales	163.36	245.63	238.82
Desarrollo del recurso humano	12.70	12.52	14.77
Mejoramiento de las condiciones de salud y ambiente	13.05	5.36	9.25
Servicios de salud a las personas	720.24	873.38	945.60
Extensión de cobertura	55.39	82.16	88.50
Servicios de promoción y prevención	216.67	270.20	275.91
Servicios de recuperación y rehabilitación de la salud	448.18	521.02	581.19
Reconstrucción huracán Mitch	13.39	24.43	-
Partidas no asignables a programas	27.71	43.70	40.07
<b>TOTAL</b>	<b>950.46</b>	<b>1,205.03</b>	<b>1,248.51</b>

Fuente: Ejecución Presupuestaria de Gastos, SIAF Central Ministerio de Finanzas Públicas.

Las prestaciones en dinero y pensiones representaron el segundo rubro de importancia (27.8%) durante los tres últimos años dentro del gasto del IGSS,<sup>16</sup> seguido por el Fondo de reserva Técnica (16.3%) y las Actividades Centrales (7.8%).

Cuadro No. 10  
Gasto por programas del IGSS  
1998 - 2000  
(Millones de quetzales)

Programas	1998	1999	2000
Actividades centrales	121.65 <sup>/1</sup>	240.83	183.74
Servicios de atención médica	802.20 <sup>/1</sup>	1,175.29	1,373.66
Prestaciones de seguridad social	147.64	160.04	164.25
Prestaciones de clases pasivas	413.45	499.38	557.55
Integración del fondo de reserva técnica	314.87	339.48	483.66
Partidas no asignables a programas	-	8.02	8.83
<b>TOTAL</b>	<b>1,799.81</b>	<b>2,423.04</b>	<b>2,771.69</b>

<sup>/1</sup> Estimación sobre datos del Informe Anual de Labores

Fuente: Elaboración sobre datos del Informe anual de labores del IGSS 1998 y Dictamen de la Contraloría de Cuentas 1998-2000.

### *b. Incidencia del gasto en salud*

Durante la década de 1990 se desarrolló gradualmente la modernización del sector Salud. El énfasis de este proceso de transformación se dio en cuatro vertientes: i) la prevención y control de

<sup>16</sup> Ver Anexo 1.

enfermedades, ii) el mejoramiento de la gestión hospitalaria, iii) la promoción de la salud y del medio ambiente saludable y iv) la ampliación de la calidad y cobertura de servicios, principalmente en los servicios básicos de salud. En cuanto a la prestación de servicios, el avance más innovador fue el cambio en el modelo de atención de salud. Esto implicó el paso de uno curativo, que privilegiaba la enfermedad, a uno preventivo, que se concentra en conservación de la salud. Con esta nueva filosofía se instauró el denominado Sistema Integral de Atención de Salud (SIAS).

Dentro de la nueva estrategia se amplió la cobertura del primer nivel de atención.<sup>17</sup> El impacto de esta medida incidió de manera directa en el mejoramiento de los indicadores de salud: mejoró la tasa de mortalidad global, de mortalidad infantil y de desnutrición crónica y global (Cuadro No. 11). Parte del éxito para proveer servicios básicos de salud a poblaciones aisladas fue la alianza estratégica formada con instituciones privadas (ONG) y la descentralización de recursos administrados por las proveedoras de servicios de salud (PSS) y administradoras de servicios de salud (ASS).

Un componente importante dentro de la modernización del sector fue la reforma administrativa y financiera del MSPAS. Gracias a ésta mejoró la eficiencia en la ejecución del presupuesto y la reducción de precios en medicamentos y equipo. Como parte de las nuevas políticas administrativas, el IGSS y el MSPAS se coordinaron para realizar adquisiciones de manera conjunta, lo que permitió ventajas en reducción de precios, condiciones de entrega y calidad.

Cuadro No. 11  
Indicadores de salud

	1987	1995	1999
Población con acceso a servicios básicos de salud <sup>1/</sup>	n.d.	54% ('96)	89%
Tasa de mortalidad global <sup>2/</sup> (por 1000 habitantes)	n.d.	9.0	7.4
Tasa de mortalidad infantil <sup>3/</sup> (por 1000 nacidos vivos)	73	51	45
Tasa de desnutrición crónica <sup>3/</sup> (menores de 5 años según peso para la edad)	57.9	49.7	46.4
Tasa de desnutrición global <sup>3/</sup> (menores de 5 años según talla para la edad)	33.5	26.6	24.2
Cobertura de vacunación <sup>3/</sup> (niños de 12 a 23 meses con todas las vacunas <sup>18</sup> )	n.d.	42.6%	59.5%
Médicos por 10,000 habitantes <sup>4/</sup>	8.6 5/	9.0	9.6 ('97)
Enfermeros por 10,000 habitantes <sup>4/</sup>	1.4 5/	3.0	3.3 ('97)
Camas hospitalarias por 1,000 habitantes <sup>4/</sup>	0.6 5/	0.7	1.0 ('97)

Fuente: 1/ SIAS; 2/ Instituto Nacional de Estadística; 3/ Encuesta nacional de salud materno infantil 1987, 1995 y 1999; 4/ Organización Panamericana de la Salud; 5/ Public Sector Review, World Bank 1989.

<sup>17</sup> De acuerdo al MSPAS, se amplió la cobertura de salud en el primer nivel de atención a 3.7 millones de habitantes entre 1996-99, reduciendo la tasa de habitantes sin acceso a servicios de salud básicos de 47% a 11.5%.

<sup>18</sup> De acuerdo a las normas de vacunación de Guatemala, los niños de 12 a 23 meses ya deben haber recibido las vacunas recomendadas: BCG, tres dosis de DTP, tres dosis contra la polio y una contra el sarampión.

Cuadro No. 12  
Población atendida en las unidades del MSPAS  
1999

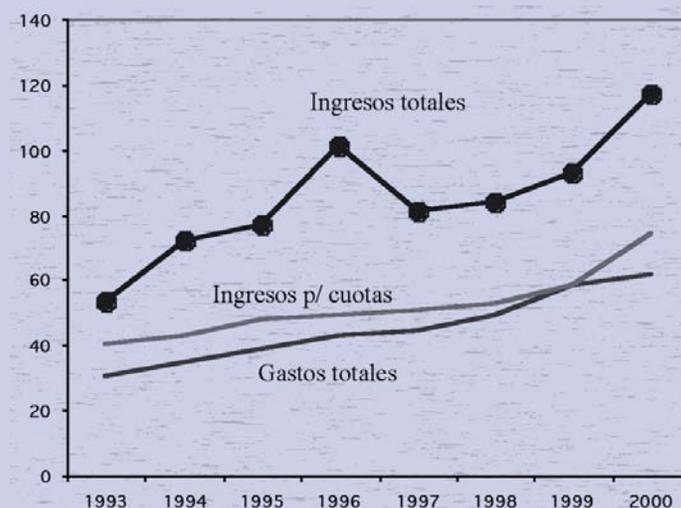
Región <sup>19</sup>	Población	Población Rural	Pacientes Nuevos	Presupuesto Asignado Servicios de Salud (millones)		Presupuesto Asignado per cápita
				Áreas Salud	Hospitales	
Metropolitana	2,431,579	10.8%	283,903	Q 55.10	Q 246.81	Q 124.16
Norte	791,767	82.8%	208,135	Q 45.14	Q 18.56	Q 80.46
Nororiente	1,128,547	77.4%	263,154	Q 42.42	Q 39.82	Q 72.87
Suroriente	828,248	77.4%	213,866	Q 35.67	Q 25.02	Q 73.27
Central	1,162,682	52.6%	241,277	Q 40.97	Q 55.86	Q 83.28
Suroccidente	2,426,695	75.7%	595,363	Q 79.30	Q 91.78	Q 70.50
Noroccidente	1,474,759	85.3%	323,087	Q 55.06	Q 29.98	Q 57.66
Petén	309,049	73.0%	92,563	Q 21.47	Q 16.29	Q 122.17
TOTAL	10,553,326	60.3%	2,221,348	Q 375.13	Q 524.11	Q 85.21

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998/99; Indicadores Básicos 1999, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

### c. El IVS/IGSS

El gasto en seguridad social está directamente vinculado con el gasto en salud, por lo que es importante evaluar la sostenibilidad de los regímenes de pensiones, como es el caso del Programa de Invalidez, Vejez y Supervivencia (IVS) del IGSS. De acuerdo con la información financiera disponible, el programa IVS muestra un comportamiento financiero estable durante los últimos años. La relación de los gastos como porcentaje de los ingresos totales muestra variaciones importantes, pero sin que puedan interpretarse como una tendencia desfavorable. La estabilidad parece mantenerse debido al adecuado desempeño en la rentabilidad de las inversiones.

Gráfica 12  
IVS/IGSS: Evolución de los ingresos y gastos reales  
1993-2000  
(en Q millones de 1983=100)

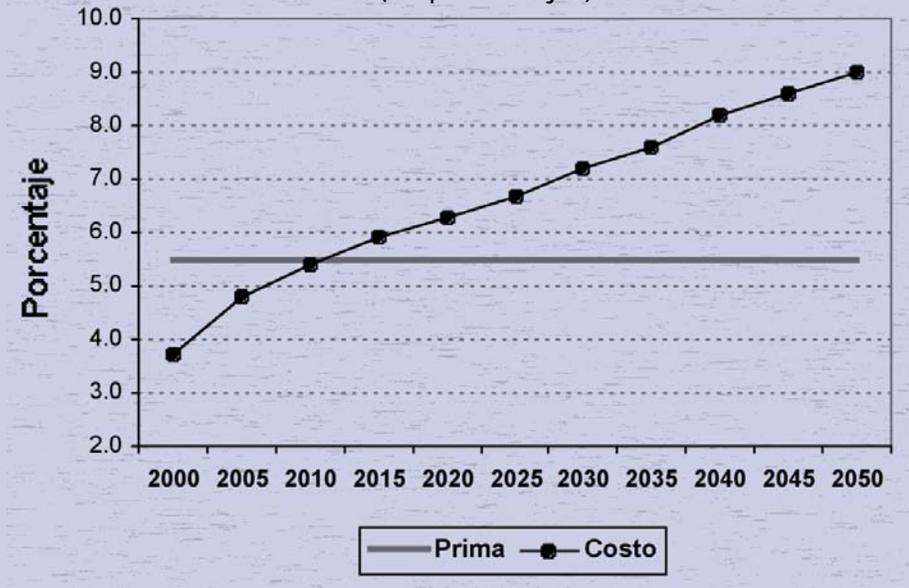


Fuente: IGSS.

<sup>19</sup> Las Regiones se componen de los siguientes departamentos: i) Metropolitana: departamento de Guatemala; ii) Norte: Alta Verapaz y Baja Verapaz; iii) Nororiente: El Progreso, Zacapa, Chiquimula e Izabal; iv) Suroriente: Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa; v) Central: Sacatepéquez, Chimaltenango y Escuintla; vi) Suroccidente: Quetzaltenango, Totonicapán, San Marcos, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez; vii) Noroccidente: Quiché, Huehuetenango e Ixcán; viii) Petén: El Petén.

Sin embargo, si bien los intereses han actuado como mecanismo equilibrador de corto plazo, esta situación no es sostenible en el mediano plazo si los gastos continúan creciendo más que los ingresos por cotizaciones, como ha ocurrido en los últimos años. Según proyecciones actuariales<sup>20</sup>, hacia el año 2011 los gastos superarían la prima actual (de 5.5%), llegando a 6.7% en 2025 y alcanzando el 9.0% en 2050 (gráfica 13). Este tema se analiza con detenimiento en el Anexo Temático de este Informe.

Gráfica 13  
 IVS: Costo proyectado sobre la planilla  
 2000-2050  
 (En porcentajes)



Fuente: Duran (2001).

## 5. Agua y saneamiento

El gasto público en el sector Agua y saneamiento sirve para cubrir las acciones destinadas a elaborar y administrar reglamentaciones referidas al abastecimiento de agua, servicios de alcantarillado o de eliminación de excretas y la construcción y mantenimiento de instalaciones para dichos servicios.<sup>21</sup> La administración y gestión de estos servicios ha sido desarrollada por un número significativo de instituciones y organismos en el ámbito nacional, departamental, municipal y comunitario, poniendo en evidencia una falta de coordinación en el sector. Sin embargo, a partir de 1997, como parte del proceso de reforma y reestructuración del sector, se encargó al Instituto de Fomento Municipal (INFOM) la gestión de las políticas de agua potable y saneamiento y la coordinación de la asistencia técnica y financiera de este sector.<sup>22</sup> Además, con el objeto de integrar la ejecución de proyectos de agua potable y saneamiento en el área rural, se adscribieron en 1997 al INFOM la Unidad Ejecutora del Programa de Acueductos Rurales (UNEPAR) y la Unidad Ejecutora del Proyecto de Agua y Saneamiento del Altiplano (PAYSA)<sup>23</sup>, los cuales estaban adscritos con anterioridad al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

A raíz de la reestructuración del sector, se estableció la metodología del Modelo Básico de Proyectos de Agua Potable, Saneamiento y Educación Sanitaria. Este establece los aspectos técnicos, administrativos, legales, sociales y financieros para proyectos de abastecimiento de agua potable,

20 Durán (2001).

21 Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas.

22 Según Acuerdo gubernativo No. 376-97 de mayo de 1997.

23 Acuerdo gubernativo No. 635-97 de agosto de 1997.

saneamiento básico, educación sanitaria y ambiental en el ámbito rural. Los mismos deben ser ejecutados en forma tripartita entre el gobierno central, municipalidades y comunidades.<sup>24</sup> El modelo es de aplicación general en el sector y representa un importante avance en materia de coordinación sectorial y formas de intervención.

Una de las principales limitaciones del gasto público en este sector ha sido su concentración en infraestructura, principalmente acueductos, sin preocuparse por desarrollar un sistema de mantenimiento adecuado. En el año 2000 se dio un importante paso al aprobarse la creación de la comisión interinstitucional que homologó la metodología y formas de intervención del sector. Esta comisión está conformada por un representante titular y un suplente del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), del Fondo de Inversión Social (FIS), de la Secretaría de Planificación y Programación –SEGEPLAN–, de la Empresa Municipal de Agua (EMPAGUA) y del Instituto de Fomento Municipal (INFOM).

Durante la segunda mitad de los ochenta hubo una disminución significativa del gasto en agua y saneamiento como proporción del PIB (gráfica 14), cuando el gasto pasó de 0.33% a 0.05% del PIB. Luego se inició una etapa de crecimiento, alcanzado su valor máximo en 1998 del 0.26% del PIB, pero sin superar el porcentaje observado en 1986.

Este crecimiento mostrado entre 1995-98 se debió principalmente a la mayor asignación de recursos a los programas de inversión, tendencia que se observó más determinante a partir de 1996 cuando se invirtió casi el doble de recursos que el año anterior.<sup>25</sup> Para 1999 se observa una disminución del gasto como proporción del PIB, con una recuperación parcial en el 2000. La reducción de 1999 pone en evidencia que, a pesar de la importancia de este gasto como determinante fundamental de condiciones de salud y pobreza, la tendencia ascendente a partir de 1995 era reversible. Por otra parte, durante casi todo el período (con excepción de 1986), se observa que el gasto de inversión fue muy superior al gasto recurrente. El gasto recurrente representó el 6.7% del gasto de inversión, siendo el segundo 15 veces mayor durante la serie.

Gráfica 14  
Gasto público destinado al sector agua y saneamiento  
1986 - 2000  
(Porcentaje del PIB)

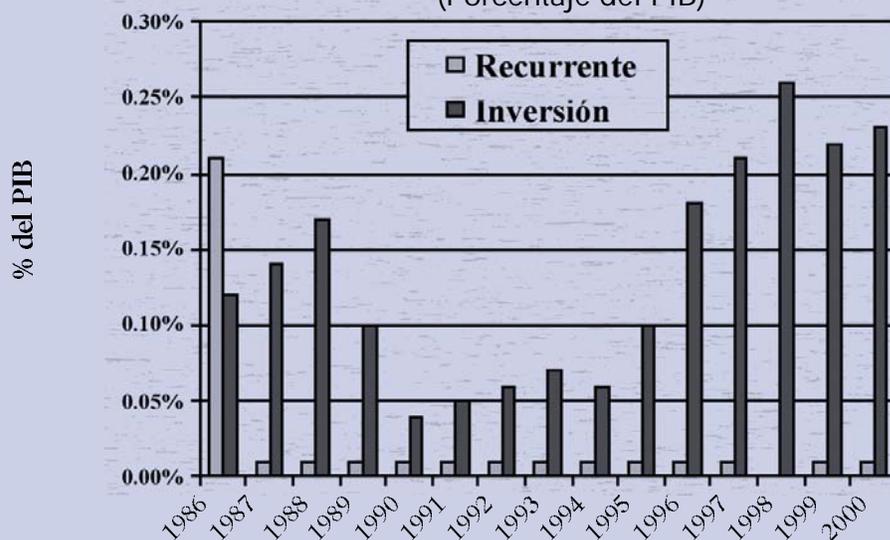


Fuente: Ejecución presupuestaria de gastos, Ministerio de Finanzas Públicas; BANGUAT.

24 Este modelo aún presenta deficiencias en aspectos de planificación, políticas y asistencia a la operación de los servicios; además de contar con poca promoción y divulgación entre las instituciones del sector agua y saneamiento.

25 Para 1995 el gasto público de inversión en agua y saneamiento fue del 0.10% del PIB, mientras para 1996 alcanzó un valor del 0.18% del PIB.

Gráfica 15  
Gasto público destinado al sector agua  
y saneamiento, por tipo de gasto  
1986 - 2000  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Ejecución Presupuestaria de Gastos, Ministerio de Finanzas Públicas.

Las cifras para los últimos tres años, desglosadas por institución, muestran que los recursos del INFOM destinados en agua y saneamiento disminuyeron anualmente, mientras que los gastos de los fondos sociales para el mismo propósito se incrementaron año con año. Para el año 2000, el gasto ejecutado por las secretarías y otras dependencias del ejecutivo, categoría en la que se sitúan los fondos sociales, casi triplicó a los programas ejecutados por el INFOM.

Cuadro No. 13  
Gasto público destinado al sector agua y saneamiento, por institución  
1998 - 2000  
(Millones de quetzales)

	1998	1999	2000
Instituto de Fomento Municipal –INFOM-	139.55	109.02	91.62
Gasto en recurso humano (recurrente)	1.78	13.0	15.0
Programas de inversión PAYSА	30.24	4.37	1.12
Programas de inversión UNEPAR	107.90	91.65	75.50
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo	186.90	200.54	268.93
Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario	124.95	92.79	179.27
Fondo Nacional para la Paz	-	2.03	9.50
Fondo de Inversión Social	61.95	105.72	71.98
Otros	-	-	8.18
<b>TOTAL</b>	<b>326.45</b>	<b>309.56</b>	<b>360.55</b>

Fuente: Ejecución presupuestaria de gastos, Ministerio de Finanzas Públicas; ejecución de gastos de los programas de INFOM–UNEPAR.

Los indicadores de este sector en materia de cobertura presentan avances significativos durante los últimos años. Entre 1994 y 1999, la cobertura de acceso domiciliario a agua potable en el área rural creció en más de 10 puntos porcentuales, mientras la disponibilidad de servicios de manejo de excretas en el área rural subió en 50 puntos porcentuales y en 10 en el área urbana.

Cuadro No. 14  
Indicadores de agua y saneamiento  
1994 y 1999  
(En Porcentajes)

	1994	1999
Hogares con servicio de agua potable		
Urbano	92.1	95.8
Rural	54.0	67.9
Hogares con servicio de saneamiento		
Urbano	75.3	84.7
Rural	14.5	69.1

Fuente: X Censo de población y V de habitación, 1994; Evaluación global de los servicios de agua potable y saneamiento, OPS – UNICEF 2000.

A pesar de dichos resultados, la dispersión de la política hídrica nacional no ha sido capaz de ordenar el manejo del recurso más fundamental para la vida humana. Hacia fines de la década de 1990 Guatemala, siendo el país centroamericano con el recurso hídrico renovable interno más abundante –116 km<sup>3</sup> anuales–, reporta el uso de agua per cápita más bajo de la región –139 m<sup>3</sup>/habitante– y el peor índice de acceso a instalaciones adecuadas para disponer de excretas.<sup>26</sup> Además, el recurso del agua sigue presentando problemas de insatisfacción y demandas, mal uso y conflictos, lo cual tiende a causar deterioro en su calidad y cantidad. En particular, existe un grave déficit de agua potable, especialmente en la época de verano. En el sector agrícola se ha vuelto una fuente de conflictos y en el sector turismo los mantos de agua naturales se encuentran en franco deterioro. Además, el recurso hídrico subterráneo del valle de Guatemala ha sido explotado a tal grado que la zona metropolitana es considerada como área crítica y de escasez.

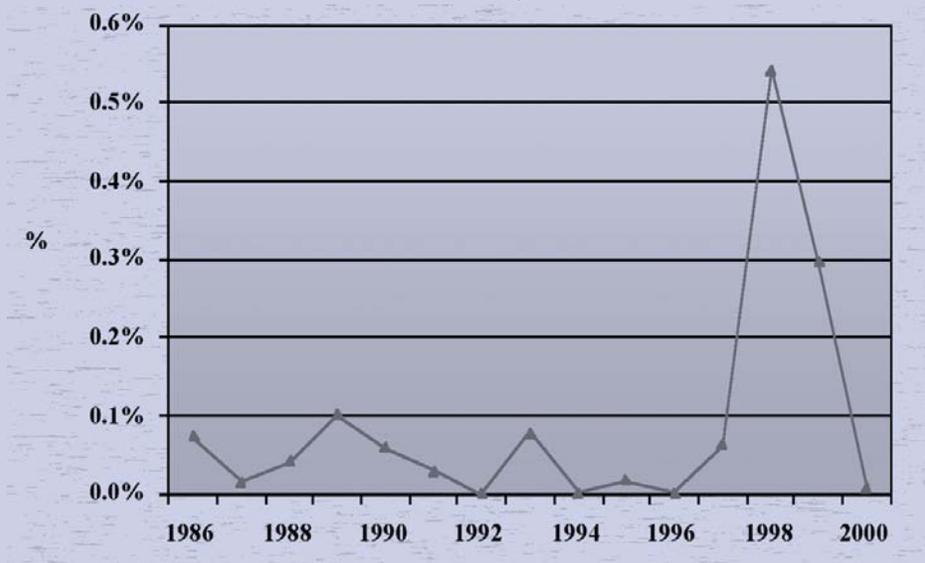
## 6. La vivienda

El gasto público en vivienda cubre las acciones de administración, gestión, promoción y regulación de desarrollos habitacionales que garanticen a la población el acceso a unidades de vivienda.<sup>27</sup> La gráfica 17 muestra el gasto público en vivienda, medido en términos del PIB. Básicamente, ilustra un aporte a la vivienda muy superior durante 1998 y 1999, cuando alcanza valores 0.54% del PIB y 0.29% del PIB respectivamente. En contraste, los otros años mantuvieron valores por debajo del 0.1% del PIB (gráfica 17).

<sup>26</sup> Sistema de Naciones Unidas (1999).

<sup>27</sup> Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas.

Gráfica 16  
Gasto público destinado al sector vivienda  
1986 - 2000  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Ejecución presupuestaria de gastos, Ministerio de Finanzas Públicas; BANGUAT.

Hasta 1996, el financiamiento para vivienda y los recursos destinados a la vivienda popular fueron muy limitados. La institución que canalizó los recursos a los proyectos habitacionales fue el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI). El BANVI contrataba el diseño y construcción de los proyectos, y luego asignaba las unidades y otorgaba el financiamiento a las familias solicitantes. El banco también estaba a cargo de los cobros y ejecución de garantías. El BANVI cerró en 1995, después de más de 20 años de operación. Durante su existencia financió alrededor de 80,000 soluciones habitacionales.<sup>28</sup>

La Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos, promulgada en 1996, creó al Fondo Guatemalteco para Vivienda (FOGUAVI) como una institución financiera de segundo piso. Se estableció que su objetivo sería contribuir a solucionar los problemas de vivienda mediante el otorgamiento de subsidio directo y la facilitación del acceso al crédito, a través de entidades intermediarias aprobadas, a familias en situación de pobreza. Por medio de este programa se beneficiaron 31,000 solicitantes en dos años.<sup>29</sup>

FOGUAVI, al orientarse a financiar la demanda, varió radicalmente el enfoque tradicional de la banca estatal hacia la vivienda. Durante décadas, las entidades públicas de vivienda funcionaron estimulando la oferta de vivienda ya fuese construyéndolas ellas mismas o contratando a empresas privadas. Por medio del programa de asistencia crediticia para vivienda del MICIVI, ejecutado por el FOGUAVI, se asignaron Q245.16 para 1998 y Q377.97 millones para 1999 para inversión (Cuadro 15). Otro factor que incidió en el incremento de recursos para vivienda en 1998 y 1999, fue la participación de FONAPAZ en el sector con el programa de reinserción de la población desarraigada.

<sup>28</sup> Modernización del Estado, CIEN 1999.

<sup>29</sup> Acumulado al 23 de Abril de 1999. Fuente: FOGUAVI.

Para el año 2000 el presupuesto asignado para el programa de asistencia crediticia para vivienda fue de Q300 millones. No obstante, en el curso del años esta partida fue reducida a Q10 millones, de la cual se ejecutaron Q9.9 millones. La disminución del presupuesto evidenció que el sector no es considerado como prioritario dentro del gasto social. En el caso de FOGUAVI, los recursos existentes para dar los subsidios a la vivienda no fueron suficientes para cubrir la demanda habitacional solicitada. A mediados del año 1999 el Fondo comenzó a tener problemas de liquidez con lo cual dejó de desembolsar subsidios. Esta situación se prolongó durante el año 2000.

Cuadro No. 15  
Gasto público destinado al sector vivienda, por institución,  
(Millones de quetzales)

	1998	1999	2000
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda			
Gastos de administración	4.82	4.55	4.88
Inversión física	-	2.74	5.06
Inversión financiera	245.16	375.23	-
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo			
Gastos de administración	-	-	-
Inversión Física	5.89	7.27	0.66
Inversión Financiera	417.80	11.45	-
<b>TOTAL</b>	<b>673.67</b>	<b>401.25</b>	<b>10.60</b>

Fuente: Ejecución presupuestaria de gastos, Ministerio de Finanzas Públicas.

En Guatemala el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda se ha calculado en más de un millón de unidades,<sup>30</sup> debido principalmente a los siguientes factores: i) el crecimiento vegetativo de la población, que demanda nuevas unidades; ii) la precariedad de viviendas fabricadas con material de desecho, que no pueden ser consideradas como vivienda digna; iii) el hacinamiento que se observa en las viviendas ocupadas; iv) las viviendas obsoletas; y v) la falta de recursos financieros para obtener viviendas adecuadas. Congruente con la baja y fluctuante asignación de recursos públicos para atender este sector, se observa un deterioro de los indicadores de vivienda en los últimos años (cuadro 16).

Cuadro No. 16  
Indicadores de vivienda

	1994	1999
Total de hogares	1,591,831	1,997,537
Personas por hogar	5.2	5.3
Hacinamiento	41.2%	55.2%
Hogares con calidad de vivienda básica	76.9%	84.5%

Fuente: X Censo de Población y V de Habitación, 1994; ENIGFAM 1998-99; Necesidades Básicas Insatisfechas, INE.

<sup>30</sup> BID (1997).

## **7. La perspectiva de género en el gasto público**

En la formulación de los presupuestos públicos generalmente se ignoran los papeles, responsabilidades y capacidades que predominan para mujeres, hombres, niñas y niños. Estas diferencias están estructuradas de tal manera que dejan a las mujeres y a las niñas en posiciones de desventaja frente a los hombres. El análisis de género del presupuesto público busca evaluar el impacto que tiene en mujeres y hombres la asignación de los recursos del Estado. Verifica también si existe correspondencia entre los enunciados de política y la manera como se dispone la asignación de los recursos. El análisis que se hace a continuación se basa en niveles relativamente agregados de gasto, dado que es muy difícil identificar qué individuos o grupos se benefician o son afectados directamente por asignaciones presupuestarias específicas. Aún así, es posible identificar algunos elementos que subrayan la importancia de incorporar urgentemente la perspectiva de género en la formulación, ejecución y monitoreo del presupuesto del Estado.

### *a. Los escasos recursos asignados explícitamente para el desarrollo de las mujeres*

Después de analizar los presupuestos generales de ingresos y egresos del Estado de 1998, 1999 y 2000, se puede concluir que son pocos los rubros que hacen referencia explícita a las mujeres (cuadro 17). Los programas que atienden algunas de las necesidades de las mujeres en ningún año éstas alcanzan siquiera el 0.5% del total de asignaciones. De esto se colige que las mujeres no constituyen una prioridad presupuestaria para el Estado.

Sin embargo, ello no significa que éstos sean todos los recursos en el presupuesto que se destinan al beneficio de las mujeres. En su mayoría, las asignaciones presupuestarias están dirigidas a obras y programas que tienen un beneficio potencial para las mujeres, pero no se les concibe como tales a la hora del diseño de los programas y la asignación de los recursos. En la mayor parte de los casos, los gastos dirigidos a mujeres se diluyen en partidas presupuestarias globales o bien, solo tienen expresión explícita a nivel de las políticas, aunque no esté especificado de esa manera en el presupuesto del Estado. Esto se evidencia en el Informe Presidencial del año 2000, donde se detallan programas específicamente dirigidos a las mujeres para los cuales no se encuentran partidas específicas en los documentos del presupuesto, como es el caso de los programas de Hogares de Cuidado Diario y Comunitarios, que ofrecen fuentes de empleo a madres cuidadoras y permiten a otras mujeres insertarse en el mercado laboral. También se menciona el Programa de Promoción de la Mujer Rural (PROMUJER), operado conjuntamente por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Este programa contempla la capacitación técnica y el acceso al crédito. Las demás acciones, programas o proyectos destinados específicamente a atender las necesidades de las mujeres se encuentran dentro de agregados de gasto cuyo desglose no forma parte de los documentos del presupuesto de egresos. Por consiguiente, no se puede conocer con precisión cuál es la asignación presupuestaria que reciben para el cumplimiento de sus objetivos.

Cuadro No. 17  
Gasto asignado para mujeres en los presupuestos del Estado  
1998-2000  
(En quetzales y porcentajes)

Rubro	1998	1999	2000
Fundación para el desarrollo de la mujer <sup>1</sup>	35,000	35,000	35,000
Asociación Eduquemos a la Niña	n.d.	16,500,000	n.d.
Defensoría de la Mujer Indígena	n.d.	n.d.	2,044,358
Asistencia social a la mujer <sup>2</sup>	n.d.	n.d.	6,326,074
Prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar <sup>2</sup>	n.d.	n.d.	1,289,180
Promoción del desarrollo integral de la mujer	n.d.	n.d.	n.d.
Asistencia social y atención a la mujer trabajadora	n.d.	n.d.	620,345
<b>Total</b>	<b>35,000</b>	<b>16,535,000</b>	<b>10,314,957</b>
Porcentaje del total	0.0002	0.0850	0.0470

Fuente: Presupuestos generales de ingresos y egresos del Estado, 1998, 1999 y 2000. Gobierno de la República de Guatemala, Ministerio de Finanzas.  
/1 Programa del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

/2 Programas ejecutados por la Secretaría de obras sociales de la esposa del Presidente (SOSEP)<sup>31</sup>

### *b. Los presupuestos del Estado y el papel asignado a la mujer en la sociedad*

Al nivel de los enunciados de política, es posible identificar ciertos avances a partir de 1998, año en el cual los objetivos y metas perseguidos por los ministerios y programas eran poco detallados y no hacían mención explícita de las mujeres. En el año 2000, los objetivos y metas presentan un mayor grado de detalle, con referencias específicas a mujeres y niñas. Sin embargo, estas referencias aún definen a las mujeres exclusivamente en su papel de madres de familia, limitando el espacio de atención a la esfera familiar y doméstica.

En el Ministerio de Salud el Programa de Servicios de Salud a las personas cuenta con una asignación que equivale al 69.7 % del total del presupuesto del Ministerio para el año 2000. Como parte de la extensión de cobertura de los servicios de salud, se contempla la atención integral a la salud de la mujer. Sin embargo, al analizar las metas del programa se puede identificar que el concepto de salud de la mujer se centra en su función materna, limitando con ello las posibilidades reales de atención de las demás necesidades de salud de las mujeres a lo largo de todo su ciclo de vida. Ello se constata a través de la revisión de las metas específicas que se plantean: la aplicación de 694,805 dosis de toxoide tetánico a mujeres embarazadas, 1,471,620 dosis a mujeres en edad fértil, atención materno infantil—incluyendo acciones de control de la natalidad—, 2,550 tratamientos para VIH/SIDA a mujeres embarazadas que son VIH positivas, 124,790 raciones de alimentación complementaria para niños y mujeres embarazadas, 598,832 tratamientos de hierro y ácido fólico a mujeres durante el embarazo y el puerperio, así como 125,698 muestras para el diagnóstico de cáncer cérvico-uterino.

Por otra parte, las acciones que se logran identificar en rubros específicos del presupuesto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social se limitan a un fondo exiguo para la Fundación para el Desarrollo de la Mujer, el financiamiento de materiales de divulgación sobre los derechos de las mujeres trabajadoras y el pago de 250 asesorías legales. Es decir, a través del presupuesto de

ingresos y gastos no se logra establecer la manera cómo el Estado procura el acceso a empleo y vigila la justa aplicación de la legislación laboral para las mujeres. Algo similar ocurre con las acciones de seguimiento y divulgación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer indígena, pues la Defensoría de la Mujer Indígena apenas si recibe fondos (0.09% del total del rubro de secretarías y otras dependencias del Ejecutivo) para cumplir con esta misión.

Por otra parte, es de destacar que el Ministerio de Educación propone dos objetivos enfocados de manera concreta a mujeres y niñas:

Aumento de la cobertura del sistema educativo, especialmente en los niveles de pre-primaria y primaria, con énfasis en la educación bilingüe intercultural y de la niña en el área rural y urbano-marginal y con prioridad en los tres primeros grados del nivel primario;  
Impulso a acciones de alfabetización y post-alfabetización, con programas dirigidos a la población indígena y a la mujer.<sup>32</sup>

Sin embargo, a pesar que el programa de educación primaria cuenta con una asignación equivalente al 62.5% del presupuesto total del Ministerio y que éste contempla becas dirigidas a niñas por medio de la Asociación Eduquemos a la Niña, no es posible saber cuál es el monto exacto que se asigna a esta asociación, ya que el nivel de desglose del presupuesto no permite establecerlo.

### *c. El análisis de género de los presupuestos públicos como herramientas de fiscalización*

Existen dificultades para establecer, a partir de la revisión del presupuesto de ingresos y egresos de la Nación, la medida en que los recursos llegan a las mujeres, ya que no se cuenta con información desagregada por sexo y edad de los beneficiarios de los programas. Sin esta información no se pueden construir indicadores que permitan evaluar el impacto de los recursos en las condiciones de vida de las mujeres y, con base en este diagnóstico, hacer recomendaciones sobre asignaciones futuras. Tampoco se cuenta con lineamientos operativos de los programas, que permitan evaluar previsiones que de manera explícita o implícita limiten el acceso de las mujeres a los beneficios de determinado programa. Esto presenta retos en materia de transparencia en el presupuesto y rendición de cuentas, ya que el actual nivel de desglose no permite el cabal seguimiento de los recursos que se asignan y ejercen en la mayoría de los programas. Por otro lado, el presupuesto no siempre establece metas específicas para cada programa y cuando lo hace, estas metas no están asociadas con asignaciones presupuestarias específicas. Esta situación hace prácticamente imposible evaluar la medida en que las asignaciones son adecuadas para el cumplimiento de las metas establecidas.

Esta situación constituye una barrera insalvable a las posibilidades de ejercer una auditoría social de cómo son utilizados los recursos públicos. El análisis de género, por su parte, ha desarrollado herramientas y procedimientos ya probados en otros países para el análisis de los presupuestos públicos, pero su implementación requiere de voluntad política por parte de las autoridades del Estado en favor de la transparencia y de la participación ciudadana en estos procesos.

---

<sup>32</sup> Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, 2000. Consultado en: [www.minifin.gov.gt](http://www.minifin.gov.gt).

# Capítulo 7

## La política tributaria en Guatemala

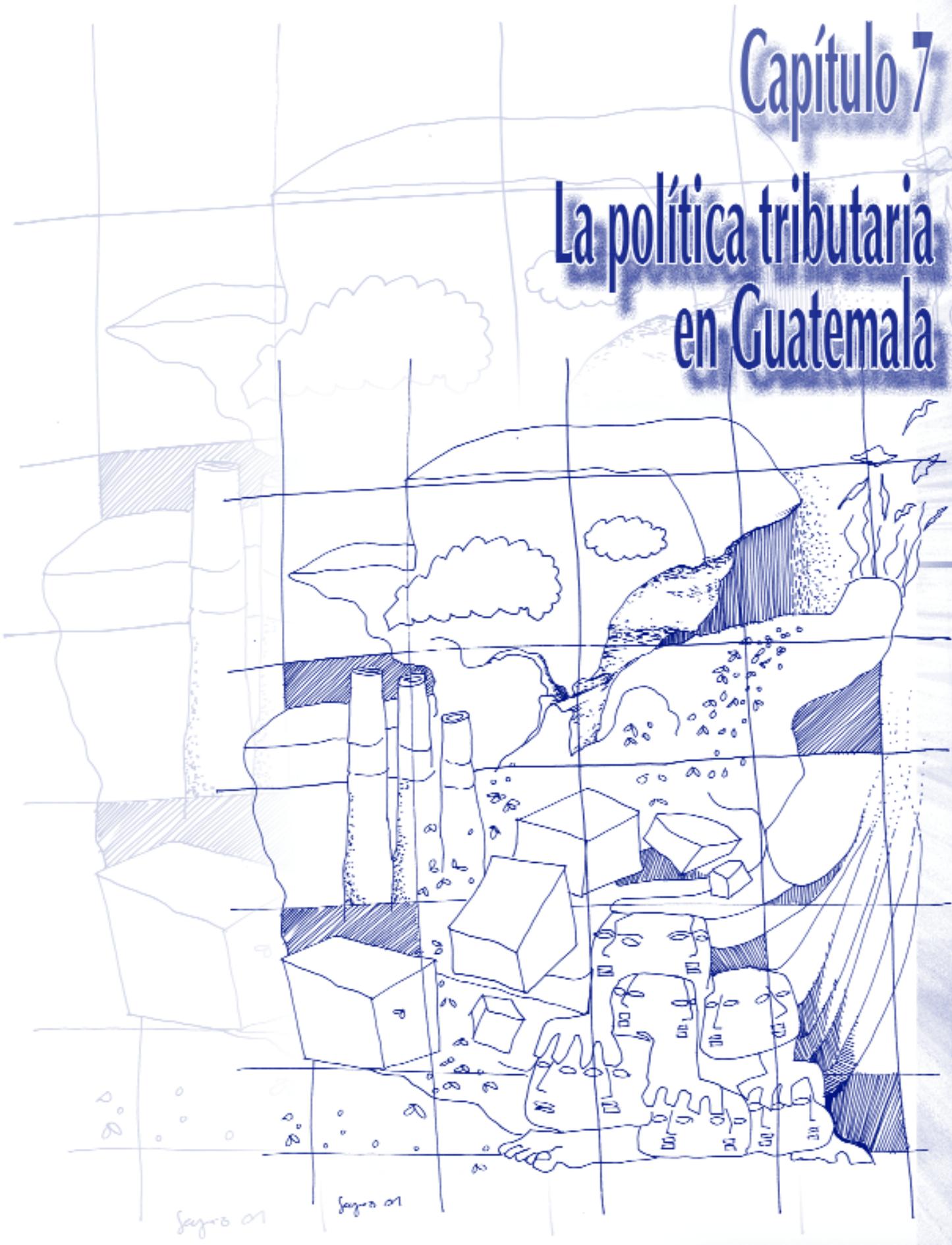


Figura 01

Figura 02

# Índice

La política tributaria en Guatemala	157
1. El sistema tributario y sus características históricas	159
2. La política tributaria en el año del Pacto Fiscal	173

# La Política Tributaria en Guatemala

## 1. El sistema tributario y sus características históricas

### a. Una baja capacidad de recaudación



El sistema tributario de Guatemala se ha caracterizado históricamente por su baja capacidad de recaudación, ya que en los últimos cuarenta años la carga tributaria<sup>1</sup> se ha situado alrededor del 8%. Como se observa en la Gráfica 1, el promedio de la carga tributaria ha sido de 7.8%, que constituye el valor más bajo registrado en América Latina en dicho lapso.

Gráfica 1  
Carga tributaria en América Latina  
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia, con base en estadísticas oficiales de cada país.

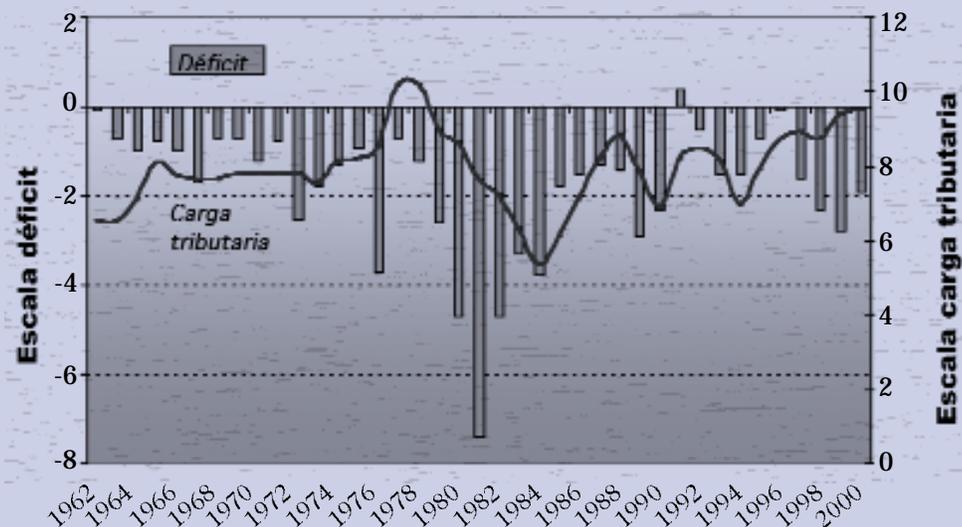
Como resultado de las reformas derivadas de los Acuerdos de Paz, a partir de 1997 la carga tributaria superó por varios años consecutivos la barrera del 8%, si bien todavía no logra alcanzar el 12% establecido como meta.

<sup>1</sup> Carga tributaria: se define como la relación que existe entre los ingresos tributarios y el Producto Interno Bruto (PIB).

El bajo nivel de recaudación ha impedido al Estado cumplir con las obligaciones y atribuciones que le asigna la Constitución Política de la República y ha sido uno de los obstáculos para el cumplimiento de muchos de los compromisos incluidos en los Acuerdos de Paz. La baja recaudación tributaria ha limitado las posibilidades de invertir en el desarrollo social y económico del país así como de fortalecer las instituciones democráticas.

Por otra parte, la baja recaudación también condiciona la estabilidad macroeconómica. En este sentido, la insuficiencia de recursos para financiar el gasto público ha sido causa de déficit fiscales que estimulan un mayor endeudamiento externo e interno, limitan los márgenes de acción de la política monetaria y presionan sobre tasas de interés. Como se observa en la Gráfica 2, solamente en el año 1991 se produjo un superávit en las cuentas del gobierno central. En el resto del período, se registró de manera sistemática un déficit fiscal que osciló alrededor del 1.8% del PIB, salvo a principios de la década de los ochenta, cuando alcanzó niveles superiores al 4%.

Grafica 2  
Carga tributaria y déficit fiscal  
1962 - 2000  
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de MINFIN y BANGUAT.

Entre los factores que explican la baja recaudación tributaria sobresalen: i) la existencia de una arraigada cultura anti-fiscal, que se traduce en altos niveles de evasión y elusión<sup>2</sup>; ii) la debilidad de los instrumentos legales para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias; iii) la existencia de un sistema de privilegios, exoneraciones y exenciones que minan la base tributaria; iv) la inoperancia del sistema de justicia relacionado con los tributos; v) la existencia de “candados

<sup>2</sup> Evasión y elusión son términos distintos. El primero se refiere específicamente al incumplimiento del pago de una obligación tributaria, en tanto que el segundo define el acto de sacar provecho de algún defecto de las normas tributarias para pagar menos o dejar de pagar un impuesto. El primero es un acto delictivo; el segundo es perfectamente legal.

constitucionales”, que limitan el poder impositivo del Estado<sup>3</sup>; vi) la alta desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza; y vii) la existencia de una franja importante de economía informal o subterránea<sup>4</sup>.

*b. La inestabilidad de los ingresos tributarios*

El sistema tributario guatemalteco es notoriamente inestable en sus ingresos. Esta característica, además de dificultar el manejo fiscal de corto plazo, obstaculiza la planificación financiera y la programación y ejecución del gasto público.

La inestabilidad tiene que ver, por una parte, con la dependencia de los impuestos del comercio exterior. Aunque actualmente no existan impuestos a las exportaciones y aranceles aplicados a las importaciones han perdido importancia, ha ganado importancia el Impuesto al Valor Agregado (IVA) aplicado a importaciones. La capacidad de importar ha estado condicionada por exportaciones, como las del café, lo cual ha dado lugar a ingresos tributarios que también ha fluctuado. Desde mediados de los 80, la variación de los ingresos está vinculada, fundamentalmente, al fracaso de reformas tributarias periódicas. Como puede observarse en el Cuadro 1, en las últimas dos décadas, cada dos años y medio todos los gobiernos promovieron cambios en la legislación tributaria. Además de generar un clima poco propicio para la inversión productiva, la frecuencia de las reformas dañó la credibilidad de las autoridades fiscales y debilitó al sistema tributario en su conjunto<sup>5</sup>.

Cuadro No. 1  
Reformas Tributarias  
1982-2000

Presidente	Período	Algunas reformas realizadas
Ríos Montt	1982-83	Introducción del IVA, modificación del ISR
Mejía Vítores	1983-86	Reducción del IVA del 10% al 7%. Impuesto sobre exportaciones e ISR
Vinicio Cerezo	1986-91	Reforma fiscal en 1987: redujo la tasa máxima del ISR de 48 a 34% y amplió deducciones.Redujo la base tributaria del IVA
Jorge Serrano	1991-93	Reforma fiscal en 1992: redujo tramos y la tasa personal en el ISR. El IVA fue generalizado a todos los bienes y servicios, con excepción de las exportaciones.
Ramiro de León	1993-96	Reforma fiscal en 1994: incrementó el ISR al 30%, aumentó la tasa del IVA al 10% y tipificó el delito de defraudación tributaria en el Código Penal. En 1996 se introdujo el ISET.
Álvaro Arzú	1996-2000	Reforma fiscal en 1997: redujo la tasa del ISR del 30 al 25%, introdujo el IEMA y suprimió una serie de exenciones, exoneraciones y deducciones en materia fiscal
Alfonso Portillo	2000	Reforma fiscal en 2000: incrementó la tasa del ISR del 25 al 31% y eliminó exenciones y exoneraciones referentes al ISR y al IVA.

Fuente: Elaboración propia

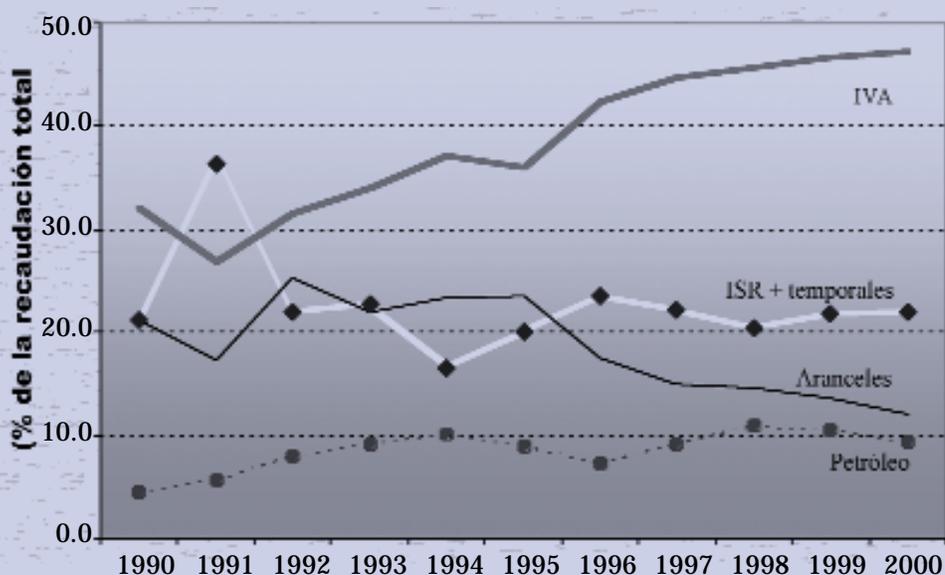
3 “Haciendo eco de los escritos de la Escuela de la Economía Constitucional interpretados en el contexto guatemalteco, la Constitución de 1985 introduce una estricta limitación del poder tributario del Gobierno. Así la constitución guatemalteca prohíbe la doble tributación, sujeta los tributos a la capacidad de pago, incluye entre los derechos fundamentales del individuo la no obligatoriedad del pago previo del impuesto cuando el Estado hiciera reparos o ajustes por cualquier tributo y establece que las multas por omisión de pagos de impuestos no pueden exceder el monto del impuesto” (CEPAL, 1996).

4 Estos sectores, debido a sus características, son de difícil incorporación al grupo de contribuyentes y su costo de fiscalización generalmente es elevado respecto al potencial de recaudación que ofrecen.

### c. Un sistema de pocos impuestos

El sistema tributario guatemalteco se ha caracterizado por apoyarse primordialmente en impuestos indirectos. En los noventa, la influencia de tendencias internacionales hizo que la estructura tributaria registrase importantes cambios. Estos se orientaron a la reducción de impuestos directos, la supresión de gravámenes a la exportación, la reducción de aranceles a la importación, el énfasis en la mejora de la administración tributaria y, especialmente, el fortalecimiento del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Bajo esta nueva tendencia, el IVA pasó a representar, a finales de la década de los 90, más del 45% de los ingresos. Como resultado, de estas reformas se registró una recomposición de la estructura tributaria que reforzó la importancia de los impuestos indirectos (Gráfica 3).

Gráfica 3  
Estructura Tributaria  
1990-2000  
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

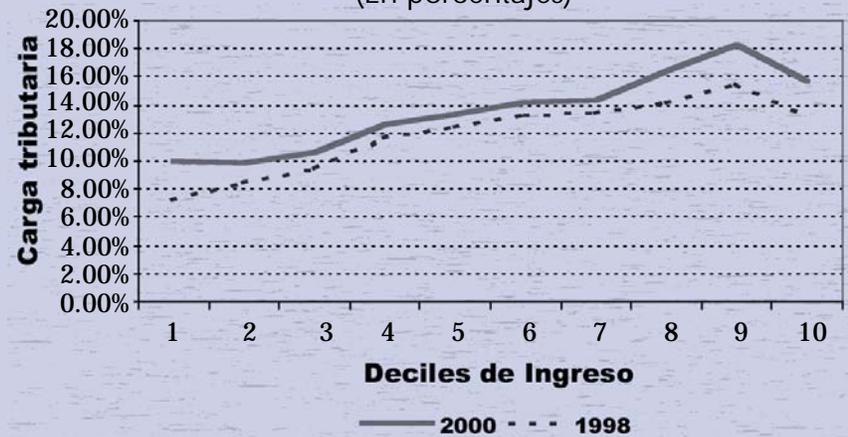
En la última década, los impuestos directos representaron en promedio un 23.2% de los ingresos tributarios totales. En 1991 llegaron a constituir el 37.6%, gracias a la recaudación generada por la Ley del Impuesto Extraordinario y de Emisión de Bonos del Tesoro de Emergencia (Decretos 58-91 y 67-91). Los impuestos indirectos constituyeron, en promedio, el 76.8% del total recaudado en los 90. En 1994 alcanzaron una cima de 82.4%, luego que la Corte de Constitucionalidad suspendiese los pagos a cuenta del ISR. La decisión del alto tribunal produjo una caída sustancial en los ingresos de ese impuesto.

### d. Los hogares de mayores ingresos pagan una menor proporción del impuesto

Otra característica del sistema tributario de Guatemala es su falta de equidad. Esto se manifiesta

parcialmente en la preponderancia de los tributos indirectos dentro del total de impuestos, lo que podría demostrar regresividad<sup>6</sup>; y en la falta de progresividad en los tramos mayores de ingresos. Un estudio, basado en la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) de 2000, mostró que la carga tributaria<sup>7</sup> aumenta levemente a medida que es mayor el nivel de ingresos, con la excepción del 10% de los hogares con más altos ingresos (ver gráfica 4). En otras palabras, el sistema tributario guatemalteco es progresivo entre el primero y el noveno decil (equivalente al 90% de la población), pero es regresivo al tomar en cuenta al 10% de mayores ingresos.

Gráfica 4  
Carga tributaria por Decil de los hogares  
1998  
(En porcentajes)



Fuente: estimaciones con base en información de ENIGFAM, ENCOVI, la SAT y el Ministerio de Finanzas.

La progresividad parcial que se observa responde a varios factores. Primero, el 40% más pobre destina aproximadamente el 10% de sus ingresos al pago de impuestos. Debido al predominio de la informalidad en los mercados donde compran y venden los bienes y servicios que consume, este grupo de hogares está sujeto a un pago parcial (entre 5 y 6% de sus ingresos) del IVA. Al pago del IVA se agrega el pago de algunos impuestos específicos, especialmente los aplicados a combustibles, bebidas (el más regresivo de todos los impuestos) y tabaco.

Segundo, el siguiente 30% de hogares, correspondiente a los deciles quinto, sexto y séptimo, incluye hogares rurales con ingresos relativamente altos y hogares urbanos con ingresos relativamente bajos. Su pago de impuestos oscila entre el 12 y el 15% de sus ingresos. Ambos tipos de hogares tienen sus ingresos exentos del impuesto sobre la renta, y llevan a cabo parte de su consumo en el sector informal, por lo que, al igual que los hogares de los primeros cuatro deciles, su cumplimiento tributario no es total. En comparación con el grupo anterior, también deben cubrir el pago de impuestos específicos y pagar algo más de IVA (entre 6 y 7% de sus ingresos), especialmente el aplicable a importaciones, así como derechos arancelarios (entre 1 y 2%), cuya importancia en el gasto de los hogares más pobres es muy pequeña.

Tercero, los hogares en los deciles octavos y noveno, con ingresos que van de Q11,000 a Q20,000 mensuales son los que mejor cumplen con sus obligaciones tributarias. Este grupo de hogares es principalmente urbano, y está constituido por profesionales, empleados públicos y

<sup>6</sup> Aunque hay que tomar en cuenta que ciertos impuestos indirectos, aplicables a bienes o servicios considerados como lujo, pueden ser progresivos.

<sup>7</sup> Aquí el concepto de carga tributaria debe entenderse no en el concepto macro definido en la nota 1, sino en su dimensión micro, es decir, como la proporción de los ingresos que cada hogar o persona destinan al pago de impuestos.

privados asalariados, por lo que sus empresas les deducen mes a mes los impuestos directos. Su consumo lo realizan primordialmente en el sector formal y, por ende, se erigen en el grupo que asume mayoritariamente los impuestos indirectos. El grupo incluye también profesionales independientes, que suelen tener mejores posibilidades de eludir impuestos directos, aunque no escapan de los indirectos. Sus hogares son los que tienen una mayor carga tributaria, ya que dedican entre el 16 y el 17% de sus ingresos al pago de impuestos. Más de la mitad de lo que tributan corresponde al pago del IVA.

Finalmente están los hogares que se ubican en el último decil, con ingresos mayores de Q20,000 mensuales. La proporción de sus ingresos que pagan en impuestos equivale a cerca del 15% con una carga tributaria menor a la de los hogares correspondientes a los dos deciles inferiores (los de ingresos entre Q 11 y 20 mil mensuales). Esta situación implica regresividad. Los hogares del décimo decil tienen capacidad para consumir bienes de consumo y de lujo, adquirir bienes raíces, ahorrar. La menor proporción de impuestos que pagan resulta de varios factores: consumo de bienes y servicios en el exterior por lo que sus gastos en el extranjero no son reportados, ahorro, ingresos por ganancias de capital que están exentos de impuestos directos en Guatemala, y capacidad de tomar ventaja de vacíos legales en las leyes tributarias.

El sistema tributario guatemalteco también es poco equitativo debido al conjunto de privilegios e incentivos fiscales -exoneraciones, exenciones y deducciones- que mantiene. Estos privilegios favorecen a unas actividades económicas en desmedro de otras, y limitan la eficiencia y eficacia en la recaudación de impuestos al erosionar la base tributaria y distorsionar la asignación eficiente de los recursos.<sup>8</sup>

A pesar de los esfuerzos realizados para reducir los privilegios, todavía persisten, incluyendo aquéllos concedidos por la Constitución. Entre éstos últimos se cuentan exenciones para los centros educativos privados, deducciones del ISR a favor de personas individuales y jurídicas que realizan donaciones a favor de las universidades, entidades culturales o científicas. Además, en leyes de fomento específicas aparecen sectores productivos exentos de impuestos, como la industria maquiladora, empresas ubicadas en zonas francas, empresas del sector energético e ingenios azucareros.

Cuadro No. 2

Exenciones y deducciones tributarias establecidas por la Constitución

Sectores Privilegiados	Exenciones o Deducciones
1. Universidades	Toda clase de impuestos, arbitrios y contribuciones sin excepción alguna (Art. 88)
2. Centros educativos privados	Toda clase de impuestos y arbitrios (Art.73)
3. CDAG y COG	Toda clase de impuestos y arbitrios (Art.92)
4. IGSS	Toda clase de impuestos, contribuciones y arbitrios. (Art .100)
5. Personas individuales o jurídicas que realizan donaciones	Donaciones otorgadas a favor de universidades, entidades culturales o científicas, deducibles de la renta gravada por el ISR (Art .88)
6. Entidades religiosas	Los bienes inmuebles destinados al culto, a la educación a la asistencia social gozan de exención de impuestos, arbitrios y contribuciones (Art. 37).

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de la República.

<sup>8</sup> El tema de la equidad en la tributación se examina generalmente bajo los enfoques de equidad horizontal y equidad vertical. El primero de ellos indica un tratamiento igual para contribuyentes iguales (i.e. dos personas con la misma renta pagan lo mismo), y el segundo indica un tratamiento desigual para individuos desiguales, conocido también como progresividad (v.g. la carga tributaria promedio del contribuyente será mayor en la medida que su ingreso también lo sea).

e. *Una administración tributaria débil.*

A lo largo de su historia, la administración tributaria de Guatemala ha mostrado un pobre desempeño, y ha sido frecuentemente acusada de corrupción y clientelismo político. La debilidad e inoperancia de la administración tributaria se evidencia en los grandes niveles de evasión existentes en el país. De acuerdo a Casanegra (1997) la evasión del IVA se sitúa entre el 37 y 55%, mientras que la del ISR fue calculada en 66% para personas y 53% para empresas. Entre los factores que explican esta situación se encuentran: a) la limitada fiscalización del cumplimiento de las obligaciones tributarias; b) la debilidad de los mecanismos de sanción, c) el escaso personal para realizar la tarea de fiscalización; y, d) la debilidad para fiscalizar a los grandes contribuyentes. Adicionalmente, las deficiencias del sistema de justicia motivan que los procesos seguidos dentro del tema fiscal sean de los más rezagados.

Para corregir el problema de la administración tributaria, los Acuerdos de Paz establecen la urgencia de instituir una entidad especial encargada de la administración y el cobro de los impuestos. Sobre esa base, se creó en 1998 la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), como una oficina estatal descentralizada. La SAT cuenta con autonomía funcional, financiera, técnica y administrativa. Además tiene personería jurídica, patrimonio y recursos propios

f. *Las reformas impositivas en los noventa*

En los 90 se realizaron varias reformas al sistema tributario. El marco que las guió fue la búsqueda de la estabilidad económica y el control sobre la inflación. Lograrlo requería la aplicación de una política monetaria y fiscal disciplinada, fundada en la racionalización del gasto público, el fortalecimiento de los ingresos y la reducción del déficit fiscal.

De ese marco conceptual deriva la inquietud de limitar y, eventualmente, eliminar el financiamiento del déficit presupuestario por la vía de la emisión monetaria, que fue una aspiración de los gobiernos presididos por Jorge Serrano y de Ramiro de León Carpio. Para lograrlo, ambos regímenes apoyaron la decisión del Banco Central de implantar una política de otorgamiento de crédito neto al Gobierno Central igual a cero, y evitar así la emisión de moneda inorgánica. Dicha política se consolidó en 1994, año en el cual se incluyó dentro de la Constitución Política la prohibición expresa de que el Banco Central otorgara crédito, garantía o aval financiero alguno al Estado.

A continuación se presenta en forma breve las reformas realizadas a los principales impuestos.

a) *El Impuesto Sobre la Renta (ISR)*

El ISR ha estado limitado históricamente por la multitud de exenciones, deducciones y créditos establecidos tanto en la Ley misma del ISR como en otras leyes de fomento. De las reformas aplicadas en los noventa, principalmente en el ISR aplicado a las empresas, se destaca la unificación de la tasa impositiva, que hizo menos complicada su administración, y la eliminación de algunos incentivos fiscales en el año 1997. Por otro lado, la década de los noventa presentó movimientos contradictorios en las tasas del ISR, con alzas y bajas múltiples (Recuadro 1).

## Recuadro 1

### Principales cambios en el Impuesto sobre la renta Personas Jurídicas (empresas)

1992: El Decreto Legislativo 26-92 emitió una nueva ley del ISR. En ésta se unificó su tasa al 25%. Antes de la reforma, el cálculo del impuesto se hacía de acuerdo a cuatro tramos de ingreso, y su tasa iba desde el 12% hasta el 34%. Se estableció una deducción máxima del 20% del total de utilidades reinvertidas. Asimismo, para personas jurídicas y naturales no domiciliadas en Guatemala, se redujeron las tasas en intereses, honorarios y sueldos y salarios del 25% al 12.5% y a las regalías y demás fuentes de renta del 34% al 25%. Se fijó una tasa del 15% sobre ganancias de capital.

1994: El Decreto 61-94, que modificó al 26-92, aumentó la tasa única al 30%. Además, estableció el pago parcial del impuesto en forma trimestral y creó retenciones definitivas acreditables al ISR. Sin embargo, un fallo de la Corte de Constitucionalidad eliminó los pagos trimestrales a cuenta de la liquidación fiscal del ISR. Se aumentó el pago de la cuota anual sobre activos brutos al 1.5% y se eliminó el monto máximo de pago. Esa cuota pasó a ser acreditable al ISR. Se incrementó al 30% la tasa para las personas jurídicas y al 20% los impuestos sobre sueldos, salarios y prestaciones de las personas individuales y jurídicas no domiciliadas en el país. El impuesto sobre regalías y otras retribuciones pasó del 25% al 30%. Se modificaron las tasas sobre retenciones de ingresos por intereses provenientes de activos financieros.

1995: La Corte de Constitucionalidad suspendió las retenciones aplicadas a intereses y el impuesto sobre activos. Para compensar, se aprobó nueva legislación que incluyó un impuesto sobre activos netos, y el reestablecimiento de la retención sobre ingresos provenientes de intereses (Impuesto sobre productos financieros).

1997: Se estableció la reducción gradual de la tasa de 30% a 25% en el período de 1998 a 2000, se redujo el impuesto sobre ganancias de capital a 10% y la tasa de reinversión de utilidades al 15%. El período de deducción de pérdidas de operación fue reducido de cuatro a dos años. Se estableció un régimen especial de pago, del 4% de la renta bruta, como pago definitivo. Además, mediante la Ley de Supresión de Privilegios se derogó un grupo importante de exenciones, exoneraciones y deducciones del ISR y se redujo tasa de ISR sobre revaluación de activos al 0% para bienes inmuebles

1998: Se reestablecen incentivos fiscales contenidos en el DC 27-96, y se amplía la jurisdicción territorial de la ZOLIC.

#### **Personas Naturales**

1992: Se redujo la tasa máxima de 34% a 25% y se aumenta la mínima de 4% a 15%, se fija una deducción personal única, que antes dependía de cargas familiares y otros factores, a Q.24,000.

Se reducen los tramos de renta imponible de 16 a 3, se crea la

deducción del ingreso imponible del impuesto pagado por IVA, y se adicionaron deducciones personales como gastos médicos, cuotas pagadas al IGSS y planes de pensiones privados.

1994: La tasa máxima aumentó al 30%, y se agregó como exenciones las donaciones a favor de partidos políticos, el aguinaldo y el bono 14.

1997: Se redujo la tasa máxima de 30 a 25, se incrementó el ingreso mínimo exento, de Q.24 mil a Q.36 mil, se amplía el crédito fiscal del IVA al ISR hasta el 10% de la renta neta del contribuyente y se adicionaron como deducciones las cuotas a colegios profesionales y donaciones al Estado.

Fuentes: FMI(1998), Rodas(2000), Schneider y Weymann (1999) y Valdez y Palencia (1998).

El Cuadro No. 3 muestra los efectos de las reformas<sup>9</sup> en la recaudación del ISR sobre empresas, medidos por la elasticidad tributaria<sup>10</sup> y por su participación en el PIB. Los resultados indican que a raíz de la reforma de 1992 se debilitó la recaudación del dicho impuesto, para luego recuperarse muy lentamente. La reducción en la tasa impositiva, así como los recursos de inconstitucionalidad, son algunas de las causas que debilitaron su recaudación. La reforma de 1994, con la elevación de la tasa y la puesta en marcha de acciones de fiscalización, detuvo la caída en la recaudación en este impuesto. Sin embargo, la existencia de impuestos temporales que podían ser acreditados al pago del ISR hizo que a partir de 1996 no fuese posible observar un incremento significativo en su recaudación.

Los ingresos provenientes del ISR sobre personas naturales, que apenas representaron un 15% en promedio de la recaudación total del ISR en el período 1990-2000, han sido condicionados por lo limitado de su base tributaria. En particular, el ingreso imponible ha sido reducido, debido al establecimiento de un ingreso mínimo exento relativamente alto, a la acreditación del IVA y a la existencia de deducciones y exenciones. En los últimos años, el menor aporte a este impuesto queda evidenciado en la declinante respuesta que ha tenido con respecto al crecimiento económico. En ello incidió la reforma de 1997, en la cual se amplió el crédito fiscal del IVA al ISR y se aumentó el ingreso mínimo exento a Q.36 mil.

9 Utilizando cuatro períodos en la década: 1990-92 (Pre-Reforma), 1992-94 (Incluye efectos del DC 26-92), 1995-97 (el cual incluye los efectos adicionales del DC 61-94) y el período 1998-2000 (que incorpora los efectos adicionales del Decreto legislativo 36-97)

10 La elasticidad tributaria mide la respuesta de la recaudación tributaria cuando cambian los ingresos (o PIB). Lo deseable es que la elasticidad sea mayor que uno, lo cual indica que con un aumento del PIB habría un incremento aún mayor de la recaudación.

Cuadro No. 3  
Indicadores de Evolución del ISR

Período	(Participación como % del PIB)			Elasticidad <sup>11</sup> ISR Empresas(1)	Elasticidad ISR Personas(2)
	ISR Total	ISR Empresas	ISR Personas		
1990-92	1.8	1.6	0.2	1.4	0.1
1992-94	1.9	1.7	0.2	0.3	2.4
1995-97	1.6	1.3	0.3	0.6	1.2
1998-2000	1.5	1.2	0.3	1.2	-0.9

Fuente: Cálculos propios con base en datos del MINFIN y BANGUAT.- Nota: (1) Cambio porcentual de la recaudación de ISR empresas ante un cambio porcentual en el PIB, (3) Cambio porcentual del ISR de personas ante un cambio porcentual en el PIB.

### b) Impuestos directos temporales o "de emergencia"

La década de los 90 también estuvo marcada por la incorporación de impuestos extraordinarios o temporales, establecidos para atender las urgencias y desequilibrios fiscales que se presentaban. Así, se buscó mejorar la recaudación del ISR con impuestos complementarios que tenían una base impositiva similar (activos netos ó ingresos brutos), y que podrán deducirse del ISR. En este sentido se establecieron impuestos como el Impuesto de Solidaridad Extraordinario y Temporal (ISET) y el Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA). Estos impuestos extraordinarios y temporales se han convertido en una característica permanente del sistema tributario guatemalteco.

## Recuadro 2

### Impuestos Temporales en los noventa

1991: Impuesto temporal a ser pagado una sola vez, sobre la cifra mayor: ya sea del 1% de los ingresos brutos devengados por personas individuales o jurídicas, o del 1% del activo neto total.

1996: Impuesto de solidaridad, extraordinario y temporal (ISET), acreditable al ISR, vigente durante 1996 y 1997. En 1996, su tasa fue de 1% para el total de ingresos brutos y 2% del activo total neto. Para 1997 se modificaron las tasas a 1.5% y 3%, respectivamente. La mitad de la recaudación del ISET fue depositada en el BANGUAT.

1997: Impuesto sobre empresas mercantiles y agropecuarias (IEMA), acreditable al ISR, cuya vigencia se fija hasta 1999. Se fijó una tasa de 1.25% para ingresos brutos totales o 2.5% del activo total neto.

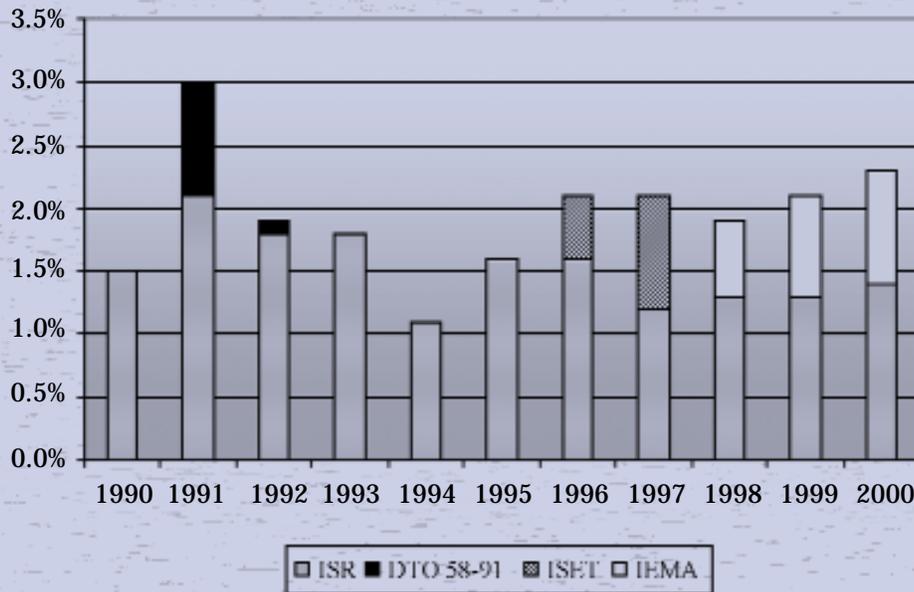
1999: Se prorroga el IEMA hasta el año 2003.

Fuente: Rodas(2000), FMI(1998).

<sup>11</sup> En sentido estricto, el indicador es una elasticidad conocida como "tax buoyancy", que refleja el cambio de la recaudación tributaria ante un aumento en el PIB. La elasticidad "pura" refleja el cambio en la recaudación ante un cambio en la base tributaria, excluyendo todos aquellos cambios discrecionales en tasas y bases tributarias.

La participación promedio del ISET y del IEMA en los ingresos tributarios fue del 22.6% entre 1990 y 2000. El único gravamen que generó un aumento significativo en la recaudación fue el impuesto temporal de 1991. No obstante, al ISET y al IEMA se les puede atribuir haber detenido la caída en la tributación directa durante la segunda mitad de los noventa. Durante la segunda parte de la década de los 90, la recaudación combinada de ambos impuestos estuvo alrededor del 2% del PIB.

Gráfica 5  
Evolución del ISR e Impuestos Temporales



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Finanzas.

### c) El Impuesto al Valor Agregado (IVA)

El IVA se convirtió en el impuesto más importante durante los 90. A lo largo de la década fue sujeto de tres reformas, que consolidaron su posición hegemónica dentro de la recaudación tributaria. (Ver recuadro 2).

**El IVA en los 90**

**Recuadro 3** 1992: Se amplió la base tributaria con la inclusión de nuevos hechos generadores y la eliminación de exenciones a servicios y bienes. La tasa del 0% es mantenida únicamente para las exportaciones y ventas al menudeo.

1994: La tasa subió del 7% al 10%. Se aumentó la cantidad de actividades y personas exentas. Se revisó el sistema de crédito fiscal: los reembolsos se limitan a exportadores y exenciones específicas.

1996: Entró en vigencia la tasa del 10% del IVA. Se introdujo un régimen especial, que hace más expedito el reembolso mensual del crédito fiscal a exportadores. Se extendió el concepto de exportaciones a los servicios.

1999: El Decreto 39-99 afectó principalmente la venta de vehículos usados y además estableció nuevos procedimientos para el traslado de los mismos.

Fuente: Elaboración propia

El Cuadro No. 4 presenta algunos indicadores del comportamiento del IVA en los noventa. En los años previos a la reforma (1990-1992), la recaudación como porcentaje del PIB fue apenas del 2.4%, debido a la baja tasa del impuesto respecto a los estándares mundiales y al hecho de que era aplicado a una base de productos reducida<sup>12</sup>. Con la reforma de 1992, que eliminó algunas exenciones, aumentó la base imponible del IVA.

La modificación de mayor impacto fue el incremento de la tasa del IVA del 7% al 10%, aprobado en 1994. En 1995 la recaudación mostró resultados favorables, con un aumento de la productividad<sup>13</sup> del IVA, aparentemente como resultado de un mejor control en fugas de recaudación derivadas del crédito fiscal.<sup>14</sup> No obstante, la productividad del IVA cayó en los siguientes años, en parte por el crecimiento en las devoluciones del impuesto y porque no todo el incremento de la tasa del IVA fue trasladado al fisco. Con las reformas introducidas en 1996 se agilizó el régimen de devoluciones del crédito fiscal a las exportaciones., pero no fue dotado con métodos de control adecuados. La ausencia de mecanismos de vigilancia sobre las devoluciones propició un crecimiento exponencial de éstas en el período 1995-97, que erosionó la recaudación del IVA.

La última parte de la década (1998-2000) se desarrolló sin cambios mayores en la legislación. Destaca la recuperación en la productividad del IVA a los niveles de 1995 y el incremento en la elasticidad (relación entre la variación proporcional del IVA y la variación proporcional del ingreso) del IVA doméstico. Lo anterior, unido a la nueva tasa, hicieron posible que la recaudación se elevara al 4.6% del PIB, en un momento de alza en el valor total de las importaciones<sup>15</sup>. Sin embargo, el crecimiento de las devoluciones a los exportadores siguió drenando la recaudación del IVA. Las devoluciones subieron del 0.2% del PIB en 1995-1997 a 0.6% en el período 1998-2000.

Cuadro No. 4  
Indicadores de evolución del IVA  
Período (Porcentajes del PIB) Productividad del IVA<sup>1</sup> Elasticidad

Período	Porcentajes del PIB				Productividad del IVA <sup>1</sup>	Elasticidad IVA doméstico <sup>2,4</sup>	Elasticidad IVA importaciones <sup>3,4</sup>
	IVA total	IVA neto de devoluciones	IVA doméstico	IVA impor- taciones			
1990-92	2.4	2.4	1.1	1.2	33.7	1.0	0.9
1992-94	2.7	2.7	1.2	1.5	38.1	1.1	1.3
1995-97	3.6	3.4	1.7	1.9	38.1	1.0	1.3
1998-00	4.6	4.0	1.9	2.7	40.0	1.5	1.3

Fuente: Cálculos propios.

Nota: (1)La productividad del IVA total fue calculada con respecto al PIB. Su fórmula es  $(IVA/PIB)/(Tasa\ del\ IVA)$ , (2)Cambio porcentual del IVA doméstico ante a un cambio porcentual del consumo doméstico(3) Cambio porcentual del IVA de importaciones ante a un cambio porcentual de las importaciones., (4)El cálculo de las elasticidades "controla " por el efecto del cambio de tasa del 7% al 10% en 1996.

12 Por ejemplo, productos alimenticios básicos, semillas, libros, revistas, medicinas, materiales educativos, agua y electricidad.

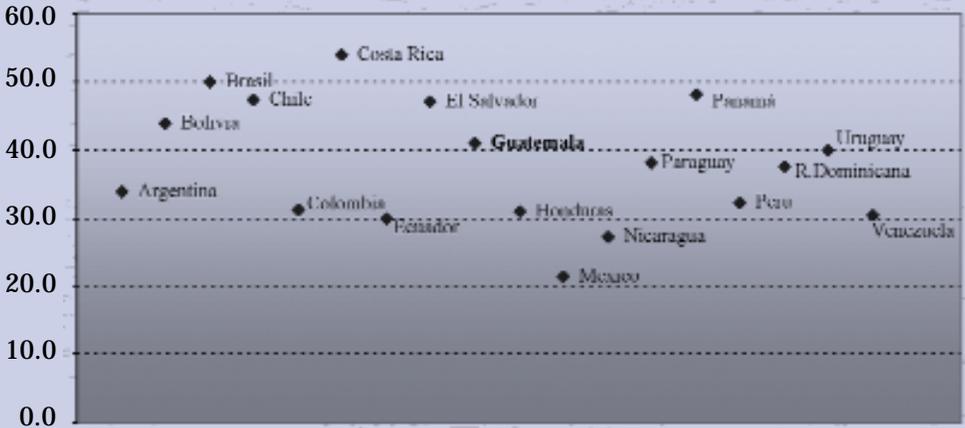
13 Se entiende por productividad la relación entre la carga tributaria del IVA (IVA, PIB) y la tasa del IVA.

14 De Molina (1999)

15 La base impositiva del IVA importaciones está dada por tres factores: las cantidades importadas, los precios de importación y el tipo de cambio. Durante 1998, el crecimiento de las importaciones se dio por el lado del volumen. de bienes y servicios importados, en el año 1999 fue debido a la acelerada depreciación en el tipo de cambio y en el año 2000 debido a un alza en los precios internacionales de los productos.

El IVA, no ha alcanzado su máximo potencial recaudatorio debido a su evasión o apropiación indebida. Según cálculos realizados utilizando como base el consumo privado y excluyendo los artículos que están exentos, actualmente el IVA estaría alcanzando alrededor de un 62% de su potencial recaudador. Este problema es muy común en el contexto latinoamericano, lo cual se manifiesta en que la productividad del IVA de Guatemala, a pesar de los problemas existentes, se sitúa por encima del promedio latinoamericano, de 38.5%.

Gráfica 6  
Productividad del IVA en América Latina



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas oficiales de cada país

d) *Los derechos arancelarios*

A partir del abandono del modelo de sustitución de importaciones y de la implantación del modelo de desarrollo basado en la liberalización del comercio exterior, se popularizó en América Latina la reducción de las tarifas arancelarias y la eliminación de los impuestos a las exportaciones. Al sumarse Guatemala a esta tendencia, se redujo el promedio de los impuestos aplicados a las importaciones y se optó por un menor conjunto de tasas, más homogéneo. La finalidad de esto fue hacer más sencilla la administración del régimen y disuadir el contrabando.

La entrada del país a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y las negociaciones con el Banco Mundial para implementar programas de ajuste dieron origen a la primera reducción importante de aranceles en la década de los 90. Luego, en el marco de la integración económica con América Central, se fijó un programa de desgravación arancelaria que dio inicio en 1996 para concluir finalmente en el año 1999, lo cual redujo significativamente el promedio de estos gravámenes en Guatemala (cuadro 5).

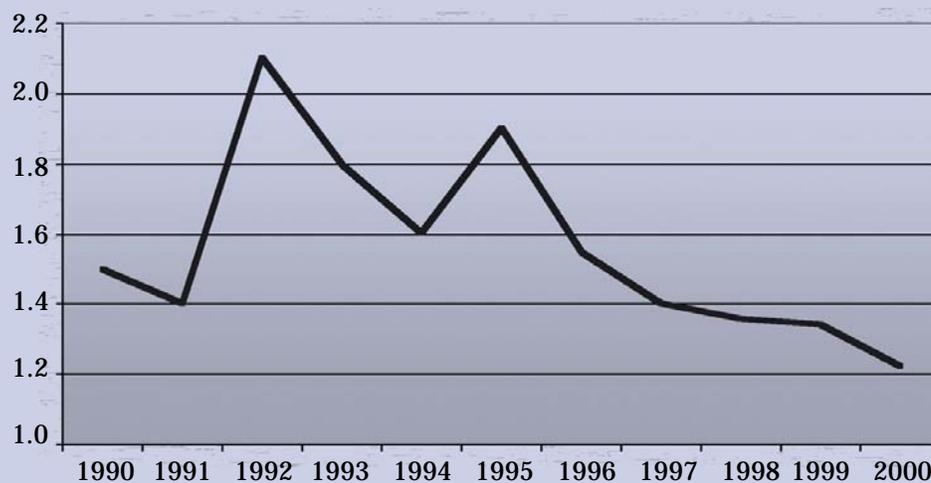
Cuadro No. 5  
Evolución de los derechos arancelarios sobre importaciones  
(Porcentajes)

	1986	1996	1997	1998	1999
Tasa arancelaria promedio	20.8	11.5	8.5	7.2	6.0
Tasa recaudación arancelaria	5.9	6.8	5.9	5.2	4.9
Productividad	28.4	59.1	69.4	72.2	81.7

Fuente: Elaboración propia con datos de los ministerios de Economía, Finanzas y BANGUAT.

Debido a lo anterior, los impuestos a las importaciones han visto reducida su participación dentro de la recaudación total. (Ver gráfica 6). No obstante, a pesar de la reducción en las tasas, la efectividad en la recolección de este impuesto, reflejada en su productividad, ha aumentado. (cuadro 5).

Gráfica 7  
Recaudación de aranceles a la importación  
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de MINFIN y BANGUAT

### e) Impuestos específicos al consumo

Dentro de este grupo de impuestos, el de los derivados del petróleo se ha convertido en el principal, con una recaudación equivalente al 1% del PIB. En 1997 se produjo un incremento significativo en su rendimiento, a consecuencia del aumento del 50% decretado a las tasas sobre las gasolinas.

Cuadro No. 6  
Evolución del principales impuestos específicos al consumo  
1990 -2000  
(% DEL PIB)

Impuestos Selectivos	1990	1994	1998	2000
s/ Derivados del Petróleo	0.30	0.70	1.02	1.02
s/ Bebidas	0.22	0.16	0.18	0.17
s/ Tabacos	0.22	0.21	0.16	0.15
s/ Circulación de vehículos	0.08	0.08	0.12	0.09

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

## 2. La política tributaria en el año del Pacto Fiscal

### a. Entorno económico.

El primer año de gobierno del Presidente Alfonso Portillo se desarrolló en un ambiente macroeconómico muy frágil. Luego de un breve lapso de crecimiento durante 1998<sup>16</sup>, la economía guatemalteca mostró señales de desaceleración. En la merma del ritmo de crecimiento influyeron la caída de los precios de los principales productos de exportación -especialmente el café y el azúcar-, y el aumento del precio del petróleo. Por el lado de la política fiscal, se tenía la urgencia de moderar el crecimiento del déficit, ya que como resultado de la aplicación de una política expansiva en 1998, alcanzó en ese año el nivel máximo de la década: 3.0% del PIB.

Cuadro No. 7  
Variables macroeconómicas  
1998 – 2000

Concepto	1998	1999	2000
Crecimiento económico	5.0	3.8	3.3
Déficit fiscal	2.2	3.0	2.1
Tasa de interés activa	17.9	20.6	20.1
Tipo de cambio*	6.39	7.38	7.76
Inflación	7.5	4.9	5.1
Déficit en la cuenta corriente de la balanza de Pagos	5.5	5.8	4.8
Carga Tributaria neta	8.7	9.4	9.6

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas y del Banco de Guatemala

<sup>16</sup> La política fiscal y monetaria impulsaron la demanda agregada durante ese año: el gasto público creció fuertemente y la política monetaria estuvo orientada a liberar liquidez, favoreciendo la expansión del crédito al sector privado

El déficit fiscal en el 2000 estuvo sujeto a fuerzas contradictorias. Primero el nuevo gobierno se vio obligado inicialmente, a recortar el presupuesto en un 10%. Posteriormente se amplió el presupuesto de ingresos como resultado de los impuestos reformados mediante el Decreto legislativo 44-2000. Finalmente, se dejó de ejecutar un 8% del presupuesto aprobado, con lo que el déficit fiscal, pasó de un 3.0% del PIB en 1999 a un 2.1% en el 2000.

*b. Medidas y propuestas.*

Las medidas tributarias realizadas durante el año 2000 están sintetizadas en cinco decretos legislativos: 43-2000, 44-2000, 79-2000, 80-2000 y 82-2000. Algunas de estas medidas estuvieron inspiradas por propuestas surgidas de las discusiones del Pacto Fiscal, derivadas del Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia. (ver capítulo 3).

Los cinco decretos aumentaron las tasas a la distribución de bebidas alcohólicas destiladas, cervezas, otras bebidas fermentadas, bebidas gaseosas y otros productos<sup>17</sup>. También se avanzó en la reducción de privilegios y beneficios fiscales. Se reformaron varios impuestos, entre ellos el ISR, IVA, sobre pasajes aéreos internacionales, sobre circulación de vehículos, timbres fiscales y sobre productos financieros. Además, se regularizó la vigencia de exenciones y exoneraciones del IVA e ISR, y se reformó la ley orgánica de ZOLIC.

Cuadro No. 8  
Las medidas tributarias adoptadas  
en 2000

**A. Principales modificaciones realizadas por el Decreto 44-2000**

<b>Concepto</b>	<b>Modificación</b>
ISR	<p>La aplicación del ISR con carácter de pago definitivo del 5% sobre transporte de carga terrestre, marítimo y aéreo internacional.</p> <p>Deducción de la renta neta de hasta el 5% del total de las utilidades del período anual de imposición, provenientes de rentas gravadas, que se reinviertan en la adquisición de planta, maquinaria y equipo; y hasta 5% del total de las utilidades provenientes de rentas gravadas, que se reinviertan en programas de capacitación y readiestramiento de sus trabajadores.</p> <p>La deducción máxima permitida por donaciones en cada período de liquidación, no podrá exceder del 5% de la renta neta, ni de un monto máximo de Q500 mil anuales.</p> <p>Se incrementó las tasas del ISR de las personas Naturales del 25 al 31%, según tramos de ingreso.</p> <p>Incremento de la tasa del ISR de las Personas Jurídicas del 25 al 31%.</p>
IVA	<p>Se agregó a la base de cálculo del IVA sobre importaciones, que antes incluía sólo el precio CIF, el monto de los derechos arancelarios y demás recargos que se cobren con motivo de la importación o internación..</p>

<sup>17</sup> El Decreto 43-2000 desató una gran controversia y un proceso judicial debido a las presuntas irregularidades que rodearon su aprobación por parte del Congreso. El proceso judicial, en contra de un grupo de diputados del partido oficial FRG se prolongó hasta bien entrado el 2001.

Otros Se corrigió el tratamiento a microbuses y vans, revisando su base imponible en el Impuesto de Circulación de Vehículos  
 Se reformó la ley del Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial para Protocolos, en relación con la forma de pago del Impuesto.  
 Incremento de US\$10.00 al impuesto de salida del país.  
 Se reformó el artículo 5 del Decreto legislativo 40-98 sobre la Ley de ZOLIC. A las empresas que se instalen y operen dentro de la Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomas de Castilla exonerándolas del pago de: i) IVA, ii) IUSI, iii) timbres fiscales y papel sellado especial para protocolos, iv) derechos arancelarios a la importación y v) arbitrios, tasas y contribuciones.

**B. Principales modificaciones realizadas por el Decreto 80-2000**

ISR	<p>Se modificó el derecho al crédito a cuenta del ISR por el IVA para las adquisiciones de bienes y servicios. En este sentido, se estableció una escala descendente para acreditarlo, la cual mantuvo el 100% para los períodos del 1 de julio del 2000 al 30 de junio del 2001, y del 1 de julio del 2001 al 30 de junio del 2002 y del 50% del IVA pagado por la adquisición de bienes y servicios durante el período del 1 de julio del 2002 al 30 de junio del 2003 y en los períodos posteriores.        Con el fin de limitar la deducción de pérdidas del ISR, se estableció que el saldo de las pérdidas no compensadas durante el período subsiguiente no podría acumularse ni compensarse en los períodos de liquidación definitiva anual posteriores al primer quinquenio.        Se adicionaron como gastos personales deducibles las primas de seguros no dotales, de accidentes personales y gastos médicos hospitalarios, contratados con empresas extranjeras registradas en la Superintendencia de Bancos.        Se incrementó la retención del 4% al 5% sobre el pago por servicios como actividades técnicas, profesionales o científicas, servicios no financieros, transporte, arrendamiento de bienes, rentas pagadas a artistas y deportistas.        Se exoneraron del pago de impuesto los intereses generados por préstamos otorgados por bancos extranjeros de primer orden o debidamente acreditados, los de carácter multilateral, así como los anticipos de exportaciones.        Se eliminó la deducción de intereses sobre créditos no otorgados por las Cooperativas de Ahorro y Crédito legalmente constituidas y por las instituciones bancarias y financieras establecidas en el país y sujetas a la inspección de la Superintendencia de Bancos.</p>
IVA	<p>Se cambió el régimen de devolución a los exportadores: la devolución solamente se hará en efectivo, eliminando los vales tributarios; la devolución solo podrá ser solicitada mensualmente al BANGUAT. Si la devolución solicitada es menor de Q.500 mil será del 75%, y del 60% si es mayor de aquella cantidad. Se exige la presentación de facturas como respaldo de las exportaciones realizadas. Solamente se podrán realizar solicitudes si se ha exportado en el período por el que se solicita la devolución. Finalmente, se elimina la obligación de integrar el IVA por facturas especiales y su posterior reclamación como devolución.        Se limitó el reconocimiento del crédito fiscal por la adquisición de activos fijos que no se encuentren directamente vinculados con las actividades productivas</p>
IEMA	Ampliación indefinidamente su vigencia.

**OTROS** Se regularizó la vigencia de las exenciones, exoneraciones y deducciones contenidas en la Ley de Fuentes Nuevas y Renovables de Energía

En el caso del Impuesto a la distribución del petróleo crudo y derivados, se definió como hechos generadores del tributo: en el caso de las importaciones, al ser ingresado a la aduana o plantas de recepción, en cuyo caso se hará un pago temporal. Respecto a la producción nacional, el impuesto deberá ser calculado en el momento en que se efectúen los despachos de las plantas. Este impuesto no formará parte de la base de cálculo del IVA.

Fuente. DC 80-2000 y SAT (2000<sup>a</sup>, 2000b)

Finalmente, se estableció un impuesto de Q.1.50 aplicable a la distribución de bolsas de cemento de 42.5 Kg., o su equivalente en bolsas de peso diferente.

### *c. Congruencia de las medidas con el Pacto Fiscal*

En el ámbito del fortalecimiento de la administración tributaria y combate a la evasión y al contrabando no se impulsaron en el año 2000 medidas contempladas en el Pacto Fiscal como la creación de un ente integrado de combate al contrabando y la evasión, la modificación de los Códigos de Comercio, Tributario y Penal, las modificaciones a la Ley de la SAT y la realización de un censo fiscal, entre otros. El inicio del proceso de revisión de privilegios, exenciones y exoneraciones fiscales se limitó fundamentalmente al ISR y al IVA. Sin embargo, no abordó acciones en lo referente a la Ley de Maquilas y Zonas Francas.

En el año 2000 el fortalecimiento de los ingresos tributarios se limitó al incremento del ISR de Personas Naturales y Jurídicas del 25% al 31%, incremento al Impuesto de Salida del País y la introducción de un Impuesto a la distribución de Bebidas Alcohólicas, Destiladas, Cerveza entre otras. No obstante, sobresale la ausencia de un anteproyecto de Ley que debiera integrar el IUSI con el impuesto a tierras Ociosas.

Adicionalmente se manifestaron diferencias entre el Acuerdo Político, firmado el 20 de junio de 2000, y lo aprobado finalmente por el Gobierno. En el Acuerdo Político se convino la eliminación total del derecho a crédito a cuenta del ISR por el IVA pagado por las adquisiciones de bienes y servicios, mientras lo aprobado alcanzó únicamente hasta un 50%. Además, el acuerdo hacía referencia a una deducción del 5% sobre la renta bruta referido al tema de las donaciones, mientras lo aprobado lo estableció sobre la renta neta. Tampoco, se impulsó un Programa de Reactivación Económica y Social y el proceso de ajuste del gasto público condujo a un cumplimiento parcial del Programa de Gasto Público Prioritario con una reducción del gasto social como proporción del PIB (véase el capítulo 6).

Finalmente, el año del Pacto Fiscal fue el tercer año consecutivo en el cual la carga tributaria continuó creciendo, ahora de 9.4% a 9.6%. El grado de avance en 2000 fue insuficiente, y quedó bastante lejos de la meta de 12% propuesta originalmente para ese año por los Acuerdos de Paz. Se mantuvo la estructura tributaria definida durante la década de 1990 (ver cuadro 10), en la cual predominan los impuestos indirectos (77% de los ingresos tributarios del Estado) sobre los directos.

#### *d. Avances en la administración tributaria*

Dadas las características de las funciones de la Administración Tributaria y del carácter de los compromisos establecidos en el Pacto Fiscal, el conjunto de medidas a desarrollar por la Superintendencia de Administración Tributaria SAT implican un compromiso permanente y la realización de múltiples actividades para su implementación y consolidación. Muchas de estas actividades se iniciaron durante el año 2000, pero sin haber sido completados algunos procesos de importancia, como la puesta en funcionamiento de la cuenta corriente tributaria y la realización del censo fiscal, cuya finalidad es fortalecer de la unidad de grandes contribuyentes.

El informe de verificación sobre el proceso del pacto fiscal realizado por MINUGUA y el PNUD<sup>18</sup>, señala que a pesar de haber sido creada la Comisión Nacional contra el Contrabando y la Defraudación, aún no había sido dotada de base legal, ni se había desarrollado un concepto más amplio de combate a la evasión que la orientara en sus funciones. Indica además que no se han impulsado programas de educación y atención dirigidos a la economía informal. Finalmente, el informe resalta la necesidad de una mejor coordinación entre el Ministerio Público y la SAT, para agilizar los procesos iniciados en contra de transgresores de las normas tributarias. En este sentido, únicamente 3 de las 802 denuncias presentadas por la SAT ante la Fiscalía habían sido resueltas en fase condenatoria por los tribunales de justicia.

Sin embargo, y aunque hace falta mucho camino por recorrer, pueden destacarse los siguientes logros alcanzados por la SAT: (i) El objetivo de fortalecer la unidad de contribuyentes especiales a través de su clasificación por actividad económica, orientación y seguimiento, así como una base de datos depurada y actualizada, la elaboración de informes y estudios estratégicos, manuales y procedimientos. Ello habría influido en que por concepto de ajustes y multas a contribuyentes especiales, se recaudara Q1,079 millones, equivalente a 7.5% de la recaudación.<sup>19</sup> (ii) Una mayor capacidad de sanción de la SAT reflejada en operativos fiscales que ocasionaron el cierre de 60 negocios. (iii) Los ajustes y multas por incumplimiento tributario fueron iguales a un 13% de la recaudación. En suma, se estima que el aporte de la existencia de SAT sobre la recaudación puede fijarse en un 0.36% del PIB.

#### **Acciones desarrolladas para fortalecer la administración tributaria**

### **Recuadro 4**

Sistema electrónico de control aduanero guatemalteco (póliza electrónica): Implementación de un sistema de control electrónico de la operación aduanera (póliza de importación fue informatizada, póliza de exportación y trámites no arancelarios). Funciona enlazado con el sistema bancario del país, con los usuarios del comercio exterior y organismos nacionales.

Registro fiscal de vehículos: Es el sistema automatizado para el control del parque vehicular de la República de Guatemala., que incluyó la agilización de los trámites y el establecimiento de un control unificado de los datos entre la SAT, el Ministerio Público y la Policía Nacional Civil.

<sup>18</sup> MINUGUA-PNUD,  
<sup>19</sup> SAT (2000).

Registro tributario unificado: Su finalidad es depurar el registro de contribuyentes. Las acciones realizadas han comprendido la actualización de los registros, capacitación del personal encargado, la inscripción en el 2000 de 75,000 contribuyentes y la realización de un censo fiscal para contribuyentes especiales.

Sistema de recaudación: Descentralización del cobro de impuestos externos, creación de oficinas regionales de la SAT, desarrollo de herramientas de apoyo informático para la declaración de los contribuyentes (ASISTE).

Fiscalización nacional: Se desarrolló una estrategia de fiscalización segmentando a los contribuyentes de acuerdo con su actividad económica, volumen de operaciones y ubicación geográfica. Se utilizó técnicas de muestreo para fiscalizar a los contribuyentes mediante auditorías documentales, auditorías en el domicilio fiscal del contribuyente, operativos fiscales y auditorías aduaneras.

Combate a la defraudación y el contrabando: Fueron creadas unidades de seguridad aduanera para combatir el contrabando. Se integró la Comisión Nacional contra el Contrabando y la Defraudación con la participación de la SAT, los ministerios de Defensa, Gobernación, Salud, y Agricultura y la Fiscalía). Se realizaron operativos aduaneros en rutas terrestres y se habilitaron cinco nuevas aduanas.

Formación profesional en materia tributaria y aduanera: Se creó el Centro de Estudios Tributarios (CENSAT), para la formación profesional tributaria y aduanera. Se impulsó el programa EDUSAT, para incorporar la formación en cultura tributaria dentro del sistema educativo formal nacional. Finalmente, se instituyó una Campaña institucional de divulgación y promoción formativa-educativa.

Fuente: Elaboración propia con base en SAT (2000).

Cuadro No. 9  
Comparación de la recaudación tributaria de 1999 Y 2000

CONCEPTO	1999	2000	Crecimiento	Participación en el PIB	Participación en la Recaudación
Impuestos Directos	2,907.3	3,312.2	13.9	2.2	23.4
ISR	1,815.7	2,001.2	10.2	1.4	14.1
ISET	3.5	2.3	-34.7	0.0	0.0
IEMA	1,075.8	1,291.3	20.0	0.9	9.1
Patrimonio	12.3	17.4	41.3	0.0	0.1
Impuestos Indirectos	9,738.6	10,857.0	11.5	7.3	76.6
IVA (Neto)	5,524.4	6,258.8	13.3	4.1	44.2
Aranceles	1,813.8	1,806.2	-0.4	1.2	12.7
Específicos	1,977.7	1,983.2	0.3	1.3	14.0
Otros	422.7	808.8	91.3	0.5	5.7
Total	12,645.9	14,169.2	12.0	9.6	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas y la Superintendencia de Administración Tributaria

# Capítulo 8

## La descentralización Fiscal Municipal



# Índice

La descentralización Fiscal Municipal	179
1. Marco legal para la descentralización fiscal municipal	182
2. Las fuentes de ingreso para los municipios	182
3. Las municipalidades y su grado real de autonomía financiera	187
4. La influencia del Gobierno central en la inversión en los municipios	192
5. Los egresos municipales y las limitaciones para la fiscalización del uso de los recursos	192

# La descentralización

## Fiscal Municipal



La descentralización fiscal es el proceso que transfiere funciones fiscales exclusivas del gobierno central a otros niveles, como el regional, el departamental o el municipal. Es el componente que mide hasta qué punto un Estado está dispuesto a delegar funciones, pues al diseñar administraciones perfectamente descentralizadas, si éstas carecen de presupuesto para funcionar y ejecutar, no producirán resultado alguno. El Pacto Fiscal define esta forma de descentralización como *"La transferencia de competencias, recursos y capacidades entre dos entes autónomos de nivel jerárquico distinto, con el objeto de mejorar la provisión y calidad de los servicios públicos y ampliar el acceso, gestión, mantenimiento, control ciudadano, sostenibilidad y transparencia de los mismos. Las acciones de descentralización se orientarán para reducir las inequidades territoriales"*.<sup>1</sup>

Los procesos de descentralización política y fiscal en Guatemala han coincidido con el inicio de ciclos democráticos. En la Constitución de 1944 se reconoció por primera vez autonomía para las municipalidades. Después, la Constitución de 1985 fortaleció la autonomía municipal y vinculó expresamente el desarrollo del país a la descentralización. En 1996, los Acuerdos de Paz expresaron la necesidad de adecuar la legislación sobre descentralización para dar cabida a otras realidades, entre éstas la condición pluricultural y multiétnica de Guatemala. Y más recientemente, el Pacto Fiscal plantea como fin último de la política fiscal: *"promover procesos de inclusión socioeconómica y, en el plano local, convertirse en instrumento financiero de la descentralización administrativa y del fortalecimiento de la participación civil en la toma de decisiones respecto a las obras y proyectos en el ámbito local"*.<sup>2</sup>

La descentralización fiscal municipal es clave para lograr el desarrollo humano, pues propicia el traslado de recursos al nivel de gobierno más cercano a las necesidades e intereses de la ciudadanía. Esto facilita que las necesidades en materia de salud, saneamiento, educación y vivienda puedan, en principio, ser atendidas de manera más eficaz pues, además de contar con los recursos y capacidad de decisión en el nivel local, descentralizar estimula una mayor participación de la ciudadanía en el diseño, priorización, ejecución, control y mantenimiento de proyectos de inversión pública.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> "Pacto Fiscal para un futuro con Paz y Desarrollo", página 17. Guatemala, 25 de mayo de 2000.

<sup>2</sup> Ibid página 2, varios párrafos.

<sup>3</sup> Ibid, página 18.

El primer paso a favor de la descentralización fiscal se tomó en 1985, al quedar establecida en la Constitución de la República la asignación anual del diez por ciento del Presupuesto General de Ingresos del Estado a las municipalidades del país.<sup>4</sup> Antes de esta disposición, las municipalidades solo podían contar con recursos generados localmente, insuficientes para impulsar el desarrollo de las comunidades. Sin embargo, a pesar de este importante avance, existen todavía limitaciones para que la descentralización fiscal municipal produzca los resultados esperados.

## ***1. Marco legal para la descentralización fiscal municipal***

La Constitución establece que solo el Gobierno Central, con aprobación del Congreso, tiene la potestad para establecer tributos. Para que una municipalidad pueda establecer impuestos necesita el aval del Congreso.<sup>5</sup> El Código Tributario refuerza el control central del tributo en su artículo 1, al establecer que las atribuciones aduaneras y municipales se aplicarán de forma “supletoria”. Es decir, deberá promulgarse una ley específica por cada iniciativa tributaria municipal, a la cual denomina arbitrio.<sup>6</sup> Entre 1985 y 1996, el número de arbitrios solicitados por las municipalidades y aprobados por el Congreso fue de apenas 30. Los arbitrios instaurados no hacen crecer significativamente las disponibilidades tributarias municipales, ya que gravan productos y actividades económico comerciales de poco ingreso.<sup>7</sup>

Esto explica porqué algunas municipalidades, las cuales podrían tener una mejor situación financiera si gravaran las actividades productivas que se desarrollan en ellas, deban recurrir a cobros lindantes en la ilegalidad. Es el caso de importantes centros de actividad turística, como Antigua Guatemala, o Panajachel, en donde la producción de bienes y servicios orientada a los visitantes no reporta mayores ingresos para las municipalidades. El mismo ejemplo se puede observar en el Puerto de San José, con un nivel de ingresos municipales que no reflejan la intensa actividad comercial.

## ***2. Las fuentes de ingreso para los municipios***

Dadas las limitaciones jurídicas vigentes, los municipios cuentan únicamente con cuatro fuentes principales de ingresos: a.) transferencias, b.) ingresos derivados de “contribuciones por mejoras”, ventas, arrendamientos y multas, c.) el Impuesto Único sobre Inmuebles –IUSI- y d.) endeudamiento interno (Gráfica 1).

---

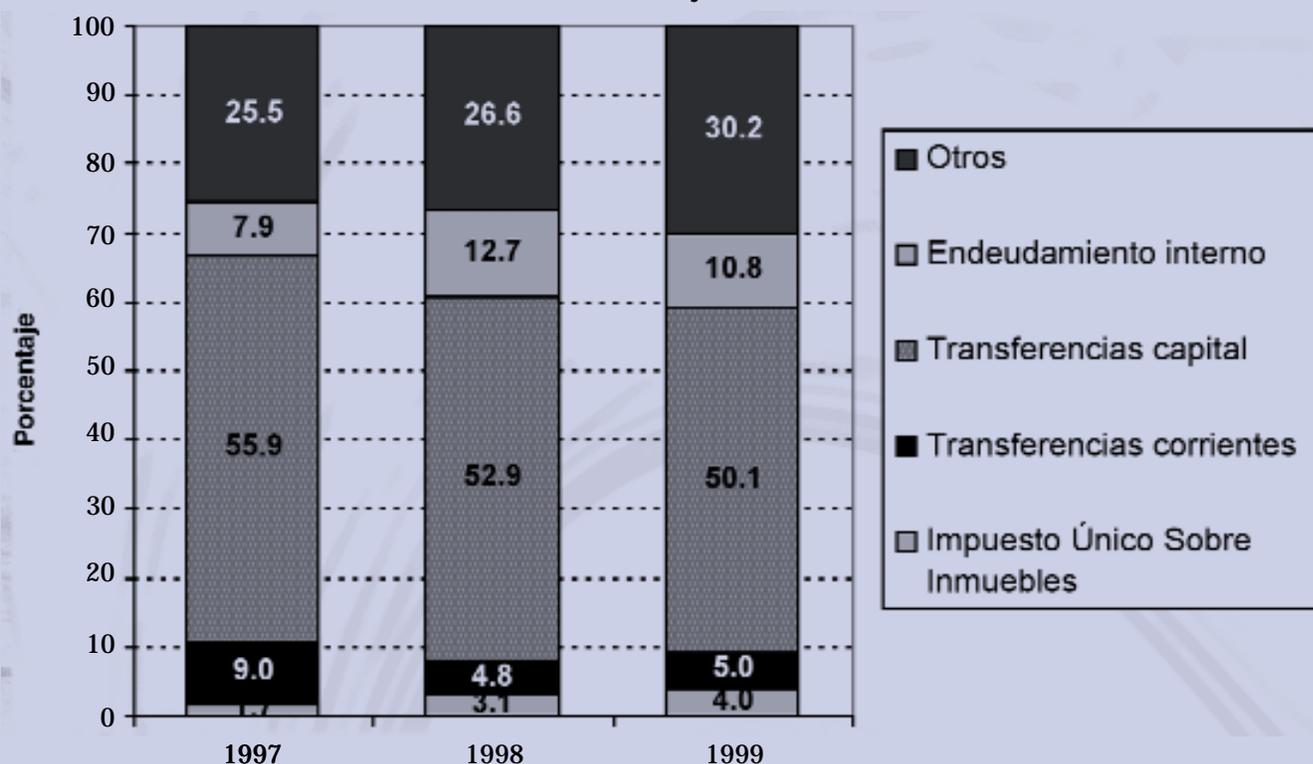
4 *Constitución Política de la República de Guatemala* capítulo VII, artículo 257.

5 Artículo 239, *Constitución de la República de Guatemala* 1985.

6 Artículo 12, *Código Tributario*.

7 El régimen tributario municipal de Guatemala es el más anacrónico del Istmo, con arbitrios que datan de la época de la colonia. Además, los planes de arbitrios que rigen actualmente fueron aprobados según normas anteriores a 1986. La Constitución Política vigente autorizó a los gobiernos locales a aprobar tasas administrativas pero prohibió expresamente la posibilidad de instaurar impuestos sin el consentimiento del Organismo Legislativo. (Pérez M., 1995). Los 30 decretos aprobados desde 1987 a la fecha fueron gestionados todos por el diputado Obdulio Chinchilla.

Gráfica 1  
Composición del ingreso de las municipalidades  
1997-99  
En Porcentajes



Fuente: PNUD con datos del INFOM.

Nota: "Otros" incluye ingresos tributarios por contribuciones, ventas, arrendamientos y multas.

#### a. Contribución por mejoras

El artículo 86 del Código municipal permite a las municipalidades imponer contribuciones a los vecinos que se benefician directamente de la ejecución de trabajos urbanísticos, con la finalidad de costear la inversión. Este sistema ha permitido a muchas municipalidades realizar obras, que de otra manera no hubieran podido financiar. Una de las características relevantes de este impuesto es que toma en cuenta la opinión de la ciudadanía. Cuando los ayuntamientos deciden por sí mismos impulsar una obra sin explicar el costo que supondrá para los vecinos, es frecuente que el desacuerdo llegue a los tribunales, como fue el caso de Mixco.<sup>8</sup> Si este arbitrio es fruto de un acuerdo, puede convertirse en una herramienta importante para fortalecer la participación ciudadana en torno a la inversión en infraestructura, como ha sucedido en Quetzaltenango y en Santa Lucía Cotzumalguapa.<sup>9</sup>

No obstante la proporción de lo captado bajo esta modalidad es todavía muy baja. En 1997, representó el 2,4%; en 1998, el 2,2% y en 1999 representó tan sólo el 2% del total de ingreso de las municipalidades del país. Casi dos tercios (210) del total de municipalidades aplicaron este impuesto pero del grupo, once municipios concentraron el 66% del total de ingresos generados.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> FUNCEDE (2000:3).

<sup>9</sup> OEA (2000).

<sup>10</sup> Esas once municipalidades fueron por orden de volumen de ingresos por contribuciones: Mixco, Guatemala, Chimaltenango, Fraijanes, Salamá, Chinautla, Santa Lucía Cotzumalguapa, Villa Nueva, San Agustín Acasaguastlan, Tecpán Guatemala y Jocotenango. FUNCEDE (2000).

Las contribuciones por mejoras se aplican fundamentalmente en centros urbanos. Los principales proyectos a los que se destinan los fondos así captados son la pavimentación, drenajes, adoquinamiento y empedrado. En 1997, destaca el alto porcentaje de obras realizadas con este impuesto bajo la denominación de "otros" (cuadro 1).

Cuadro No. 1  
Contribución por mejoras según tipo de obra  
a nivel nacional  
1997-1999  
(En quetzales y porcentajes)

	<b>1 9 9 7</b>		<b>1 9 9 8</b>		<b>1 9 9 9</b>	
Total de ingresos	44,097,297.4	100%	57,261,242.20	100%	48,745,319.42	100%
<b>Área urbana</b>	<b>40,326,738.6</b>	<b>91.4%</b>	<b>56,609,081.30</b>	<b>98.9%</b>	<b>48,745,319.42</b>	<b>100%</b>
Adoquinado	1,619,640.09	4%	7,136,474.17	12.6%	7,908,821.96	16.2%
Agua Potable	1,790,772	4.4%	525,170.00	0.9%	20,325	0.04%
Drenajes	2,735,421.58	6.8%	10,972,345.00	19.4%	10,145,756.67	20.8%
Empedrado	9,826.76	0.02%	1,070,407.56	1.9%	409,975.75	0.8%
Introducción energía eléctrica	46,330.49	0.1%	102,099.38	0.2%	---	---
Mercados	23,025.00	0.1%	---	---	---	---
Pavimentación	9,868,454.76	24.5%	28,585,345.70	50.5%	28,046,378.14	57.5%
Puentes	57,560.00	0.1%	6,276.00	---	---	---
Rastros	928,697.52	2.3%	---	0.1%	---	---
Otros	23,247,010.40	57.6%	817,849.00	14.4%	2,214,061.9	4.5%
<b>Área rural</b>	<b>3,941,479.84</b>	<b>8.9%</b>	<b>645,884.96</b>	<b>1.1%</b>	---	---
Adoquinado	182,234.29	4.6%	---	---	---	---
Apertura caminos vecinales	6,000.00	---	---	---	---	---
Drenajes	1,251,045.44	31.7%	419,045.25	64.9%	---	---
Empedrado	---	---	25,000.00	3.9%	---	---
Introducción energía eléctrica	92,500.00	2.3%	806.72	0.1%	---	---
Mercados	88,722	2.3%	---	---	---	---
Pavimentación	570,405.86	14.5%	125,784.23	19.5%	---	---
Otros	1,750,572.25	44.0%	75,248.76	11.7%	---	---

Fuente: INFOM.

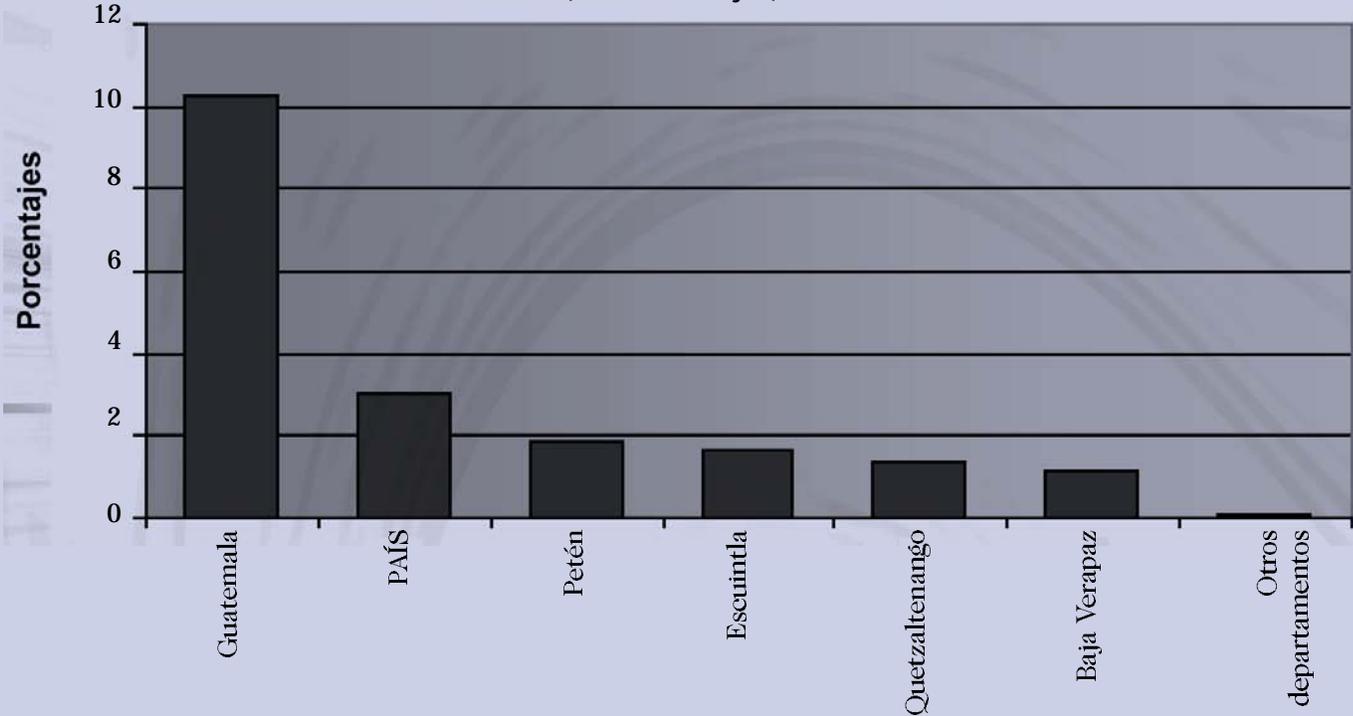
#### b. El Impuesto Único Sobre Bienes Inmuebles (IUSI)

El IUSI es un gravamen sobre los terrenos y edificaciones existentes en el municipio. Los impuestos a este tipo de bienes son inmóviles, fácilmente identificables y por tanto, difíciles de evadir.

Además, su naturaleza los hace específicos para ser gestionados por las municipalidades, dado que

son las instituciones que más de cerca pueden controlarlos. No obstante, su contribución a la autonomía fiscal es mínima, dado que apenas influye en el aumento de la capacidad recaudatoria local. Entre 1997 y 1999, el monto total recaudados por las municipalidades por este concepto alcanzó tan sólo el 2,5% del volumen total de sus ingresos. La municipalidad de Guatemala es la única en donde el IUSI tiene una importancia significativa (Gráfica 2).

Gráfica 2  
 Proporción del ingreso total de las municipalidades por el IUSI  
 1997-99  
 (En Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INFOM.

Esta situación contrasta con el número de municipalidades que recaudan el IUSI de manera autónoma. Desde 1996 hasta el 2000, el número de ayuntamientos que lo gestionan directamente aumentó a 125, pero sin que esto implicase el aumento en los ingresos municipales propios.<sup>11</sup> En este sentido, datos de 1998 muestran que al municipalizarse la recaudación, contrariamente a lo esperado, disminuyó el monto total del ingreso en relación a lo que recaudaba previamente el Gobierno central. Una de las causas del bajo rendimiento estriba en el hecho de que la administración del impuesto fue transferida a las municipalidades sin que éstas hubiesen desarrollado antes la capacidades técnicas necesarias para asumirla.

<sup>11</sup> "El IUSI, si bien encierra mitos y realidades, porque no es el impuesto que resuelve los problemas financieros de las municipalidades; sin embargo, por ahora, encierra expectativas que pueden ayudar a superar las metas tributarias del Gobierno de Guatemala de cara a los compromisos de paz y puede convertirse en un instrumento financiero que los siguientes diez años se constituya en la recaudación principal que permita a los gobiernos locales hacer frente al desarrollo de corto, mediano y largo plazo." (Alonso, 1998: 12).

### c. *Transferencias*

Son los recursos que se trasladan directamente del nivel central de gobierno a las municipalidades. Las transferencias cumplen un rol redistributivo al interior del sector público, al corregir el desequilibrio fiscal ocasionado por insuficiencia recaudatoria, entre regiones o municipios. Este tipo de operación presupuestaria permite también alcanzar mayor equidad, ya que el hecho de residir en un lugar sin recursos suficientes no priva al ciudadano del disfrute de los servicios públicos. Por último, las transferencias pueden ayudar a la estabilidad económica en época de crisis al movilizar capital para fomentar el gasto local.

La Constitución Política de la República ordena transferir el 10% de los ingresos corrientes generales de la Nación a las municipalidades, sin que éstas tengan que poner recursos propios de contrapartida. Sin embargo, la normativa constitucional especifica que de los fondos, por lo menos un 90% debe utilizarse para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. Solo el 10% podrá ser destinado a financiar gastos de funcionamiento. Igual sucede con el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto de Circulación de Vehículos y el Impuesto a la Distribución del Petróleo y sus Derivados (Decreto 38-92), que siguen el mismo criterio de reparto.

En Guatemala se dan dos tipos de transferencias: las transferencias negociadas sin mantener un criterio específico, como las que se destinan para el transporte público en la ciudad capital y las asignadas con base en una fórmula.<sup>12</sup> Esta última modalidad fomenta, en principio, la descentralización ya que “garantiza a los gobiernos locales una porción específica de los ingresos nacionales y usualmente no impone condiciones sobre cómo debe de gastarse el dinero”.<sup>13</sup>

Sin embargo, el hecho de que exista una normativa inflexible que especifica el destino de los fondos asignados limita la intención descentralizadora de las transferencias. Todas las transferencias, salvo la originada en el Impuesto a la Distribución del Petróleo y sus Derivados, exigen que la cifra destinada para costear los gastos de funcionamiento de las municipalidades se mantenga en niveles porcentuales predeterminados: 10% de la disposición constitucional; el 2,5 % en el impuesto de circulación y 0% en el caso del IVA-PAZ. La limitación a la posibilidad del gasto en funcionamiento tiene su origen en la desconfianza de que las municipalidades excedan su gasto en personal.

---

12 Los criterios para la distribución del situado constitucional están contenidos en el artículo 23 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (modificados por el Decreto Número 49-88) y son los siguientes:

- 25% en partes iguales a todas las municipalidades
- 25% en proporción al número total de habitantes de cada municipio
- 15% proporcionalmente al número de aldeas y caseríos
- 25% proporcionalmente al ingreso per cápita ordinario de cada municipio
- 10% proporcionalmente al inverso del ingreso per cápita ordinario de cada municipio.

13 Bahl, 1999:16.

Esta disposición cierra la puerta a las administraciones locales para poder establecer un nivel de salarios que les permita contratar personal más calificado, a la vez que limita las posibilidades de capacitación para sus funcionarios. La falta de aplicación de la Ley de Servicio Municipal tiene mucho que ver con esta disposición. Los sectores que defienden las limitaciones al gasto de funcionamiento argumentan que la necesidad de aumentar este rubro debiera estimular a las administraciones locales a recaudar más impuestos propios para financiarlo. Sin embargo, esta postura, en vez de estimular la eficiencia administrativa, acentúa las diferencias entre los municipios ricos y los municipios sin recursos. Estos últimos quedan atrapados en un círculo vicioso, ya que al no incrementar sus ingresos propios, se imposibilitan para contratar mejores funcionarios, con lo cual no pueden brindar ampliar o mejorar sus servicios ni tampoco aumentar la recaudación local.

El resto de impuestos redistribuidos por el INFOM (impuestos sobre aguardientes y licores, sobre cerveza, sobre pesca y el resto de impuestos gremiales) son tan escasos pero las municipalidades son libres de ejecutarlos en funcionamiento y/o en inversión. Lo que les diferencia de los demás es que se permite su uso para la amortización e intereses de préstamos negociados directamente con el INFOM, lo que en cierta medida es una manera de condicionar la transferencia.

### ***3. Las municipalidades y su grado real de autonomía financiera***

Dado que el Estado de Guatemala define su administración como descentralizada, lo que procede es iniciar un proceso efectivo que permita distribuir responsabilidades entre los distintos niveles del Estado a la hora de recaudar impuestos. Sin esa corresponsabilidad, se hace cuesta arriba que las municipalidades puedan adquirir una autonomía política real y, lo que es más importante, no puede ejercerse una auténtica auditoría social sobre el destino de los impuestos.

Para medir el grado de implementación de la descentralización, hay que acudir a índices que permitan establecer el grado de autonomía fiscal de las municipalidades frente al gobierno central. El índice que se ha utilizado es el de Autonomía Fiscal (IAF), que mide el grado en que el municipio genera sus propios recursos sin depender del gobierno central.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> El IAF se basa en el índice de autonomía subnacional utilizado por Shah, y el sugerido por Krause-Junk. Para calcularlo en referencia en Guatemala se ha adaptado la fórmula al esquema unitario del país. Además, se ha considerado el gasto como igual al ingreso porque el sistema financiero obliga al presupuesto cero. Es decir, los gastos han de igualarse a los ingresos. Dada la escasa calidad de los datos obtenidos en materia de egresos, el cálculo del IAF se basa en los ingresos totales. La fórmula empleada es la siguiente:

$$I = 1 - \frac{T. \text{ corr.} + T. \text{ cap.} + E}{\text{Ing.}}$$

I= Índice de autonomía fiscal municipal; T.corr.= transferencias corrientes del sector público; Ing.= ingresos

Las transferencias corrientes del sector público incluyen: Disposición constitucional para funcionamiento; Impuesto Petróleo y sus Derivados para funcionamiento; Impuesto Circulación de Vehículos para funcionamiento; IUSI para funcionamiento; Impuestos sobre productos recaudados por el INFOM para inversión. Las transferencias de capital del sector público incluyen: Disposición constitucional para inversión; Impuesto Petróleo y Derivados para inversión; Impuesto Circulación de Vehículos para inversión; IUSI para inversión; Impuestos sobre Productos recaudados por el INFOM para inversión; Fondos de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario. El endeudamiento público interno incluye: Obtención de préstamos internos a corto plazo de entidades descentralizadas y autónomas; del sector privado; márgenes por girar préstamo INFOM; fondos propios y nuevos préstamos INFOM fondos propios.

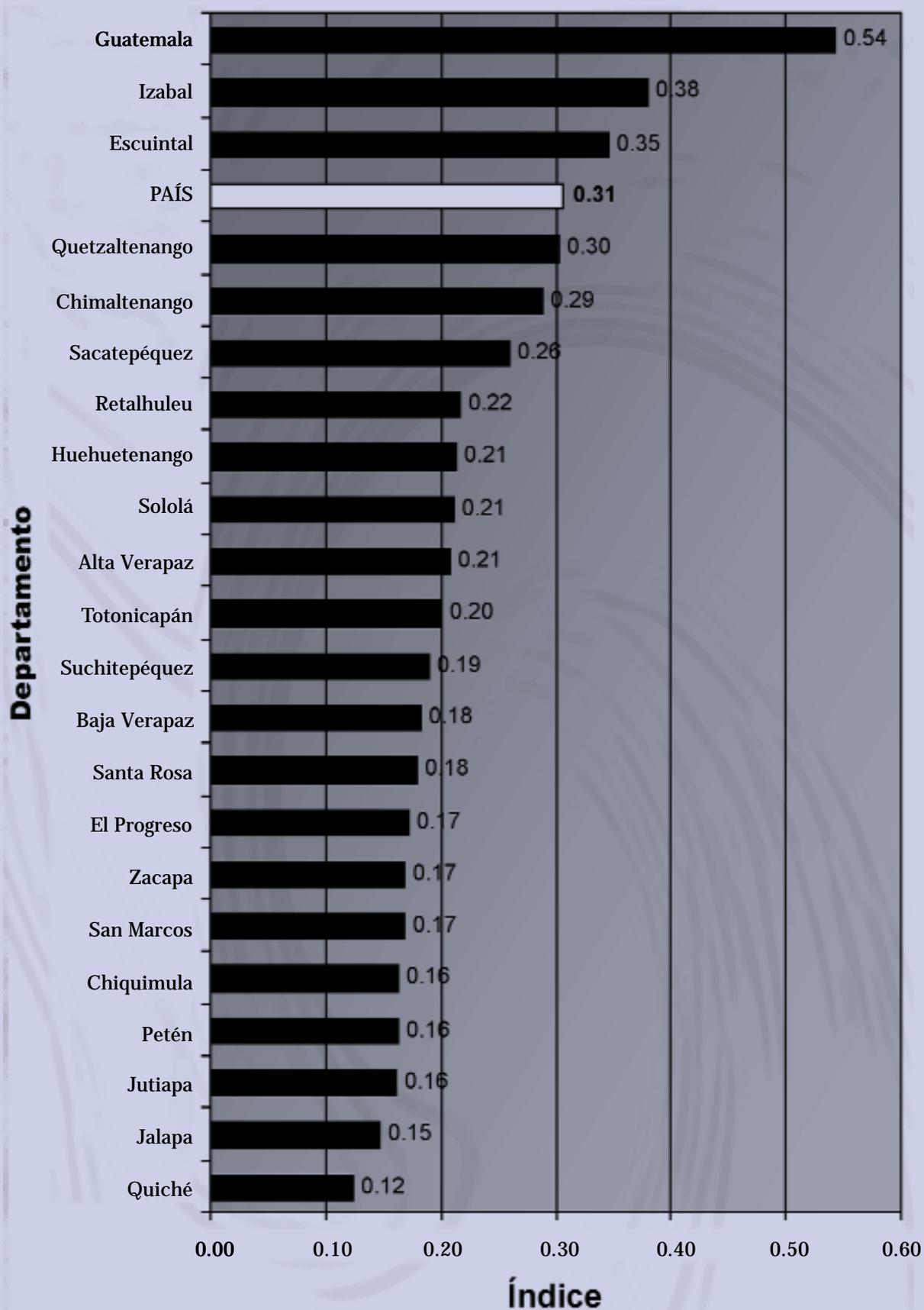
El cálculo del IAF revela, en primer lugar, el limitado nivel de recaudación propia de los municipios, lo que incide en que el índice de autonomía fiscal sea bajo, y más si del cálculo se resta a la región metropolitana. Teniendo en cuenta que las municipalidades manejan en torno al 20% de los ingresos corrientes de la Nación, el que la media nacional de autonomía no alcance el 0.25 implica una muy escasa corresponsabilidad fiscal de las administraciones locales. El nivel medio de recaudación propia no supera el 8% (excluyendo al ayuntamiento de Guatemala) de los ingresos municipales. (Ver Gráfica 3 y Anexo Estadístico).

El IUSI no ha sido capaz de poder revertir esta circunstancia dado que su incidencia en el índice de autonomía es prácticamente nula. Aunque el volumen bruto de recursos parece mostrar una tendencia al alza, el porcentaje frente a las transferencias es insignificante. Este gravamen únicamente es importante dentro de los ingresos de los municipios de Guatemala, Escuintla y Quetzaltenango.

El IAF ha sufrido variaciones entre 1997 y 1999. Las transferencias corrientes y las de capital explican el 65% y el 58% respectivamente del movimiento del índice entre 1997 y 1998. A la variación del IAF contribuyen: entre un 2 y 3%, los cambios registrados en la recaudación del IUSI; entre un 8 y 10% los Fondos de Solidaridad y entre un 8 y 13% el endeudamiento. Esto confirma la gran dependencia municipal respecto a las transferencias centrales. Si se toma el caso extremo de los departamentos de Jalapa o Chiquimula puede afirmarse que el precepto constitucional de autonomía municipal no existe. Si el análisis se hace municipio por municipio, aparecen localidades con IAF prácticamente igual a cero, que dependen completamente de las transferencias, como es el caso de Santa Catarina Mita o Zapotitlán. En 1997, estos dos municipios no superaban el 0,01 de autonomía fiscal.

Aún así, es importante destacar que la recaudación propia del municipio se ha incrementado año tras año. Lo recaudado por las municipalidades, descontando el IUSI, ha aumentado de 25% en 1997 a 31% en 1999, manteniéndose siempre el municipio de Guatemala por encima de la media nacional. La participación de la contribución por mejoras, si bien es importante para todas las municipalidades, ha visto disminuida su importancia relativa en la recaudación. Si el IUSI acompañara este proceso, se podría equilibrar en el futuro el monto de las transferencias con la capacidad autónoma de recaudación.

Gráfica 3  
Índice medio de autonomía fiscal municipal por departamento  
1997-99



Fuente: PNUD con datos de INFOM.

Cuadro No. 2<sup>1/</sup>  
Ingresos propios y participación  
de las contribuciones por mejoras  
1997 - 1999  
(Quetzales y porcentajes)

	1997			1998			1999		
	Ingresos propios	% sobre el total ingresos	Contribución x mejoras	Ingresos propios	% sobre el total ingresos	Contribución x mejoras	Ingresos propios	% total ingresos	% total ingresos
Total	460,749,015	25%	10%	755,989,902	29%	8%	739,963,764	31%	7%
Total sin Guat.	233,804,976	17%	6%	483,746,003	25%	5%	428,913,134	25%	5%

Fuente: Elaboración con datos del INFOM.

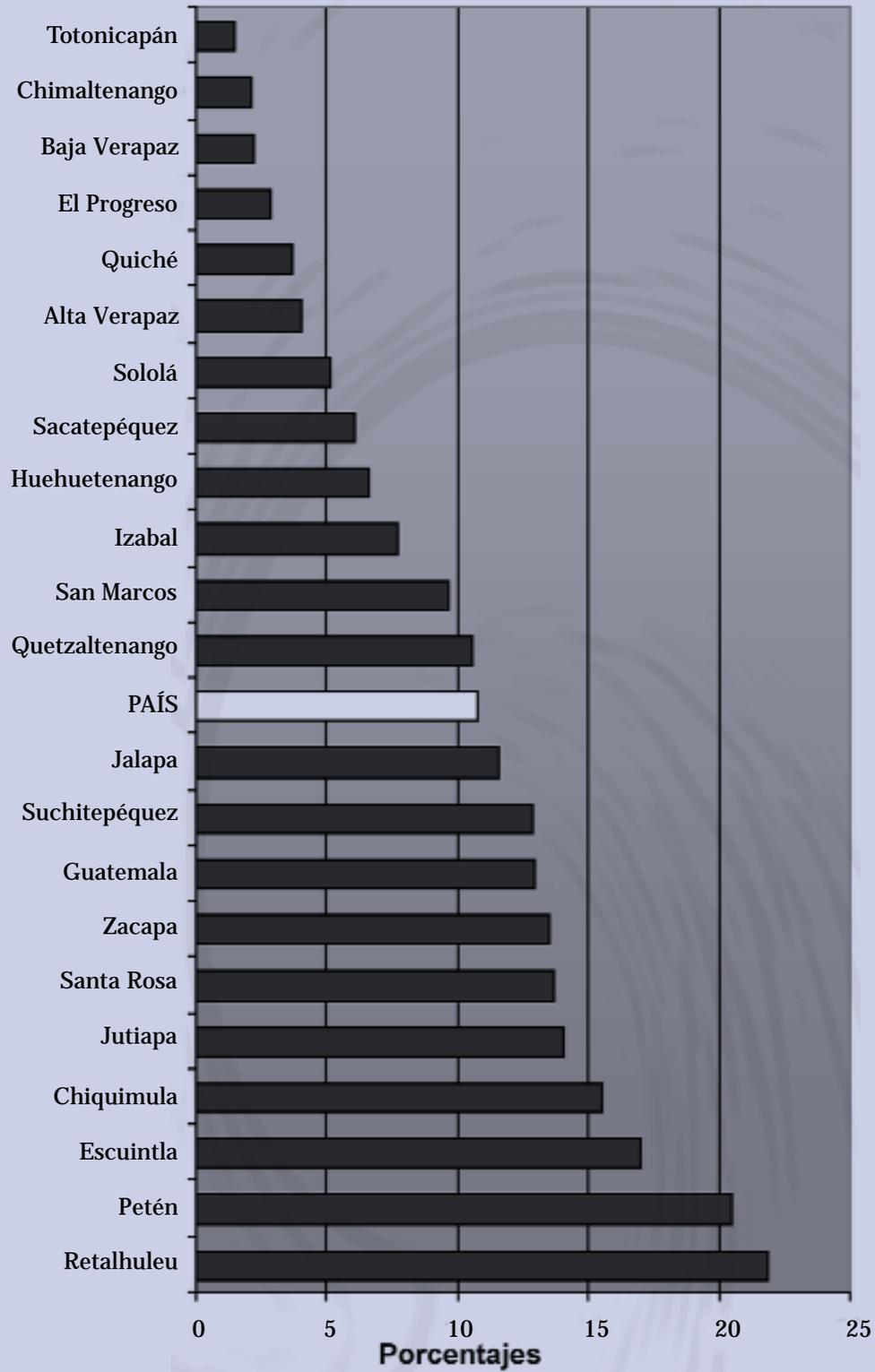
1/ sin contar el IUSI.

Aunque el endeudamiento de los ayuntamientos no es un factor importante para el desequilibrio macroeconómico de la Nación, sí lo es a nivel departamental y municipal, al incrementar la dependencia de las transferencias y dificultar durante varios años cualquier tipo de actividades, ya sean de funcionamiento o de inversión. Chinautla, es un caso extremo en donde el volumen de endeudamiento es tal, que compromete el 61% de los ingresos. El costo de oportunidad de la deuda limita en algunos casos hasta en el cincuenta por ciento la mejora del IAF.

Una de las causas de la incapacidad municipal para recaudar impuestos propios radica en la calidad del recurso humano. Como se dijo antes, las municipalidades no destinan recursos a la formación de sus funcionarios públicos. El reclutamiento de recurso humano capacitado es difícil por lo poco competitivo de los salarios que se ofrecen. Esto no es compensado con programas nacionales de capacitación ni con la puesta en marcha de una carrera de servicio civil local. Las dificultades financieras repercuten negativamente en la obtención de cuadros preparados y esto, a su vez, impide que mejore la capacidad general de gestión y específicamente la de recaudación. Uno de los argumentos para negar la aprobación de nuevos arbitrios es que las municipalidades no están preparadas técnica ni humanamente para gestionar con calidad el cobro y manejo de nuevos impuestos. La actual parálisis de RENICAM (Red Nacional de Instituciones de Capacitación Municipal) y la inexistencia de un PLANACAM (Plan Nacional de Capacitación Municipal)<sup>15</sup> ha supuesto cerrar posibilidades de mejorar el panorama. La falta de financiación de PLANACAM frustró una iniciativa importante que, de haberse vinculado a la aplicación de la ley de servicio civil, pudo haber mejorado significativamente las posibilidades de autonomía municipal y gerencia local del desarrollo. Por consiguiente, la capacitación de los funcionarios locales sigue siendo una asignatura pendiente del Estado.

<sup>15</sup> Recomendado por los Acuerdos de Paz.

Gráfica 4  
 Promedio de los ingresos totales de las municipalidades provenientes del  
 endeudamiento interno, por departamentos  
 1997-99  
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración con datos de INFOM.

#### **4. La influencia del Gobierno central en la inversión en los municipios**

El nivel departamental más que un nivel de gobierno, es un espacio intermedio en la administración del Estado. Su función más importante es administrar el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FSDC) capitalizado por transferencias derivadas directamente del gobierno central a los departamentos.<sup>16</sup> El manejo de este Fondo ha permitido que el nivel departamental sea el más consolidado dentro del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo. Para tener acceso a los recursos del FSDC, los alcaldes municipales hacen llegar al departamento las demandas de inversión para sus comunidades. El equipo técnico departamental de SEGEPLAN y el gobernador deciden cuáles serán los proyectos atendidos bajo este rubro. Los alcaldes tienen poca capacidad de influir en las decisiones. Únicamente lo logran en aquellos departamentos donde son capaces de presentar un frente común. La discrecionalidad, por lo tanto, está muy concentrada en la figura del gobernador. Con frecuencia, se dan casos en que, una vez aprobados los planes de inversión departamental, al llegar éstos al Congreso de la República, los destinos de los proyectos son cambiados por los diputados. La autonomía, por tanto, no se asegura a la hora de distribuir estos recursos dado que la decisión política está determinada en última instancia por las figuras del gobierno central.

La importancia del FSDC estriba en que este fondo desarrolla el mayor número de obras en el país (56,56%), aunque su ejecución sólo represente un 10% del volumen total de la inversión realizada por el Estado. En términos de recursos, es el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI) el que más invierte (29% del total; 36% si se incluye a FOGUAVI); le siguen el FSDC, FONAPAZ, el FIS<sup>17</sup> y el Ministerio de Agricultura (MAGA). Queda claro que la prioridad del gobierno central se centra en la infraestructura vial.

#### **5. Los egresos municipales y las limitaciones para la fiscalización del uso de los recursos**

La estructura del gasto de las municipalidades en Guatemala está dividida en tres programas: funcionamiento, inversión y deuda pública (Cuadro No. 3). En el programa de funcionamiento destacan tres renglones. El primero es el de servicios personales, donde el gasto en personal alcanza, en promedio, el 14% del gasto municipal total, pero supone el 61% de todo el gasto de funcionamiento. Dentro del mismo programa hay también dos tipos de gasto: 1. Colaboración de las municipalidades con el gasto en educación y, 2. Las transferencias a instituciones sin fines de lucro. Éstos, sin embargo, significan muy poco en el total del gasto, ya que no superan el 1%.

El programa de "deuda pública" corresponde a la amortización anual de préstamos asumidos con bancos del sistema y con el INFOM. El endeudamiento supone, en promedio, el 11% del total del gasto municipal.

El programa más voluminoso es el de inversión (67% del gasto total). Lo más destacable es la poca

---

<sup>16</sup> Hasta 1998 la transferencia entraba en la contabilidad de las municipalidades, como puede comprobarse en los anexos donde se analizan como variable en la fórmula de autonomía fiscal.

<sup>17</sup> El volumen de fondos que aquí aparece corresponde tan sólo a apoyo técnico ofrecido y a intermediación financiera. El volumen central del presupuesto de estos fondos no se recoge en el Listado Geográfico Nacional.

precisión al registrar este tipo de gasto. Los dos principales rubros son: “Construcciones de bienes nacionales de uso común”, que correspondería a la inversión en infraestructura pública, y “Construcciones en bienes nacionales de uso no común”. No existe mayor detalle en los reportes respecto a qué se incluye en cada rubro de gasto. Entre ambos suponen el 80% del programa. El 20% restante lo componen gastos de “equipo de oficina” y el de “asignaciones globales”, que incluye los “créditos de reserva”. Esta situación limita en gran medida un mejor análisis del gasto, ya que al no estar desglosada la mayor partida presupuestaria, no se puede verificar cuáles son las prioridades de inversión de los gobiernos municipales ni se puede apreciar cuáles son las estrategias o, al menos, las tendencias en la concepción del desarrollo.

Al comparar, por ejemplo, el programa de ingresos y egresos municipales del año 1999, se evidencia una diferencia de más de 300 millones de quetzales<sup>18</sup> entre los ingresos declarados y los egresos reportados. El problema reside, en parte, en la falta de un registro preciso y detallado del gasto por inversión. Otra posible causa es la falta de regularidad en que incurren algunas municipalidades en la entrega de sus estados financieros al INFOM. Tal incumplimiento da lugar a que sus presupuestos de egresos queden sin ser registrados en la contabilidad general del INFOM. Esta circunstancia impide que la ciudadanía pueda ejercer una efectiva auditoría social en el manejo de las finanzas municipales. En Guatemala, la ciudadanía ignora en qué, en quiénes y en dónde, se invierten sus impuestos. (Véase el Recuadro 1)

Cuadro No. 3  
Distribución del gasto municipal  
1999  
(En quetzales y porcentajes)

Estructura del gasto municipal *	Monto	Porcentaje sobre el total de ingreso	Porcentaje sobre el programa
PROGRAMA DE FUNCIONAMIENTO	312,099,198	22%	
• Servicios personales	190,840,462	14%	61%
• Transferencias a instituciones de enseñanza	1,384,007	0,1%	1%
• Transferencias a otras instituciones sin fines de lucro	5,108,426	0,4%	2%
PROGRAMA DE INVERSIÓN	926,196,399	67%	
• Construcciones de bienes nacionales de uso común	471,242,763	34%	51%
• Construcciones de bienes nacionales de uso no común	268,936,495	19%	29%
PROGRAMA DE DEUDA	149,642,571	11%	
TOTAL INGRESOS	1,387,938,168	100%	

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INFOM

\* No incluye la municipalidad de Guatemala.

18 En los reportes oficiales de ingresos municipales la cifra total de ingresos alcanza los Q1,699,675,228 mientras que en los egresos es de Q1,387,938,168.

## Recuadro 1

### PROBLEMAS PARA LA FISCALIZACIÓN CIUDADANA DEL GASTO PÚBLICO: ¿QUIÉNES SE BENEFICIAN DE LA INVERSIÓN EN EL NIVEL MUNICIPAL?

Ni los presupuestos, ni los reportes de ejecución presupuestaria de los municipios ni el listado geográfico nacional de obras establecen con claridad quiénes son los destinatarios concretos de las obras en que se invierte el presupuesto público en las distintas localidades. De esta manera resulta imposible para la ciudadanía y para las mismas municipalidades, monitorear y evaluar la efectividad de las inversiones realizadas.

Buscando establecer el monto de recursos destinados a inversiones que mejoren, por ejemplo, las condiciones de vida de las mujeres, se realizó una somera evaluación del Listado Geográfico Nacional de Obras del año 2000. Se denominaron “obras de beneficio directo a las mujeres” aquellas que el Listado menciona explícitamente que están destinadas a las mujeres, como es el caso de las siguientes obras: “Desarrollo mujer” de carácter multi-municipal, desarrollado por el MAGA; “Construcción centro de detención para mujeres cabecera municipal” en el municipio de Santa Cruz del Quiché; “Equipamiento centro de salud maternidad cabecera municipal” en el Municipio de Concepción Tutuapa o “Equipamiento comadrona tradicional aldea Río Blanco” en el municipio Sacapulas. También se incluyeron en esta categoría aquellas obras que invierten en sectores donde exclusivamente se desenvuelve la mujer, como es el caso de la construcción de molinos de Nixtamal, o de estufas mejoradas.

La categoría “obras indirectas de beneficio a las mujeres” incluye todas aquellas que, sin manifestarlo expresamente, se estima que favorecerán más a las mujeres que a los hombres. Este es el caso de la gran mayoría de obras relacionadas con introducción de agua y alcantarillado, es decir aquellas que facilitan la vida de la mujer en sus actividades diarias dentro del hogar.

Si bien este tipo de obras representa en principio un 47% del total de obras del Listado Geográfico Nacional, la asignación presupuestaria no alcanza siquiera el 9% del total del presupuesto de ese Listado. En ningún momento incluye éste, tampoco, inversiones en obra pública que esté destinada a mejorar la posición de las mujeres en las comunidades.

Igual ocurre con la población indígena, prácticamente ausente en la descripción de las obras del listado Geográfico Nacional. Tan solo una obra explicita el destino de la inversión hacia el sector indígena y corresponde a la “Elaboración e impresión textos escolares bilingües varias comunidades”, cuyo presupuesto ascendió a Q650.000.

# Capítulo 9

## La transparencia y el Desarrollo Humano



# Índice

La transparencia y el Desarrollo Humano	195
1. La transparencia y el desarrollo humano	197
2. Organismos de la transparencia en Guatemala	200
3. Iniciativas de transparencia contenidas en el Pacto Fiscal	205
4. La visión internacional sobre la transparencia en Guatemala	206

# La transparencia y el Desarrollo Humano

## 1. La transparencia y el desarrollo humano



En Guatemala existe un importante debate sobre la transparencia y las medidas más eficaces para asegurarla. Para efectos de este Informe, en la medida en que los recursos del Estado sean bien administrados y no existan formas de corrupción, se supone que habrá mas disponibilidad de fondos públicos y con ello la probabilidad ideal de que mayores cantidades de dinero puedan ser destinadas al gasto social. No hay ninguna relación causal en este supuesto. Como se explica más adelante, es la figura de la malversación -uso de fondos públicos para fines distintos de los presupuestados- la que más puede perjudicar los recursos destinados para objetivos a favor de la equidad y el desarrollo humano.

Un sector público transparente es el que brinda acceso libre a toda aquella información derivada del uso de recursos en acciones públicas pasadas, presentes y futuras. Es una apertura a la opinión pública en general, al electorado, a la prensa para exhibir de qué manera se cumplen los programas y se utilizan los recursos que son de todos. La transparencia en sí es un compromiso que requiere un alto grado de voluntad política por parte del gobierno y una mejora continua en la gestión pública. La posibilidad de que la ciudadanía pueda conocer la gestión pública, exige que el Estado se preocupe en mejorar la definición de sus funciones y objetivos, elabore información útil para la población y además, que estimule la participación ciudadana.

Entre los factores que pueden propiciar la falta de transparencia se encuentra la falta de capacidad de los funcionarios, tanto políticos como técnicos. Esta puede incidir en la aptitud de las instituciones para preparar y proveer datos oportunos y confiables. Otro factor lo constituye la protección de intereses particulares, que puede motivar a ocultar deliberadamente actos ilícitos. En algunos casos, el temor a las eventuales implicaciones negativas de un ajuste macroeconómico ha hecho que los funcionarios nieguen la información que haría evidente la necesidad de implementarlo<sup>1</sup>.

Un ambiente de más transparencia refuerza la mayor credibilidad del gobierno y restringe las oportunidades para la corrupción. Es fundamental para una democracia, contar con una cultura de rendimiento de cuentas, en la cual se garantice los derechos de los ciudadanos de observar, entender y evaluar las decisiones y conducta de los funcionarios de gobierno. Para la profundización de las prácticas democráticas en Guatemala, cobra cada vez más importancia exigir la transparencia en los actos gubernamentales.

---

<sup>1</sup> Kopits (2000).

### *Actividades asociadas a la corrupción*

## Recuadro 1

*Abuso de poder:* los funcionarios venden sus poderes al mejor postor, asignan los recursos y servicios de acuerdo a las ofertas recibidas y reclaman viáticos injustificados.

*Comisiones y obsequios ilegales:* los funcionarios cobran un porcentaje sobre los contratos del gobierno para adjudicarlos al mejor postor, o bien, reciben atenciones especiales por parte de las personas interesadas en ser las adjudicatarias de los contratos gubernamentales.

*Evasión o fraude:* evasión total o parcial de los impuestos mediante el pago ilegal a los funcionarios encargados de cobrarlos. También pueden darse amenazas de los funcionarios de cargar impuestos adicionales si no se les paga un soborno.

*Cohecho:* es el acto de sobornar, corromper con dádivas al juez o persona que intervenga en el juicio o a cualquier funcionario público para que, contra justicia o derecho, haga o deje de hacer lo que se le pide.

*Nepotismo:* los funcionarios muestran un interés desmedido en otorgar cargos públicos y prebendas a sus parientes.

Fuentes: Transparencia Internacional (1996), Real Academia Española (1992), Seco et al. (1999).

#### *a. Efectos de la falta de transparencia: la corrupción*

Uno de los graves problemas que provoca la falta de transparencia es propiciar el apareamiento de la corrupción. Esta puede manifestar sus efectos negativos en las dimensiones económicas, políticas y sociales. Y cualquiera que sean sus efectos es más fácil detectarla cuando existen instituciones encargadas de supervisar, controlar o vigilar los manejos públicos.

Un efecto económico directo es que la corrupción conduce a una asignación ineficiente de recursos. Esta debilidad desalienta la inversión, ya que los sectores más rentables lo son no por su eficiencia sino por su capacidad de lograr mayores privilegios. Y esto a la larga puede producir un menor crecimiento económico. Además, la distribución del ingreso puede volverse más desigual cuando se otorgan privilegios especiales negociados tras bastidores con grupos de influencia económica y política<sup>2</sup>. Asimismo, cuando la corrupción contamina la inversión pública, los programas sociales tienden a encarecerse por la distribución de comisiones, o a deteriorar seriamente la calidad de los mismos por debilidades en la supervisión. Aparte de lo anterior, la deshonestidad en el manejo de los recursos públicos desmoraliza al contribuyente, que en el interior de una cultura antitributaria, puede reforzar estas nocivas conductas de incumplir con las leyes fiscales. Finalmente, puede incidir también en deteriorar la formación de capital humano, debido a que podría ocasiona un acceso desigual a la educación<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Gupta, et al. (1998).

En el plano político, introduce factores de descomposición en las virtudes cívicas y en la lealtad al servicio público que es la esencia de la democracia. También, contribuye a formar o consolidar redes de complicidad entre las élites políticas y económicas, entre el Estado y el Mercado. Respecto a la dirigencia política, consolida el clientelismo y las prácticas patrimoniales y con ello mantiene instrumentos ilegales de control. En el interior de la administración pública puede contribuir a reforzar la ineficiencia de la burocracia y generar formas parasitarias de intermediación. Todo esto conduce a la pérdida de credibilidad del poder público y a la erosión de la legitimidad necesaria para un buen gobierno.

En el plano social, la corrupción puede reproducir y/o consolidar las desigualdades sociales al limitar el papel del Estado para responder a las demandas de equidad de los distintos grupos sociales. Las clases populares no tienen acceso a los favores políticos y se ven sometidas a expresiones que refuerzan las exclusiones, ya que la corrupción de los funcionarios contribuye a alejarlos del sistema formal para acceder a sus medios de subsistencia<sup>4</sup>.

#### *b. Iniciativas a favor de la transparencia*

No existen parámetros confiables que permitan definir si la corrupción es un fenómeno en crecimiento. Más lógico es suponer que siempre ha existido, pero en un ambiente democrático y con los efectos de la globalización, no sólo es más visible sino trasciende al ámbito internacional. En los últimos años, han surgido iniciativas nacionales y multinacionales para contribuir a la causa de la transparencia. Entre éstas destacan las siguientes:

*Transparencia Internacional (TI)*, organización no gubernamental dedicada a la erradicación de la corrupción nacional e internacional y a impulsar una mayor rendición de cuentas por parte de los gobiernos. Ha desarrollado un índice por medio de cual sistematiza las percepciones de los ciudadanos sobre la corrupción (CPI, por sus siglas en inglés), con el objetivo de despertar la conciencia cívica sobre el tema y generar acciones para combatir la corrupción. Cuenta con una sede mundial, así como muchos capítulos nacionales. En Guatemala, TI ha trabajado en cooperación con Acción Ciudadana desde 1997.

### **Recuadro 2**

#### *Componentes de una estrategia integral contra la corrupción*

- Reformas administrativas para reducir en lo posible conflictos de interés en la administración pública y controlar los actos de corrupción en su interior de ésta.
- Utilizar los recursos que da el derecho administrativo para exigir rendición de cuentas.
- Establecer mecanismos adecuados para denunciar indicios de corrupción.
- Apoyar un poder judicial independiente.
- Estimular y apoyar al liderazgo político que exalte los valores éticos públicos y privados y sustente su aplicación.
- Fortalecer las entidades superiores de fiscalización.

<sup>4</sup> Transparencia Internacional (1996).

- Establecer oficinas independientes anti-corrupción con suficientes recursos y autoridad.
- Desarrollar un sistema público de adquisiciones abierto, competitivo y transparente.
- Desarrollo de códigos de ética y procedimientos por parte del sector privado y promover el papel de medidas legales disuasivas contra las prácticas corruptas.
- Respaldo la rendición de cuentas y la transparencia en los procesos democráticos (supervisión de elecciones, el control de gastos de los partidos políticos).
- Fortalecer y orientar a la sociedad civil para que actúe contra la corrupción.
- Apoyar la acción de una prensa alerta y libre que ejerza el papel de vigilante público.
- Promover la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción.

Fuente: Transparencia Internacional (1996).

*El Fondo Monetario Internacional (FMI)* desde mediados de los noventa ha empezado a destacar la importancia del buen gobierno. Como parte de esa línea de acción, aprobó en 1998 el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal, que representa el primer intento coherente de fijar estándares internacionales en la conducción de la política fiscal y la diseminación de estadísticas internacionales y de gobierno. Adicionalmente, el FMI ha enfocado sus esfuerzos en promover la transparencia en otras áreas: desarrollo de sistemas estadísticos nacionales, transparencia en las áreas monetaria y financiera así como en la supervisión bancaria.

*La Organización de Estados Americanos (OEA)* aprobó el 29 de marzo de 1996 la Convención Interamericana contra la Corrupción, el primer tratado internacional en la historia destinado a combatirla. Entró en vigor en marzo de 1997 y hasta mediados del 2001 había sido suscrita por 28 países.

*La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD)* elaboró la Convención para el combate de la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales. Este instrumento, preparado en febrero 1999, contempla una unidad anti-corrupción, un grupo de trabajo enfocado a denunciar el lavado de dinero y un programa para promover la ética en el sector público.

## **2. Organismos de la transparencia en Guatemala**

Los órganos de control del Estado<sup>5</sup> son las entidades que fiscalizan los fondos públicos y velan por el ejercicio público responsable. En Guatemala, la principal institución es el Congreso de la República, pero también existen otros de tipo técnico y jurídico y proyectos específicos. Entre los organismos técnicos están la Contraloría General de Cuentas de la Nación (CGCN), la

<sup>5</sup> Todos los conceptos y criterios expuestos en este addendum, cuando no se indique lo contrario, se atribuyen a Acción Ciudadana (2001).

Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT), y la Superintendencia de Bancos (SIB). Entre los de tipo jurídico, se cuenta la Corte de Constitucionalidad, la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Fiscalía de Sección contra la Corrupción, la Procuraduría General de la Nación, y el Tribunal Supremo Electoral. Finalmente, el proyecto SIAF-SAG, al facilitar la disponibilidad de información sobre el presupuesto, permite la auditoría social del gasto público.

#### *a. Congreso de la República*

Conforme lo establece la Constitución es función del Congreso de la República fiscalizar las acciones del poder Ejecutivo y sus dependencias. Para hacerlo, el Congreso cuenta con recursos como:

- (i) El antejuicio, que se produce cuando, a partir de una denuncia, la Junta Directiva o en su caso, la Comisión Permanente del Congreso (Junta Directiva) decide formar una Comisión Pesquisidora a la cual se le encargará investigar si existen indicios razonables que la sustentan, lo cual deberá ser validado por el pleno. Al ser declarado con lugar el antejuicio, el funcionario puede ser separado de su cargo y procesado judicialmente.
- (ii) La interpelación, que es el cuestionamiento al que uno o un grupo de diputados somete a un alto funcionario público (Ministro) para que responda sobre determinados aspectos de su gestión. Luego del interrogatorio, el o los diputados interpelantes pueden solicitar al pleno, en caso de que las respuestas del funcionario no sean satisfactorias, un voto de censura en cuyo caso debería ser destituido<sup>6</sup>.
- (iii) La citación, tiene como finalidad que el funcionario a quien convoca el diputado o grupo de diputados, aclare aspectos puntuales de su política, ya sea con la simple finalidad de obtener información o con el objeto de que introduzca cambios en ella.

Ningún funcionario puede negarse sin justificación a asistir a una convocatoria del Congreso. El artículo 165 constitucional enumera una serie de facultades fiscalizadoras de la conducta de las más altas autoridades del Estado. En sus incisos g) y h) faculta al Congreso a desconocer al Presidente de la República en caso de incapacidad o negligencia en el ejercicio de su mandato, y puede declarar con lugar la formación de causa contra funcionarios de alta jerarquía. Entre sus atribuciones tiene el poder para aprobar, modificar o improbar el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado así como aprobar o improbar, previo informe de la Contraloría General de Cuentas, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas que presenta el ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior.

La labor de fiscalización del Congreso es motivada fundamentalmente por los intereses políticos de los diputados. Más que formar parte de planes estructurados y de largo plazo, responde a la coyuntura del momento. Uno de sus mayores inconvenientes lo constituye el hecho de ser realizada con deficiencias técnicas, debido a la falta de indicadores de seguimiento y a la ausencia de una sistematización de resultados acerca de los temas que motivaron la citación o interpelación de funcionarios.

---

<sup>6</sup> Sin embargo, el Ejecutivo puede obviar dicha sanción confirmando en su cargo al funcionario objeto del voto de desconfianza.

### *b. Contraloría General de Cuentas de la Nación (CGCN)*

Esta entidad tiene como función fiscalizar los ingresos y egresos de los organismos del Estado, municipalidades, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier otra persona individual o jurídica que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas. La ley de la CGCN, así como su reglamento, datan de la década de los 50, por lo que se ha propuesto modificarla para hacerla congruente con la realidad del país y con la Constitución vigente, cuyo artículo 232<sup>7</sup> la establece. La Contraloría es una institución técnica, descentralizada, pero con relativa autonomía operativa pues es nombrado el Contralor por el Presidente de la República. El nombramiento de este funcionario obedece más a criterios políticos que técnicos (capacidad, idoneidad y profesionalismo). Además, su función está limitada por la poca disponibilidad de recursos que se le asignan<sup>8</sup>. Ante la ausencia de una ley que explícitamente obligue a la CGCN a brindar información a cualquier ciudadano que la pida, los datos que recaba solo pueden ser dados a discreción del Contralor General, lo cual se convierte en un obstáculo para la búsqueda de la transparencia.

El Art. 238 de la Constitución está de acuerdo con el Art. 17 de la Ley Orgánica del Presupuesto, acerca de que la fiscalización de los presupuestos del sector público será ejercida por la Contraloría, o por la Superintendencia de Bancos, según el caso. Esta Institución también realiza importantes funciones de control y supervisión de bancos, instituciones de crédito, empresas financieras, de fianzas y seguros, que aunque sean privadas representan intereses públicos.

### *c. Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)*

La SAT se creó por una fusión de la Dirección General de Rentas Internas y de la Dirección General de Aduanas, en Decreto 1-98 del 21 de febrero de 1998. Inició las operaciones de recaudación interna en enero 1999 y de aduanas en febrero del mismo año. Constituye un paso que da el Estado para modernizar la administración tributaria y promover la transparencia fiscal. La novedad de esta institución es su condición descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La SAT todavía se encuentra en proceso de consolidación institucional (véase el capítulo sobre Política Tributaria).

### *d. Procuraduría de los Derechos Humanos*

Esta entidad fue creada por la Constitución Política de 1985 como una oficina comisionada del Congreso de la República. Su finalidad es promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental en materia de derechos humanos; investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas e investigar denuncias planteadas por cualquier ciudadano sobre violaciones a los derechos humanos. Esta entidad puede jugar un papel vital en la prevención de irregularidades de parte del Estado en las áreas de fallas en el debido proceso, abusos de autoridad, falta de cooperación para la entrega de información por parte de funcionarios públicos así como falta de acceso a tribunales y dependencias del Estado. La PDH tiene procuradores adjuntos y auxiliares en todo el país, así como defensorías especializadas, por ejemplo, en aspectos indígenas, niñez y juventud, mujer y otros.

---

7 Entre las actividades "arcaicas" que realiza la CGCN está la práctica de las glosas, las cuales consisten en revisar documentos en comparación con la caja fiscal, lo cual no permite comprobar in situ lo actuado.

8 Es vulnerable a presiones del Congreso de la República mediante recortes presupuestarios y carece de suficiente personal especializado.

#### *e. El Ministerio Público y la Fiscalía de Sección contra la Corrupción*

El Ministerio Público se define en el Art. 251 de la Constitución como una institución auxiliar de la administración pública par velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país. Es el órgano competente para el ejercicio de la acción penal pública contra funcionarios o particulares que incurran en delitos. Al igual que la Contraloría tiene funciones autónomas e inamovilidad de su Dirección. Dentro de sus facultades, el MP puede crear fiscalías específicas y la de lucha contra la Corrupción la creó en septiembre de 1999 al fusionar las fiscalías de Delitos Administrativos y la de Delitos Económicos. Inició sus funciones el 28 de abril del 2000, con el fin de combatir los actos de corrupción cometidos en la administración pública o por personas individuales contra la administración pública.

La creación de un ente de esta naturaleza es novedosa en la lucha contra la corrupción en el país, lo cual ha generado ciertas expectativas respecto a los resultados. Sin embargo, opera en un entorno muy impreciso porque la ley no define exactamente qué es un acto de corrupción. Le pueden ser atribuidos cualquier acto así considerado; tiene además problemas de coordinación con otras instituciones relacionadas como la Policía Nacional, y cuenta con recursos limitados para atender todos los casos que le son presentados. Hasta mayo del 2001, tenía registradas 1,378 denuncias.<sup>9</sup>

#### *f. Proyecto Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF-SIAG)*

Se puso en marcha en 1996, como parte de los esfuerzos de la modernización del Estado. Su implementación ha desconcentrado la administración financiera además de estimular el fortalecimiento de la gerencia pública. El SIAF permite el registro de los ingresos y gastos casi en el tiempo en el que éstos ocurren y reduce el tiempo de asignación de los recursos. Además, propicia al hacer accesible a la ciudadanía el detalle del gasto<sup>10</sup>, hace posible el saneamiento de las finanzas públicas y la racionalización en los procesos de compras<sup>11</sup>. Todo ello redundando en el mejoramiento de la calidad del gasto público. Todos los ingresos y egresos del gobierno central son registrados en el sistema, a diferencia de lo que acontecía antes, cuando cada ministerio constituía presupuestos separados y no se registraban todos los préstamos y donaciones. El sistema lleva un control detallado de quienes registran o autorizan las transacciones y las fechas.

El SIAF pasó por una fase de debilitamiento en parte del año 2000 y principios del 2001, cuando se cerró la consulta al público en la terminal habilitada del Ministerio de Finanzas y no fue actualizada la información de la página de Internet. Afortunadamente, las limitaciones de acceso fueron superadas y también se acordó impulsar la incorporación de entidades públicas descentralizadas al SIAF. El complemento del SIAF es el Sistema de Auditoría Gubernamental (SAG), que consiste en un modelo de control y auditoría integral, que abarca los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, legales y de control. La fiscalización del sistema tiene dos fases: una, que corresponde a la auditoría interna, y otra, externa, que corresponde a la Contraloría General de Cuentas<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Fuente: Acción Ciudadana (2001).

<sup>10</sup> Una característica importante es que la ejecución del presupuesto es de exhibición pública. Para ello existe una computadora en la Comisión de Finanzas del Congreso de la República que permite ser consultada por los diputados, y otra, en la Dirección de Comunicación Social del Ministerio de Finanzas Públicas, para uso de las universidades, institutos de investigación, medios de comunicación o la comunidad organizada. La información también puede ser consultada de forma agregada en la página de Internet del Ministerio de Finanzas Públicas y en la página del SIAF.

<sup>11</sup> Albano (2000).

<sup>12</sup> Sin embargo, según Acción Ciudadana (2001), con este instrumento no se puede medir su grado de efectividad respecto a sus propósitos fiscalizadores, debido a que sus procedimientos y resultados no son públicos.

### *g. El papel de los medios de comunicación*

Los medios de comunicación impresos y electrónicos desempeñan un papel importante en una sociedad democrática. Durante los años de dictaduras militares el ejercicio de la profesión periodística era riesgoso. A las amenazas e intimidaciones se sumaba la autocensura. No obstante, a partir del inicio de la democracia política (1985) se han registrado grandes avances (véase el recuadro 3) en la actividad de la prensa y en el papel que esta ha asumido como fiscalizadora de la gestión pública.

#### *El desafío de los medios de comunicación en Guatemala*

### **Recuadro 3**

"...desde una perspectiva de mediano plazo se puede constatar que en los últimos [trece] años la prensa guatemalteca ha transitado por un proceso de modernización, que ha introducido importantes y positivos cambios en su desempeño como un actor de primer orden en el proceso democrático. Esta modernización, aún incompleta y desigual, con sus avances y retrocesos, ha estado asociada a tres factores principales: a) a la liberalización política; b) la competencia económica intramedios y la introducción de nuevas tecnologías; y c) la profesionalización de la prensa." Democracia en Guatemala, la Misión de un Pueblo Entero, IDEA, (1999:196).

El periodismo de investigación ha surgido como un auxiliar para auditar la gestión pública, exigir la transparencia y poner a prueba la tolerancia a la crítica por parte de la sociedad política. No obstante sus méritos, puede también convertirse en una herramienta política, ajena a la transparencia y más próxima a propósitos privados de toda índole. Tal como lo indica Transparencia Internacional, la prensa es tan solo un pilar del sistema de integridad, lo que hace urgente trabajar en el desarrollo de los demás. El conocimiento de actos poco transparentes que luego no son investigados por el gobierno genera sentimientos de desconfianza y desilusión respecto a las instituciones democráticas.

### *h) El papel de la sociedad civil*

A la labor de la prensa, debe agregarse la importancia que en la democracia adquiere la presencia de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito público. La red de asociaciones que forman la sociedad civil incluye algunas que se ocupan de manera preferente del examen de los asuntos públicos, de la vigilancia acerca del buen manejo de los recursos y del fiel cumplimiento de las funciones públicas. El grado de participación de la ciudadanía en el ejercicio de la transparencia constituye una dimensión adicional de la mayor importancia.

Suele decirse que este tipo de control se llama transparencia horizontal, por contraste con la que realizan las instituciones del Estado, que sería una transparencia vertical. La expresión conspicua de la transparencia horizontal la realizan los ciudadanos en el acto de votar, cuando frente a las diversas ofertas electorales deciden sufragar en contra de los candidatos del partido-

de-gobierno. Se trata de una sanción que esta implícita en el voto de castigo, forma periódica de protestar contra funcionarios o partidos corruptos.

### ***3. Iniciativas de transparencia contenidas en el Pacto Fiscal***

El Pacto Fiscal incorpora compromisos sobre el tema de la transparencia. Éstos pueden agruparse en cuatro categorías: la primera, la exigencia de mayor claridad en las metas y acciones futuras de política fiscal; la segunda, pide más accesibilidad a la información sobre las actividades del gobierno; tercera, acciones enfocadas a una mejor rendición de cuentas; y la cuarta, medidas para combatir la corrupción.

En la categoría de política fiscal, se fijan metas en cuanto al balance fiscal, superávit en cuenta corriente, carga tributaria y endeudamiento público. Por el lado de las acciones futuras, se define la necesidad de no emprender más de una reforma tributaria en el período 2000-2004, erradicar las amnistías y hacer públicas las metas de gasto sectorial, inversión pública, gasto multianual y endeudamiento anual.

Entre los compromisos que implican mayor disponibilidad de información al público, está la necesidad que el Estado refleje sus actividades de manera más clara en el presupuesto. Para conseguirlo, debería incluir: i) el costo fiscal de privilegios, exoneraciones y exenciones vigentes; ii) los pasivos contingentes; iii) los montos de financiamiento directo e indirecto; iv) la cuantificación del balance general del Estado; v.) los presupuestos de municipalidades y entidades autónomas, semi autónomas y descentralizadas y v.) una mayor información que facilite el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

El Pacto Fiscal incluye compromisos hacia una mayor rendición de cuentas, no sólo de los organismos gubernamentales frente al Congreso de la República sino también hacia la sociedad civil, impulsando procesos de auditoria social. Por otra parte, hace énfasis en la necesidad de contar con instrumentos para esta finalidad, como la existencia de un Sistema de Indicadores de Gestión. Finalmente, destaca la necesidad de desarrollar los artículos 30 y 31 de la Constitución Política, mediante la promulgación de una Ley de Libre Acceso a la Información. La que existe en Estados Unidos (recuadro 4) puede ser una referencia.

En el área de combate a la corrupción, el Pacto Fiscal expresa la urgencia de contar con una nueva Ley de Servicio Civil y recomienda revisar la Ley de Responsabilidad y Probidad para funcionarios públicos. Adicionalmente, sugiere implantar programas que desarrollen un mejor conocimiento de la ley por parte de los empleados públicos, e insiste en la necesidad de hacer del SIAF-SAG un programa permanente que expanda constantemente sus alcances. Finalmente, exhorta a fortalecer las entidades responsables de combatir la corrupción a la par de campañas educativas y de ética para prevenirla. Los compromisos sobre transparencia que aparecen en el Pacto Fiscal constituyen herramientas para fortalecer al Estado en el cumplimiento de sus funciones y dar mayor legitimidad a sus acciones. Con la excepción del SIAF-SAG, la mayoría de estas acciones no han sido implementadas.

*Ley de Libre Acceso a la Información de Estados Unidos  
(Freedom of Information Act)*

## Recuadro 4

Esta ley provee acceso público a los archivos el gobierno. La base de esta Ley es la creencia que el gobierno debe rendir cuentas por sus actos y que el público posee el derecho de obtener información sobre esas acciones. Esta ley obliga a las agencias gubernamentales a publicar descripciones de sus operaciones y procedimientos, al mismo tiempo que debe proporcionar a cualquier persona u organización la información que solicite, en un plazo de diez días hábiles.

Existen algunas categorías de información que no puede ser revelada, aunque las cortes federales tienen jurisdicción para dictaminar si alguna información no puede ser proporcionada. La Oficina de Administración de Personal (Office of Personnel Management) tiene el poder de tomar acciones disciplinarias contra los oficiales que oculten información contraviniendo a la ley.

#### **4. La visión internacional sobre la transparencia en Guatemala**

La transparencia es un fenómeno difícil de medir porque tiene una dimensión cualitativa y subjetiva. Sin embargo, existen parámetros para evaluar las percepciones de la corrupción recogidas por medio de encuestas, y que permiten hacer comparaciones con los resultados obtenidos en varios países. A continuación se presentan algunos de estos índices.

##### *a. Índice de Percepciones de Corrupción de Transparencia Internacional*

Este índice (CPI, por sus siglas en inglés)<sup>13</sup>, ampliamente difundido en los debates sobre corrupción, es usado por funcionarios, académicos, empresarios, periodistas y políticos. El propósito del CPI es proveer datos extensos sobre las percepciones de la corrupción dentro del país.<sup>14</sup> Debido a la complejidad del fenómeno y que hasta el momento no se ha desarrollado alguna fuente o método único para el levantamiento de la información, el CPI ha adoptado el enfoque de un índice compuesto basado en varias encuestas<sup>15</sup>.

La última información disponible para Guatemala corresponde al año 2001<sup>16</sup>, y fue calculada con base en cuatro fuentes: el reporte de competitividad mundial del Foro Económico Mundial, la Encuesta del ambiente de negocios mundial realizada por el Banco Mundial, el Reporte de la Unidad de Inteligencia de la revista británica Economist, y el Índice de Opacidad elaborado por

13 Graaf (2001).

14 El CPI no tiene el propósito de medir la corrupción de los nacionales fuera de sus propios países. Este es un fenómeno separado y se mide con instrumento diferente, que es el Bribe Payers Index (BPI).

15 Para obtener mayor confiabilidad en la elaboración del índice, TI solamente incluye en el CPI a aquellos países en los cuales existan al menos 3 encuestas referidas a la corrupción, en las cuales se provea un ranking de países.

16 En el CPI del 2000, Guatemala no fue incluida debido a que en ese año solamente se realizaron aquí 2 encuestas.

Pricewaterhouse Coopers. La calificación que recibe Guatemala es de 2.9 sobre 10<sup>17</sup>, el cual sitúa a la percepción de corrupción en el país en el puesto 65 de 90 países. Aunque las encuestas que sirvieron de base muestran un rango amplio de opiniones que va desde algunas que califican al país con 1.9 hasta otras que le dan hasta 3.9, todas ponen en evidencia el consenso existente en el país sobre la existencia de la corrupción. La encuesta indica que el país donde se percibe más corrupción en América Latina es Bolivia, mientras que los que se perciben como menos corruptos son Chile, seguido por Uruguay, Costa Rica, Perú, Brasil, Colombia, México y Argentina. Un índice similar al de Guatemala aparece en países como Panamá, El Salvador, República Dominicana, Honduras, Nicaragua y Venezuela.

Transparencia Internacional muestra preocupación porque en el CPI del año 2001 la mayoría de países están más cerca de ser vistos como más corruptos, es decir, poseen un índice menor a 5.0. En el caso de Latinoamérica, solamente dos países tuvieron un puntaje por encima de 5.0.

#### *b. Índice de Opacidad de Price Waterhouse Coopers*

De acuerdo con Price Waterhouse Coopers (PWC), la opacidad consiste en la ausencia en un país determinado de prácticas claras, precisas, formales, fácilmente discernibles, y de amplia aceptación en el ámbito mundial. Para tener una idea de cuánto cuesta este tipo de comportamiento, PWC elaboró un Índice de Opacidad que provee estimaciones de la influencia que tiene la opacidad en el costo y disponibilidad del capital. En ese sentido, además de la estimación del índice de opacidad, se calcula una medida indicativa de lo que representaría en términos de impuestos la opacidad para la inversión extranjera directa, así como el pago de premio por riesgo atribuible a la opacidad cuando los países prestan dinero a través de la emisión de bonos.

El índice de opacidad es un índice compuesto, conocido como Factor "O". Se ha elaborado ya para 35 países y está basado en los datos de cinco factores que influyen en la opacidad que caracteriza la condición de un país. Los cinco factores conocidos como CLEAR por sus siglas en inglés son: (i) Corrupción (C), la cual afectará el costo de capital si las empresas pueden ser desplazadas del mercado de capital debido a conexiones políticas en vez de fundamentos económicos; (ii) Sistema legal (L), que incluye factores como lo predecible del sistema legal, el cumplimiento de las leyes, regulaciones y derechos de propiedad; (iii) Política económica (E), que se refiere a la facilidad de prever las políticas monetarias, fiscales y cambiarias; (iv) Estándares contables y de información (A), que comprende las prácticas contables así como la facilidad de acceso a información sobre empresas privadas, principalmente aquellas que se financian a través del mercado de capitales; y (v) Regulación (R) la cual trata sobre existencia de reglas claras sobre la aplicación de los procedimientos y regulaciones.

En el Cuadro No. 1 puede observarse que de los países latinoamericanos incluidos en la muestra, Guatemala aparece como el segundo país con mayor opacidad. Para la inversión extranjera lo anterior equivale a tener un impuesto adicional al ISR, producto de la opacidad y equivalente al 28%, y a un mayor pago de intereses, resultado de una prima por riesgo en la tasa de interés de emisiones de bonos igual a 7.49. Los cinco factores de opacidad en Guatemala son, en orden de

---

<sup>17</sup> El puntaje se refiere a la percepción del nivel de corrupción según empresarios, analistas de riesgo, y el público general, en una escala de 10 (altamente limpio) a 0 (altamente corrupto).

importancia: i.) opacidad de la política económica; ii) opacidad de los estándares y prácticas contables y dificultades de conseguir información sobre el desempeño de las empresas; iii) el impacto de la regulación arbitraria e incierta; iv) la corrupción; y v) el sistema legal. Cabe destacar que la falta de acceso a información pública y privada es lo que más incide en la opacidad de Guatemala, poniendo de manifiesto que el desafío de la transparencia corresponde a la sociedad en su conjunto y no solo al gobierno.

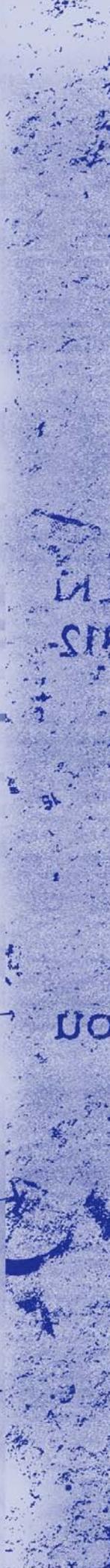
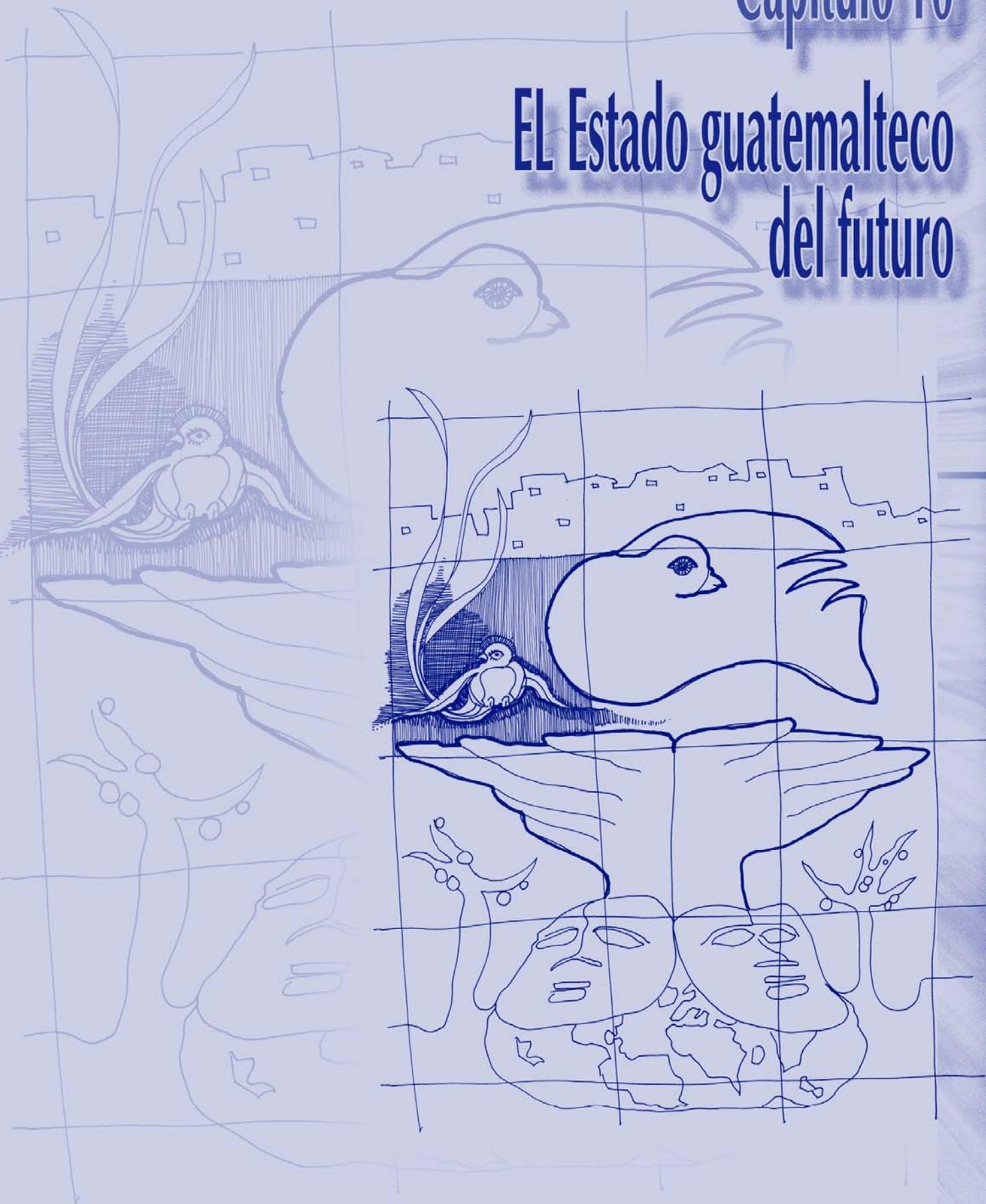
Cuadro No. 1  
Efectos de la opacidad en el costo de capital

País	Factor-0 (en puntos de tasa de interés)	Impuesto equivalente (%)	Prima por riesgo
Argentina	61	25	6.39
Brasil	61	25	6.45
Chile	36	5	0.03
Colombia	60	25	6.32
Ecuador	68	31	8.26
Guatemala	65	28	7.49
México	48	15	3.08
Perú	58	23	5.63
Uruguay	53	19	4.52
Venezuela	63	27	7.12

Fuente: PWC(2001).

# Capítulo 10

## EL Estado guatemalteco del futuro



# Índice

El Estado guatemalteco del futuro	209
1. El Estado fuerte en una sociedad moderna	211
2. El comienzo de la reforma estatal y la Constitución de 1985	212
3. 1996: El Estado que esbozan los Acuerdos de Paz	213
4. Pacto Fiscal y el Estado fuerte	217

# El Estado guatemalteco del futuro

## 1. *El Estado fuerte en una sociedad moderna*



Cómo debe ser el Estado en una sociedad con graves déficit sociales que deben resolverse? Ese es el tema que se aborda en este capítulo final.

En el país se ha empezado a adquirir conciencia del problema y algunos pasos se han dado en esa dirección. Se cuenta afortunadamente para ello con valiosos instrumentos consensuales que pueden orientar el cambio y las políticas públicas: la Constitución de la República, los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal. La adopción de las medidas contenidas en ellos constituyen herramientas que pueden contribuir a cambiar la naturaleza del Estado, a orientar la dirección de las políticas públicas en provecho de los problemas sociales.

Guatemala sale de la larga etapa de dictaduras y de las tres décadas de enfrentamiento armado con un Estado débil. El Estado que se delinea en la Constitución, los Acuerdos de Paz, el Pacto Fiscal y el sentido común es un Estado fuerte porque expresa una autoridad legítima, resultado de elecciones libres, competitivas. Es decir, su fortaleza se fundamenta en la razón legitimadora que da el respaldo de la mayoría de ciudadanos. Es fuerte porque tiene la capacidad de aplicar la violencia legítima en situaciones extremas. Tener el monopolio de la fuerza significa que en el interior de la Nación no pueden existir otros grupos que se la disputen (paramilitares, guerrillas, ó narcotraficantes). Es fuerte el poder político que no resuelve los conflictos sociales utilizando la represión, sino aplicando la ley de manera pacífica. También es fuerte el Estado que mantiene una autonomía relativa frente a los grandes y poderosos poderes fácticos que se mueven en la sociedad, que no se somete a los intereses corporativos, particulares, sino que en su gestión tiene condiciones para asegurar la representación de los intereses universales de la Nación. En síntesis, el Estado que necesita Guatemala para el futuro inmediato es aquél que tiene la capacidad de manifestar su autoridad en cualquier circunstancia, temporal o espacial; y cuyo control social, extendido y respetado, le permite la conducción de la sociedad en provecho de todos, incluso a través de conflictos que resuelve con el uso permanente del diálogo y la ley.

La construcción de un Estado moderno con esas características depende de la voluntad política de la Nación expresada por intermedio de los partidos políticos, de las organizaciones sociales, del respaldo de la opinión pública. Pero debe tomarse en cuenta que el Estado es también el

reflejo de su sociedad. Por ello es indispensable que la sociedad cambie y se modernice en sus dimensiones económicas, culturales, jurídicas, en suma, en las relaciones interpersonales de toda la comunidad nacional. El impulso innovador es, sin duda, de naturaleza política y por allí se debe empezar. El Estado y la sociedad forman una unidad funcional, en donde ambos componentes se influyen mutuamente. No podría funcionar de manera sostenida un Estado moderno en una sociedad cuyos ciudadanos manifiesten apatía política y se abstengan de participar, excluidos, inmersos en clientelismo o en prácticas patrimoniales. O una sociedad donde grupos dirigentes practiquen formas de discriminación racial, social o de género. El Estado moderno corresponde a una sociedad moderna.

## ***2. El comienzo de la reforma estatal y la Constitución de 1985***

Hacia la mitad de la década de los ochenta se inició la transición hacia la democracia. Con la Constitución de 1985 aparecieron algunas instituciones nuevas que apuntalaron el surgimiento de un Estado de Derecho. La Constitución Política de 1985 representó un avance en relación con las dos Constituciones anteriores en cuanto al reconocimiento de los derechos civiles y políticos, pero no reguló bien lo relativo a las funciones sociales del Estado, a sus políticas en provecho de la justicia social, ni reforzó la soberanía fiscal del sector público, dato fundamental para lograr el cumplimiento de las mencionadas políticas sociales.

A partir de 1986, los políticos, los partidos y algunas organizaciones sociales y culturales empezaron a referirse a la reforma del Estado. Pese a lo anterior, el mundo académico y los centros de investigación, las universidades y los institutos privados, se han ocupado muy poco del tema de la modernización del Estado como proyecto de racionalización del poder en sus relaciones con la sociedad. No hay investigaciones ni propuestas que no sean las recetas, ya superadas, del Consenso de Washington<sup>1</sup>, puestas en clave política. Lo que ha habido en el transcurso de estos 17 años son medidas sectoriales, iniciativas dispersas y a veces contradictorias que no obedecen a un diseño general de largo plazo de reforma del Estado, sino más bien a cambios menores para facilitar la labor de gobernar.

En este tiempo, el Estado ha venido modificándose como resultado de la aplicación de decisiones normativas o prácticas, como las siguientes:

- Una tendencia a democratizar su funcionamiento, apoyándose en las nuevas instituciones que creó la Constitución y en la legitimación de procesos electorales competitivos, abiertos y plurales. Un aspecto importante del Estado que ha ido surgiendo es su tendencia a garantizar el respeto a los derechos humanos, las libertades públicas y la participación social. No obstante tendencias minoritarias contrarias que surgen de la sociedad o dentro del mismo Estado.
- La apertura comercial y la liberalización de la economía redefinió el papel del Estado en sus relaciones con el mercado en el sentido de asegurar el funcionamiento competitivo de éste. La tendencia es a conformar un Estado que actúe más como facilitador que como prestador

---

<sup>1</sup> Por "consenso de Washington" se entiende el conjunto de propuestas de estabilización, ajuste y privatización que fueron apoyadas durante la década de 1980 por instituciones con sede en Washington, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

directo de servicios o productor de bienes. En el marco de esta voluntad de desregular se ha insistido en el ejercicio de funciones típicamente públicas, especialmente en el área social, pero sin dotarle de los recursos financieros suficientes.

- Aunque el Estado guatemalteco nunca asumió funciones de empresario productor bienes, se han tomado decisiones que responden a políticas de privatización de los pocos activos públicos. Ejemplo de esto lo constituyen la privatización de la Empresa Eléctrica de Guatemala y de TELGUA.
- Como se indica en el cuerpo de este Informe, hay algunos aspectos en los que el poder ejecutivo ha desconcentrado parte de sus funciones en educación y salud, al tiempo que ha cedido un 10% de sus recursos a favor de los presupuestos municipales. La creación de los fondos sociales también están inspirados en una voluntad descentralizadora que puede concretarse más. Sin embargo, a pesar de estas iniciativas, puede afirmarse que el Estado guatemalteco mantiene su carácter centralizador.
- Los cuatro gobiernos civiles de la transición han producido una abundante legislación que busca modernizar algunas dimensiones puntuales en el funcionamiento del gobierno. Sólo a manera de ejemplo se mencionan la nueva Ley del Organismo Judicial, el Código Municipal, Ley de Compras y Contrataciones del Estado, Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Ley Orgánica del Presupuesto y otras. La reforma legal es importante y de hacerse ordenadamente puede ir configurando paulatinamente una modernización en los procedimientos administrativos. Un gran vacío está dado por la ausencia de una nueva ley de Servicio Civil, que podría contribuir a mejorar la efectividad de estas leyes del funcionamiento del Estado en general.

### 3. 1996: El Estado que esbozan los Acuerdos de Paz

Los Acuerdos de Paz constituyen el conjunto programático más importante respecto a las reformas inmediatas que necesita el Estado. Contienen recomendaciones explícitas, sugerencias o simples menciones relativas al futuro del país, a un modelo de Nación. Todas ellas tienen en común reiterar la necesidad de vincular el ejercicio del poder político con la construcción de un Estado de Derecho, término este último con frecuencia confundido con la propuesta de un Estado democrático<sup>2</sup>. A partir del análisis del conjunto de Acuerdos, hay que saber diferenciar: i) las reiteradas menciones que se hacen sobre *principios generales de cultura política*, apoyados en argumentos filosóficos, o de moral pública, y ii) de lo que son propiamente *recomendaciones para la construcción o modernización de instituciones políticas*. El Estado que se acuerda construir tiene las siguientes características:

*a. Un estado que sea la negación del existente.* Esto quedó recogido de manera explícita en el Acuerdo de Querétaro (25/VII/91) donde se enfatiza que para el fortalecimiento de la democracia es necesario contar con un efectivo Estado de Derecho. Conforme tal Acuerdo, los

---

<sup>2</sup> Sin duda que este último supone un Estado de Derecho y en el lenguaje cotidiano han terminado por unificarse y se habla, entonces, de un Estado democrático de derecho. Ese es el sentido que se le otorga en este Capítulo.

siguientes aspectos tienen que ser satisfechos por un Estado democrático de derecho:

- El fortalecimiento de la sociedad civil y de su papel en la vida política
- El desarrollo de las instituciones democráticas
- La eliminación de los cuerpos represivos y el respeto irrestricto de los derechos humanos
- La subordinación de las fuerzas armadas al poder civil
- El reconocimiento y respeto a la identidad y derechos de los pueblos indígenas
- El acceso y goce por parte de todos los guatemaltecos de los beneficios de la producción nacional, basados en los principios de la justicia social

b. *Un Estado con instituciones eficaces para garantizar los derechos humanos.* En el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (México, 29/III/94), el Estado de Derecho del futuro tiene que apoyarse en tres instituciones claves:

Un Organismo Judicial independiente y constituido profesionalmente por funcionarios seleccionados e incorporados a la carrera judicial.

Un Ministerio Público igualmente independiente, administrativa y políticamente, y con el personal suficiente para contribuir a la aplicación de la justicia pronta y gratuita.

Una Procuraduría de los Derechos Humanos que goce de todas las garantías que requiere para funcionar como instrumento de control real y verificación oportuna y respetada, para lo cual debe contar con el respaldo total del Gobierno.

En la definición de esa nueva institucionalidad, el Acuerdo menciona también la necesidad de introducir cambios en el Código Penal para castigar las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales y garantizar que no habrá cuerpos clandestinos operando a la sombra de las fuerzas de seguridad del Estado.

c. *Un Estado respetuoso de la diversidad.* El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (México, 31/III/95) contiene una extensa variedad de temas y sugerencias generales acerca de cómo debe ser una sociedad multiétnica, pluricultural y multilingüe donde ya no existan condiciones para las prácticas de la discriminación y se reconozca el derecho a la identidad cultural diferente. Se trata de un documento de fuerte carácter normativo, que reúne un amplio conjunto de aspiraciones seculares de la población maya. De satisfacerse tales recomendaciones, la naturaleza de la sociedad y el Estado guatemalteco cambiarían radicalmente. Este ya no podría ser un poder monista propio de la tradición jurídica liberal, sino de naturaleza plural, con las instituciones correspondientes propias de una sociedad multicultural. El Acuerdo sugiere modificaciones para poder atender los siguientes aspectos mínimos y preliminares:

- Modificar la Constitución para elevar a ese rango el reconocimiento del carácter multiétnico de esta sociedad, asegurando su unidad con todas las consecuencias legales, sociales y culturales que esto apareja.
- Adecuar el sistema educativo para asegurar la alfabetización y la enseñanza multicultural en cada uno de los idiomas indígenas; o, en todo caso, con los más importantes.
- Modificar el sistema judicial para que la población maya pueda ser juzgada en su propio idioma.

- Reconocer el papel que corresponde a las comunidades mayas en el marco de la autonomía municipal y asegurar su participación plena en todos aquellos aspectos que les afecten.
- Desarrollar normas legales que reconozcan a los pueblos indígenas la aplicación del derecho consuetudinario en asuntos propios de sus comunidades, siempre que las decisiones no contravengan los derechos fundamentales asegurados por el sistema jurídico escrito, nacional e internacional.
- Crear Comisiones Paritarias para orientar todos los cambios necesarios en el sistema educativo y asegurar la educación intercultural.

*d. Un estado descentralizado, participativo, que estimule el crecimiento económico con equidad.* El Acuerdo sobre Aspectos socioeconómicos y situación agraria (México, 5/V/96) pese a su aspiración global, contiene algunas formulaciones relativas al tema del Estado nuevo que debería regular una nueva realidad socioeconómica (Ver recuadro 1). El mayor énfasis está dado en asegurar que los niveles de vida de la población indígena cambien sustancialmente. Las modificaciones concretas que se señalan son las siguientes:

- Reformar la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y crear condiciones para que funcionen activamente los Consejos Municipales, Regionales y Departamentales.
- Promover políticas de descentralización y desconcentración efectivas, para que el Gobierno central delegue sus recursos de poder a favor de instancias locales. El modelo propuesto exige la apertura de espacios para que la población de las comunidades participe en el diseño, ejecución y administración de políticas y proyectos. En este sentido, la descentralización es vista como un medio para democratizar al Estado desde su base misma.
- Erradicar de la legislación vigente todas aquellas disposiciones que alientan la discriminación racial y que limitan los derechos de las mujeres.
- Formulación precisa de metas explícitas para aumentar el gasto público en el sector social, especialmente en educación y en salud.
- Impulsar un crecimiento sostenido de la economía nacional no menor del 6% anual y realizar cambios institucionales y operativos para que una nueva política fiscal eleve hacia el año 2000 la carga tributaria al 12% .
- Afirmación del papel rector del Estado como responsable del cambio que debe experimentar la sociedad guatemalteca, si para ello cumple la amplia variedad de recomendaciones planteadas.

#### *El Estado y el desarrollo social*

### **Recuadro 1**

“Corresponde al Estado promover, orientar y regular el desarrollo socioeconómico del país de manera que, con el esfuerzo del conjunto de la sociedad, es asegure en forma integrada la eficiencia económica, el aumento de los servicios sociales y la justicia social. En la búsqueda del crecimiento, la política económica debe orientarse a impedir que se produzcan procesos de exclusión socioeconómica, tales como el desempleo y el empobrecimiento, y que al contrario, se maximicen los beneficios del crecimiento económico para todos los

guatemaltecos. En la búsqueda del bienestar de todos los guatemaltecos, la política social debe propiciar el desarrollo económico, mediante su impacto en la producción y la eficiencia.”.

Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, II – 14.

*e. Un Estado en el que el poder institucional sea ejercido sin más limitaciones que las que la ley fija.* El Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. (México, 19/IX/96) contiene las recomendaciones más precisas y puntuales acerca del rostro del Estado, democrático y de derecho, que debe tener Guatemala. El Acuerdo parte de la evidencia de que el conflicto armado ha desgastado y debilitado a los Organismos del Estado, por lo cual necesitan de un remozamiento inmediato. Es en esa perspectiva que adquieren sentido algunos de los aspectos siguientes, propios de un Estado democrático:

- Se ratifica la potestad legislativa del Congreso de la República, la necesidad de elevar su calidad, su eficiencia, su autonomía y la necesidad de que pueda fungir como un mecanismo de control constitucional sobre el Organismo Ejecutivo.
- Con más detalle se ocupa del sistema judicial, sin duda el más perjudicado durante la dictadura militar y el conflicto y el que más cambios necesita. De ahí que proponga varias reformas constitucionales para modernizarlo, asegurar el acceso de todos a la justicia, pero de manera especial para garantizar la seguridad jurídica de las mujeres y de los pueblos indígenas.
- Los cambios en la estructura de los partidos políticos y de la ley electoral forman parte de la creación de un nuevo sistema político en cuyo centro aparece el Estado. De ahí las numerosas recomendaciones, algunas propias del ámbito constitucional, que el Acuerdo recoge para la modernización de la estructura partidaria.
- Las propuestas más novedosas y relevantes se refieren a cambios en el Organismo Ejecutivo<sup>3</sup>, porque redefinen las bases sobre las cuales se asienta el poder político. Es importante la recomendación de elaborar una nueva Agenda de Seguridad, porque plantea la necesidad de modificar el marco conceptual que había prevalecido hasta ese momento, con lo cual le da al Estado un nuevo perfil, más comprometido en la defensa y protección del ciudadano. En este nuevo marco, se afirma que la seguridad debe proteger los derechos de las personas. No se limita a reiterar la responsabilidad del Ejército en afrontar las amenazas militares externas o a la obligación de la Policía en restablecer el orden público cuando este ha sido quebrantado. Los nuevos postulados de una Agenda de Seguridad requieren tomar en cuenta la obligación de las fuerzas de seguridad de respetar y defender los derechos del ciudadano. En este contexto, la recomendación más importante es la creación de una Policía Nacional Civil, sobre la cual el Ejército ya no tendrá jurisdicción.
- Por último, limita las funciones de las Fuerzas Armadas, al asignarle la defensa de la soberanía nacional y la integridad del territorio y reitera la subordinación de éste respecto al Presidente de la República, en su calidad de Comandante General del Ejército.

<sup>3</sup> En varias dimensiones del poder del Estado, este tiene su expresión inmediata en el Ejecutivo y este, a su vez, en la figura presidencial. Ello hace que con frecuencia se incurra en la visión reduccionista de confundir el poder con el Ejecutivo y de identificar a éste exclusivamente con Presidente, sobre todo en situaciones autoritarias donde además existe la figura del caudillo militar.

El Acuerdo estipula también, entre otras propuestas, cambios en el sistema educativo y el fin del servicio militar obligatorio. Asimismo, estipula la necesidad de dotar al Ejército de una nueva doctrina militar, en cuya discusión participe el poder civil. Indica que la nueva doctrina del Ejército debe estar animada por el respeto de la Constitución, de los derechos humanos, del espíritu de los Acuerdos de Paz y el respeto y sujeción del instituto castrense al poder civil. El Acuerdo habla también de la necesidad de reorganizar funcional y conceptualmente a los organismos de inteligencia del Estado. Los cambios propuestos establecen la necesidad de una oficina que se encargue de la información y la inteligencia, cuyo control corresponda al Ministerio de Gobernación y no al Estado Mayor Presidencial. Respecto a esta última entidad, indica la necesidad de desmantelarla. En el espíritu civilista del Acuerdo, la inteligencia militar strictu sensu debe estar limitada a las funciones propias del Ejército.

En síntesis, los diversos Acuerdos de Paz propician el surgimiento de un nuevo tipo de Estado. El espíritu y las ideas marco generadas por el proceso de Paz sustentan las concepciones sobre el Estado que se prefigura en el Pacto Fiscal.

#### **4. Pacto Fiscal y el Estado fuerte**

Los Acuerdos de Paz abrieron las puertas al proceso de reforma del Estado. Su dimensión más importante es la soberanía fiscal que toda autoridad estatal tiene como condición de su existencia y para cumplir con sus objetivos básicos. El Pacto Fiscal constituye un acuerdo nacional que busca establecer el monto, el origen y el destino de los recursos con que debe contar el Estado para satisfacer sus funciones establecidas en la Constitución y en los Acuerdos de Paz. Se habla de un acuerdo nacional para establecer los principios y compromisos que el Estado establece con la ciudadanía para trazar su política fiscal. Dadas las profundas desigualdades sociales que existen en Guatemala, el Pacto Fiscal es el instrumento que la sociedad y el Estado establecen para asegurar recursos suficientes para que éste pueda abatir la pobreza y hacer partícipes del desarrollo a todos los guatemaltecos<sup>6</sup>.

Tal objetivo no es un propósito ambicioso sino resultado del realismo con el que debe enfrentarse la realidad, en donde aparece el Estado con el poder suficiente para consolidar en el país un régimen económico y social que se funde en principios de justicia social. El Pacto Fiscal requiere un tipo de Estado distinto al vigente. El nuevo Estado requiere de soberanía fiscal poder afrontar todas sus responsabilidades; no solamente limitarse a combatir la pobreza, sino contribuir a la estabilidad macroeconómica mediante el equilibrio de los ingresos y gastos del Estado. A la vez, este Estado debe utilizar el Presupuesto Nacional como mecanismo de redistribución del ingreso, vehículo de saneamiento de las finanzas públicas y promotor del empleo.

La captación de recursos económicos es de vital importancia, porque es el único camino para estabilizar las finanzas públicas y lograr que éstas se sostengan a lo largo del tiempo, sin que ello implique desestimular la inversión. Y esa capacidad extractiva solo puede realizarla un Estado legítimo, democrático, eficiente, tal como lo diseña el Pacto Fiscal. En este sentido, es necesario

---

<sup>6</sup> Se utilizan diversas secciones de Pacto Fiscal, para un futuro con paz y desarrollo, Guatemala, 25 de mayo de 2000.

recordar que los Acuerdos de Paz establecieron que la captación de recursos financieros debe mejorar en de inmediato y crecer en los próximos años. Se señaló el 12% de carga tributaria para el año 2000, meta que posteriormente se recalendarizó, para ser alcanzada en el 2002.

El poder tributario es la facultad que la sociedad otorga en exclusividad al Estado para establecer impuestos y cobrarlos. Es un acuerdo que tiene como punto de partida un Estado fuerte y, como meta, una sociedad desarrollada. De ahí que los Acuerdos fijaran una carga que debía satisfacerse en fechas determinadas: en el año 2000, la recaudación debería ser superior en un 50% con respecto a lo que captado en 1995. Algunos compromisos no han podido cumplirse pero sigue siendo útil recordar que para el año 2002 debería haberse resuelto satisfactoriamente el compromiso de alcanzar el 12% del PIB como carga tributaria, resultado de una reforma que el Estado debe dirigir y aplicar.

Esa reforma comprende varios aspectos, entre ellos, la eliminación de privilegios, exenciones y exoneraciones fiscales. También corresponde establecer un sistema globalmente progresivo, de tal forma que la carga tributaria promedio aumente en la medida en que el ingreso de los contribuyentes sea mayor. Además, se expresa la necesidad de simplificar el cobro y así eliminar un obstáculo en provecho de la cultura tributaria. La reforma aspira a ampliar la base tributaria y darle a estos procedimientos estabilidad y certeza durante períodos de tiempo bien establecidos, para lo cual asigna al Estado, por medio de la Superintendencia de la Administración Tributaria (SAT), un papel central en la correcta recaudación y administración de los recursos económicos.

La SAT, al funcionar de la forma como lo establece la legislación correspondiente y la que debe dictarse tal como lo sugiere el Pacto Fiscal, puede ser la expresión operativa, técnica y política de la dimensión fiscal del nuevo Estado. Una SAT eficaz es el principio para garantizar que las metas de gasto en educación, salud, vivienda, justicia, seguridad y desarrollo rural no serán obstaculizadas por falta de recursos. Una política sana evitará cubrir estos gastos con déficit fiscales que sean cubiertos por endeudamiento interno o por préstamos o donaciones del exterior. El financiamiento del gasto social debe afrontarse con recursos nacionales, con la tributación que los guatemaltecos deben realizar, de tal manera que la cooperación externa solo sea un complemento. Estos gastos sociales sostenidos no pueden posponerse por más tiempo. El Pacto Fiscal es la herramienta que facilita el cambio, porque el tipo de Estado que propone, es justamente la autoridad que la nación guatemalteca espera para que en los próximos tiempos aquellas finalidades se realicen. Y esos tiempos ya llegaron.

Hay dos elementos más que deben mencionarse. Uno es la necesidad de que existan medios para garantizar el buen manejo de los recursos públicos. La transparencia, que facilita el control institucional y ciudadano, forma parte de las previsiones que el Pacto Fiscal contiene, para prevenir la posibilidad de corrupción e ineficacia en el manejo de los fondos públicos. Un manejo transparente de la recaudación y del gasto, supervisado por el Congreso de la República, la Contraloría General de Cuentas y garantizado por el Ministerio Público, persiguiendo y procesando a quien abuse, reforzaría el nuevo rostro del Estado. Y si a ello se suma la posibilidad efectiva de que la fiscalización sea reforzada por los partidos

políticos, la prensa y las sociedad civil organizada, el Estado no solo ganaría en transparencia sino también en legitimidad

El otro elemento es el relativo al fortalecimiento del sistema democrático. Las finanzas públicas están en el centro del proceso democrático<sup>7</sup> pues no hay quizás un tema que preocupe más a la ciudadanía que el saber de qué manera será gravada y cómo serán utilizados los impuestos que paga. En el proceso de construcción democrática, las instituciones y la política fiscal deben respetar los fundamentos del Estado de Derecho: la división de poderes, el respeto a la legalidad, el principio de la participación ciudadana. El sistema democrático debe responder a las expectativas de gasto público sin producir desequilibrios macroeconómicos. La falta de consenso en torno a la política fiscal puede conducir a prácticas indeseables. El Estado democrático de derecho es la garantía de que eso no sucederá. Ese es el Estado del futuro inmediato que todos queremos y que todos debemos ayudar a construir.

---

<sup>7</sup> CEPAL, *El Pacto Fiscal, fortalezas, debilidades, desarrollos*, Doc. LC/G-1997/Rev.1. publicado en Santiago de Chile, 1998, p.36.



# Listado de siglas y abreviaturas

<b>APRESAL:</b>	Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sector Salud
<b>ASC:</b>	Asamblea de la Sociedad Civil
<b>ASESA:</b>	Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria
<b>ASS:</b>	Administrador de Servicios de Salud
<b>BANDESA:</b>	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola
<b>BANGUAT:</b>	Banco de Guatemala
<b>BANRURAL:</b>	Banco de Desarrollo Rural
<b>BANVI:</b>	Banco Nacional de la Vivienda
<b>CA:</b>	Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz
<b>CACIF:</b>	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
<b>CAMIP:</b>	Centro de Atención Médica Integral para Pensionados
<b>CDAG:</b>	Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala
<b>CDUR:</b>	Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
<b>CENSAT:</b>	Centro de Estudios Tributarios
<b>CEPAL:</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CEPIS:</b>	Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente
<b>CGCN:</b>	Contraloría General de Cuentas de la Nación
<b>CIEN:</b>	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
<b>COEDUCA:</b>	Comité Educativo
<b>COG:</b>	Comité Olímpico Guatemalteco
<b>COPREDEH:</b>	Comisión Presidencial para los Derechos Humanos
<b>CORFINA:</b>	Corporación Financiera Nacional
<b>COS:</b>	Colectivo de Organizaciones Sociales
<b>COVIAL:</b>	Unidad Ejecutora de Conservación Vial
<b>CPI:</b>	Índice de Percepción de la Corrupción (Corruption Perception Index)
<b>CPPF:</b>	Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal
<b>CSVP:</b>	Coordinadora Sí Vamos por la Paz
<b>DTP:</b>	Difteria, Tétanos y Pertussis (tos ferina)
<b>EEGSA:</b>	Empresa Eléctrica de Guatemala S. A.
<b>EMPAGUA:</b>	Empresa Municipal de Agua
<b>ENCOVI:</b>	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
<b>ENIGFAM:</b>	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares
<b>FEGUA:</b>	Ferrocarriles de Guatemala

<b>FIS:</b>	Fondo de Inversión Social
<b>FMI:</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FNUAP:</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas
<b>FODIGUA:</b>	Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco
<b>FOGUAVI:</b>	Fondo Guatemalteco para la Vivienda
<b>FONAPAZ:</b>	Fondo Nacional para la Paz
<b>FRG:</b>	Frente Republicano Guatemalteco
<b>FSDC:</b>	Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario
<b>FUNCEDE:</b>	Fundación Centroamericana de Desarrollo
<b>GPDH:</b>	Gasto Público en Sectores de Desarrollo Humano
<b>GUATEL:</b>	Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones
<b>IAF:</b>	Índice de Autonomía Fiscal
<b>IDH:</b>	Índice de Desarrollo Humano
<b>IDM:</b>	Índice de Desarrollo de la Mujer
<b>IEMA:</b>	Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias
<b>IEV:</b>	Índice de Esperanza de Vida
<b>IFI:</b>	Instituciones Financieras Internacionales
<b>IGSS:</b>	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
<b>INAP:</b>	Instituto Nacional de Administración Pública
<b>INDE:</b>	Instituto Nacional de Electrificación
<b>INDECA:</b>	Instituto Nacional de Comercialización Agrícola
<b>INFOM:</b>	Instituto de Fomento Municipal
<b>IPEA:</b>	Instituto de Pesquisa Económica Aplicada
<b>IPES:</b>	Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales
<b>IPG:</b>	Índice de Potenciación de Género
<b>ISE:</b>	Institución de Servicio Educativo
<b>ISSET:</b>	Impuesto de Solidaridad Extraordinario y Temporal
<b>ISR:</b>	Impuesto Sobre la Renta
<b>IUSI:</b>	Impuesto Único Sobre Inmuebles
<b>IVA:</b>	Impuesto al Valor Agregado
<b>IVS:</b>	Programa de Invalidez, Vejez y Supervivencia del IGSS
<b>LIP:</b>	Línea Internacional de Pobreza
<b>LNP:</b>	Línea Nacional de Pobreza
<b>MAGA:</b>	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
<b>MICIVI:</b>	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
<b>MINFIN:</b>	Ministerio de Finanzas Públicas

<b>MINUGUA:</b>	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
<b>MP:</b>	Ministerio Público
<b>MSPAS:</b>	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
<b>OEA:</b>	Organización de Estados Americanos
<b>OECD:</b>	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
<b>OMC:</b>	Organización Mundial de Comercio
<b>ONAM:</b>	Oficina Nacional de la Mujer
<b>ONG:</b>	Organización No Gubernamental
<b>OPS:</b>	Oficina Panamericana de la Salud
<b>PAN:</b>	Partido de Avanzada Nacional
<b>PAYSA:</b>	Proyecto de Agua y Saneamiento del Altiplano
<b>PDH:</b>	Procuraduría de los Derechos Humanos
<b>PET:</b>	Población en Edad de Trabajar
<b>PF:</b>	Pacto Fiscal
<b>PIB:</b>	Producto Interno Bruto
<b>PLANACAM:</b>	Plan Nacional de Capacitación Municipal
<b>PNUD:</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PROMUJER:</b>	Programa de Promoción de la Mujer Rural
<b>PRONADE:</b>	Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo
<b>PRONERE:</b>	Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar
<b>PROPEVI:</b>	Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar
<b>PSS:</b>	Proveedor de Servicios de Salud
<b>PWC:</b>	Price Waterhouse Coopers
<b>RENICAM:</b>	Red Nacional de Instituciones de Capacitación Municipal
<b>RIN:</b>	Reservas Internacionales Netas
<b>SAE:</b>	Secretaría de Análisis Estratégico
<b>SAG:</b>	Sistema de Auditoría Gubernamental
<b>SAT:</b>	Superintendencia de Administración Tributaria
<b>SEGEPLAN:</b>	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
<b>SEPAZ:</b>	Secretaría de la Paz
<b>SIAF-SAG:</b>	Sistema Integrado de Administración Financiera y Control
<b>SIAS:</b>	Sistema Integrado de Atención en Salud
<b>SIB:</b>	Superintendencia de Bancos
<b>SIT:</b>	Superintendencia de Telecomunicaciones
<b>SNU:</b>	Sistema de Naciones Unidas
<b>SOSEP:</b>	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente

<b>TI:</b>	Transparencia Internacional
<b>UNEPAR:</b>	Unidad Ejecutora del Programa de Acueductos Rurales
<b>UNESCO:</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>UNICEF:</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>URNG:</b>	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
<b>USAC:</b>	Universidad de San Carlos de Guatemala
<b>ZOLIC:</b>	Zona Libre de Industria y Comercio

# Bibliografía

## CAPÍTULO 1

- Adler, J. H., et al. (1952), *Las finanzas Públicas y el Desarrollo Económico de Guatemala*. México D. F: Fondo de Cultura Económica.
- Barón y Castro R. (1943), *Pedro de Alvarado*, Ediciones Atlas, Madrid.
- CEPAL (1980), Revista de la Comisión Económica para América Latina –CEPAL–, No.28, Santiago de Chile.
- Guerra Borges, A. (1999), *Guatemala El Largo Camino a la Modernidad*. Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Mérida, S. C. (1997), “Hacienda Pública” en *Historia de Guatemala*, Tomo III, Asociación Amigos del País, Guatemala.
- Morales, F. (1996), *Mujer y Libertad: Dolores Bedoya de Molina*. Editorial Cultura, Guatemala.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1921), Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentada a la Asamblea Legislativa en 1921, Tipografía Nacional de Guatemala, Guatemala.
- Solórzano Fernández, V (1968), *Evolución Económica de Guatemala.*, Guatemala: Editorial José Pineda Ibarra.

## CAPÍTULO II

- Banco Mundial (1989), *Public Sector Review*, Guatemala.
- CIEN (2000a), *Descentralización: El Proceso de Modernización de la Educación*. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (2000b), *Descentralización: El Proceso de Modernización de la Salud*. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. Guatemala.
- CEPAL (2000), *¿Hacia Dónde va el Gasto en Educación?*. Comisión Económica para América Latina, Chile.
- CEH (1999), *Guatemala memoria del silencio*, Tomo 1, Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico –CEH–, Guatemala: Oficina de Servicios de Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS).
- Colegio de Abogados (1967), *Memoria del IV Congreso Jurídico Guatemalteco*. Guatemala: Imprenta Universitaria.

- CPPF (2000), *La Política Fiscal en Guatemala*. Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal, Guatemala.
- Democracia Cristiana Guatemalteca (1985), *Proyecto nacional*. Guatemala.
- Foro Nacional de la Mujer (1998), Primer Informe 1996-1998.
- García Laguardia, J. M. (1997), *Política y Constitución en Guatemala, La Constitución de 1985*, Guatemala: Procuraduría de los Derechos Humanos.
- Global Info Group. (1999) *En Cifras: Guatemala*. Guatemala.
- IDC–Banco Mundial (1998), *Revisión del Programa de Inversión Pública de Mediano Plazo: Sector Salud*. Guatemala.
- INFOM (1999), *Informe de Logros 1996–1999*. Instituto de Fomento Municipal (INFOM). Guatemala.
- INE (1999a), *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil*. Instituto Nacional de Estadística Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (1999b), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998-99*, Instituto Nacional de Estadística. Guatemala: Gráficos Díaz Paiz.
- Ministerio de Educación. (1999), *Memoria de Labores 1996 – 1999*, Guatemala.
- MINUGUA (1999), *Suplemento al Cuarto Informe Sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala*, Misión Verificadora de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). Guatemala.
- ONU (1998), *Guatemala: Los Contrastes del Desarrollo Humano*. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano: 1998. Sistema de Naciones Unidas. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Guatemala: El Rostro Rural del Desarrollo Humano*". Informe Nacional sobre Desarrollo Humano: 1999. Sistema de Naciones Unidas. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Guatemala: La Fuerza Incluyente del Desarrollo Humano*. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano: 2000. Sistema de Naciones Unidas. Guatemala.
- OPS, UNICEF, CEPIS. (2000), *Evaluación Global de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento*. Oficina Panamericana de la Salud –OPS–, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF– y Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente –CEPIS–. Guatemala.
- Presidencia de la República de Guatemala (1991), *Hacia una democracia económica y social: Política económica y social del gobierno de Guatemala para el período 1991- 1996*. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (1993), *Plan de Gobierno 1995– 1995: Agenda de trabajo*. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (1996), *Hacia un desarrollo integral sostenible y sustentable*, Guatemala.
- PNUD, CEPAL y UNICEF. (1999), *Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en América Latina y El Caribe*. Chile.
- PNUD (2000), *Informe Sobre Desarrollo Humano 2000*. Programa de Naciones unidas para el Desarrollo. Nueva York, E. U. A: Mundi Prensa.
- Sánchez Viesca, A. (1996), *La práctica de la reforma del sector salud en Guatemala: Lecciones para el futuro*. Centro para el desarrollo Estratégico en Salud, Guatemala.

SEGEPLAN (1997), *Construyendo el cambio*, Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia de la República. Guatemala.

SIAS (1999), *La Salud: Una revolución silenciosa en las comunidades*. Sistema Integrado de Atención en Salud –SIAS–, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Guatemala.

Unidad Ejecutora del Programa de Acueductos Rurales (2001), *Informe Anual 2000-2001*. Guatemala.

URL (1998), *Comentarios a los Acuerdos de Paz*, Universidad Rafael Landívar. Guatemala.

### **CAPÍTULO III**

Boyce, J. K. (1996), "External Resource Mobilization", en *Economic Policy for Building Peace. The Lessons of El Salvador*, Lyenne Rienner Publishers, Londres.

CPPF (1999), *Hacia un Pacto Fiscal en Guatemala*. Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal. Guatemala.

Holiday, D. (2000), *Guatemala's Precarious Peace*. Mimeo.

ONU (1997), *Los Acuerdos de Paz de Guatemala*. Sistema de las Naciones Unidas. Guatemala.

Palencia Prado, M. (2000), *Pacto Fiscal ¿Una de cal y otra de arena?*. Revista Diálogo, N. 6, Año 3, julio 2000. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Guatemala.

Segovia, A. (1994), *La implementación de los Acuerdos de Paz y las Reformas Económicas en El Salvador*, Informe de Consultoría Presentado a la Agencia Internacional de Cooperación Sueca.

\_\_\_\_\_ (1996), "Domestic Resource Mobilization", en Boyce, James K. (Ed.) *Economic Policy for Building Peace. The Lessons of El Salvador*, Lyenne Rienner Publishers, London.

Valdez, J. F. y M. Palencia Prado (2000), *Los Dominios del Poder: la encrucijada tributaria*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Guatemala.

### **CAPÍTULO IV**

Banco Mundial (2000), *Panamá, Estudio sobre la pobreza: Prioridades y estrategias para la reducción de la pobreza*. Serie de estudios del Banco Mundial sobre países. Washington, EUA.

Hoegen, M. von y Palma, D. (1999), *Los pobres explican la pobreza*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES), Universidad Rafael Landívar. Guatemala.

PNUD (2001), *Informe sobre el desarrollo humano 2001: Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. New York, EUA: Mundi-Prensa Libros.

### **CAPÍTULO V**

Anders, A. y M. Willis. (2000), *International comparison of health care systems using resources profiles*. Bulletin of the World Health Organization, 78 (6).

- González de la Rocha y A. Greenspun (2001), *Private Adjustments: Households, crisis and work*. En: *Choices for the poor: Lessons from National Poverty Strategies*. UNDP.
- Harrington, J. et al. (2001) "Financing Basic Social Services", En *Choices for the poor: Lessons from National Poverty Strategies*. UNDP.
- May, J. (2001), "An elusive consensus: Definitions, measurement and analysis of poverty", En *Choices for the poor: Lessons from National Poverty Strategies*. UNDP.
- Mora Castrillo, R. y L. Rosero Bixby (2001), *Equidad y salud materno infantil en Guatemala, 1987 y 1999*. Proyecto ELAC No. 34. Coordinación de Investigaciones, División de Salud y Desarrollo Humano, OPS.
- Morten, J. (2001), "Rural-Urban Linkages and Poverty Analysis", En *Choices for the poor: Lessons from National Poverty Strategies*. UNDP.
- ONU (2000), *Guatemala: La Fuerza Incluyente del Desarrollo Humano*. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano: 2000. Sistema de Naciones Unidas. Guatemala.
- Pape, E. y E. Quiroa (2001), *Las contribuciones ocultas de las mujeres en la economía nacional*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO–, Guatemala.
- Sen, Amartya. (2001), *Development as Freedom*. Sage.
- Sen, Gita (1997), *Empowerment as an Approach to Poverty* (Background paper to the Human Development Report)

## CAPÍTULO VI

- APRESAL (1999), *Foro Internacional: "La Reforma del Sector Salud"*, Proyecto Apoyo a la Reforma del Sector Salud. Guatemala.
- ASIES (1990), *Compartiendo Costos y Beneficios: Lineamientos de Estrategia para el Desarrollo Social y Económico de Guatemala 1991-1995*. Asociación de Investigación y Estudios Sociales. Guatemala.
- Banco Mundial (1989), *Public Sector Review*, Guatemala.
- Bonilla, Alejandro y Alfredo Conte (1997), *Breve Crónica y Análisis de las Reformas de los Sistemas de Jubilación de fin de Siglo en América Latina*. OIT. (mimeo).
- CEPAL (2000), *¿Hacia Dónde Va el Gasto en Educación?*, Comisión Económica para América Latina. Chile.
- CIEN (2000a), *Descentralización: El Proceso de Modernización de la Educación*, Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (2000b), *Descentralización: El Proceso de Modernización de la Salud*. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. Guatemala.
- Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal, (2000), *La Política Fiscal en Guatemala*, Guatemala.
- CONGCOOP (2001), *Propuesta Marco para la extensión de Cobertura de Seguridad Social a Población Campesina y Trabajadores/as del Sector Informal*. Coordinadora de ONG y Cooperativas de Guatemala. Informe de Consultoría. Guatemala.
- Durán, F. (2001), *Evaluación Actuarial del Programa de Pensiones IVS del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social*. Fundación F. Ebert/PNUD.

- Durán, F. y F. Herrero (2001), *El Sector Privado en el Sistema de Salud de Costa Rica*. Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 109, CEPAL/ECLAC, Santiago de Chile, abril 2001.
- Durán, F. y A. Rodríguez (2000), *Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido*. Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 100, CEPAL/ECLAC, Santiago de Chile.
- Durán, F. (2000), *Costos e incentivos en la organización de un sistema de pensiones*. Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 98, CEPAL/ECLAC, Santiago de Chile.
- Durán, F. y A. Rodríguez (1998), *Reforma de Pensiones: los desafíos de la vejez*. Ministerio de la Presidencia, Programa de Reforma Integral de Pensiones de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Fundación Friedrich Ebert (1997), *La Seguridad Social en Nicaragua*. Managua.
- Global Info Group. (1999), *En Cifras: Guatemala*. Guatemala.
- IDC–CGC (1999), *Propuesta de Mecanismos para el Desarrollo Habitacional en Guatemala*. Guatemala.
- IDC–Banco Mundial (1998), *Revisión del Programa de Inversión Pública de Mediano Plazo: Sector Salud*. Guatemala 1998.
- IGSS (1997), *Informe Anual de Labores 1996*, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (1999a), *Memoria de Labores 1998*, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (1999b), *Boletín Estadístico*. 1995-1999, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (1999c), *Boletín de Pensiones*. 1996-1999. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Políticas Institucionales 2001-2006*. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Guatemala.
- INE (1987,1995,1999), *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 1987, 1998 y 1999*. Instituto Nacional de Estadística. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (1999a), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998-99*. Instituto Nacional de Estadística. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (1999b), *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 1998-1999*. Instituto Nacional de Estadística. Guatemala.
- INFOM (1999), *Informe de Logros 1996 – 1999*. Instituto de Fomento Municipal. Guatemala.
- Iniciativa Reforma del Sector Salud (1998), *Cuentas Nacionales de Salud: Guatemala*.
- Instituto Centroamericano de la Salud (1999) *La Salud en Centroamérica*. Serie de informes técnicos. Números 01, 02 y 04. Costa Rica.
- James, E. (1995), *Envejecimiento sin Crisis: Propuesta para los Ancianos y la Promoción del Crecimiento*, Banco Mundial.
- Mesa Lago, C. (1996), "Las Reformas de las Pensiones en América Latina y la Posición de los Organismos Internacionales", *Revista de la CEPAL, Separata*, Diciembre.
- \_\_\_\_\_ et al. (1997), *La Seguridad Social en Guatemala: Diagnóstico y propuesta de reforma*. Fundación Friedrich Ebert. Guatemala.

- Ministerio de Finanzas Públicas – Dirección Técnica del Presupuesto (2000), *Estado de la Ejecución del Presupuesto 1998 al 2000*, Guatemala.
- Ministerio de Finanzas Públicas – Dirección de Contabilidad del Estado (1986 – 1997), *Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre del Ejercicio Contable de 1986 a 1997*, Guatemala.
- Ministerio de Educación. (1999), *Memoria de Labores 1996 – 1999*, Guatemala.
- MSPAS (1999a), *Registro de Establecimientos de Salud*. Dirección General de Servicios de Salud, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (1999b), *Código de Salud, Decreto 90-97*. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Cuentas Nacionales 1998*. Unidad de Planificación Estratégica, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Guatemala.
- MINUGUA (1999), *Suplemento al Cuarto Informe Sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala*. Misión Verificadora de las Naciones Unidas en Guatemala. Guatemala.
- Nieves, I. y G. La Forgia (2000), “Contratación gubernamental de ONG a gran escala para extender los servicios básicos de salud a las poblaciones pobres en Guatemala”, *El Desafío de la Reforma en Salud: Alcanzando los pobres*, Banco Mundial, BID, CCSS y IESE. San José, Costa Rica.
- OMS (2000), *World Health Report*. Organización Mundial de la Salud.
- ONU (1999), *Guatemala: El Rostro Rural del Desarrollo Humano*”. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano: 1999. Sistema de Naciones Unidas. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Guatemala: La Fuerza Incluyente del Desarrollo Humano*. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano: 2000. Sistema de Naciones Unidas. Guatemala.
- OPS, UNICEF y Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (2000), *Evaluación Global de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento*. Guatemala.
- PNUD, CEPAL y UNICEF (1999), *Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en América Latina y El Caribe*, Chile.
- PNUD (2000), *Informe Sobre Desarrollo Humano 2000*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. EUA.
- SIAS (1999), *La Salud: Una Revolución Silenciosa en las Comunidades*, Sistema Integrado de Atención en Salud, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Guatemala.
- Unidad Ejecutora del Programa de Acueductos Rurales (2001), *Informe Anual 2000-2001*, Guatemala.
- Velásquez Carrera, E. A. (1997), *El Régimen de la Seguridad Social en Guatemala*. Guatemala.
- Sitios de Internet: [www.mspas.gob.gt](http://www.mspas.gob.gt), [www.igss.org.gt](http://www.igss.org.gt), [www.ine.gob.gt](http://www.ine.gob.gt), [www.segeplan.gob.gt](http://www.segeplan.gob.gt), [www.ban-guat.gob.gt](http://www.ban-guat.gob.gt), [www.who.org](http://www.who.org), [www.americas.health-sector-reform.org](http://www.americas.health-sector-reform.org).

## CAPÍTULO VII

- ASIES (2000), *Análisis del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2001*, Asociación de Investigación y Estudios Sociales. Guatemala: Mimeo.
- Barreda (1999), "Análisis del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2000" En: *Pulso Temático. Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales IPES, Departamento Económico y Social Año 2, núm. 4*. Guatemala: IPES.
- Casanegra, (1997), *Guatemala: Rompiendo la Barrera del 8 por ciento*. Fondo Monetario Internacional FMI, Departamento de Finanzas Públicas Washington, D.C.: Mimeo..
- CEPAL (1996), *Guatemala: Determinantes de la Viabilidad de las Reformas Tributarias, 1980 –1994*, México, D. F.
- Cifuentes, L., et al. (2000), "Política Fiscal, Finanzas Públicas y Estructura Tributaria en Guatemala Período 1990 –1998", en *Análisis Específico del Impuesto Único Sobre Inmuebles IUSI*. Departamento de Estudios de Problemas Nacionales "Lic. Rafael Piedrasanta Arandí", Facultad de Ciencias Económicas, USAC. Guatemala: Mimeo.
- Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (1998), *Guatemala, Acuerdo de Recalendarización de la Meta de Carga Tributaria del 12% al 2002*, Guatemala: Mimeo.
- Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (2000), *Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo*, Guatemala.
- Dos Santos, P. S. (1999), "Guatemala: estudio sobre la administración tributaria central", *La Política Fiscal en Guatemala Volumen III, Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal*, Guatemala.
- FMI (1998), "Guatemala: Recent Economic Developments–Supplementary Information" En *IMF Country Staff Report No.98/72*. Washington, D.C: Fondo Monetario Internacional.
- Fuentes, J. A. (1999), *Apertura y empleo en Guatemala*. Cuadernos de Desarrollo Humano.
- Larios, J. (1999), "Cómo se distribuye la carga tributaria por clase de ingreso en Guatemala". En *La Política Fiscal en Guatemala, Volumen III*. Guatemala: Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal.
- MINUGUA (2000), *Propuesta Preliminar sobre las prioridades de la Paz período Agosto 2000–Diciembre 2001 Programa de Gasto Público Prioritario, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala*. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Oficina del Portavoz, Crónicas de MINUGUA, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala*. Guatemala.
- ONU (1998), *Guatemala: Los Contrastes del Desarrollo Humano*. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano: 1998. Sistema de Naciones Unidas. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Guatemala: El Rostro Rural del Desarrollo Humano*". Informe Nacional sobre Desarrollo Humano: 1999. Sistema de Naciones Unidas. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Guatemala: La Fuerza Incluyente del Desarrollo Humano*. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano: 2000. Sistema de Naciones Unidas. Guatemala.
- Rodas Martini, P. (2000), *Ante la titubeante política tributaria: El reto es trazar lineamientos de largo plazo*. Guatemala: FLACSO.

- Schneider, P. y E. Weymann (1999), *Diagnóstico de la Política Fiscal*. Insumo para el informe de desarrollo humano 1999. Guatemala: Mimeo.
- Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal (2001), *Evaluación Preliminar del Cumplimiento del Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia en Guatemala*, Guatemala: Mimeo.
- URNG (1998), Tercer Informe de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG de Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, período abril-diciembre 1997, Guatemala.
- Valdez, F. y M. Palencia (1999), *Los Dominios del Poder: La Encrucijada Tributaria*, Guatemala: FLACSO.
- Wilson, R. y C. Barreda (1999), *Contexto de la Política Fiscal*, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales IPES, Guatemala.
- Wisecarver, D. L. (1999), "Impuestos en Guatemala: Mayor Recaudación y Progresividad Global" En *La Política Fiscal en Guatemala, Volumen III*. Guatemala: Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal.
- Sitios de Internet: [www.minfin.gob.gt](http://www.minfin.gob.gt), [www.sat.gob.gt](http://www.sat.gob.gt), [www.banguat.gob.gt](http://www.banguat.gob.gt).

## CAPÍTULO VIII

- Aghon, G. (1996), "Descentralización fiscal en América Latina. Un análisis comparativo", En *Descentralización fiscal en América Latina. Balances y principales desafíos*. CEPAL/GTZ.
- \_\_\_\_\_ (1998), "Descentralización Fiscal: Tendencias y Tareas pendientes", En *The fiscal covenant: strengths, weakness and challenges*, CEPAL. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2000a), "Los retos pendientes de la descentralización fiscal en América Latina y el Caribe". En *Conferencia introductoria del seminario internacional: Avances y dificultades de la descentralización fiscal en El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana*, FODES/GTZ Nicaragua.
- \_\_\_\_\_ (2000b), "Reforma fiscal y redefinición del federalismo en México" En *Descentralización fiscal en América Latina: desafíos pendientes*. CEPAL-GTZ. Monterrey, Nuevo León. México.
- Alonso, C. (1998), *Reflexiones en torno al fortalecimiento financiero de los gobiernos locales en Guatemala a partir del Impuesto Único Sobre Bienes Inmuebles*. Mimeo. Guatemala.
- Arruda, L. (1999), *La descentralización fiscal en Brasil*. (En [www.autonomia.ec-gov.net](http://www.autonomia.ec-gov.net).)
- Artana, D. y R. López Murphy (1999), *Descentralización fiscal y aspectos macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana*, Instituto de Estudios Superiores en Administración, Caracas, Venezuela.
- Bhal, R. (1999), *Reglas de ejecución para la descentralización fiscal*, Banco Mundial. Washington D. C. EUA.
- Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (2000), *Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo*, Guatemala.

- FUNCEDE (1999), *La estructura del presupuesto municipal de los municipios de Guatemala*. Fundación Centroamericana de Desarrollo,. Serie Estudios No. 8, Año de 1997. Guatemala.
- IBM (1999), *Decentralization. Briefing Notes*. Instituto del Banco Mundial. Washington D. C. EUA.
- Larios, J. L. (2000), "Cómo se distribuye la carga tributaria por clase de ingreso en Guatemala". En *La política Fiscal en Guatemala. Comisión para la reforma fiscal*. Guatemala.
- Musgrave, R. A. (1983), "Who should tax, where and what?", En *Tax assignment in Federal Countries*, Australian National University, Center of research on federal financial relations. Canberra, Australia.
- Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*. Nueva York. EUA.
- Ohana, E. F. (2000), "Actividades extrapresupuestarias en Guatemala". En *La política Fiscal en Guatemala*, Comisión para la Reforma Fiscal. Guatemala.
- Olson, M. (1969), "Strategies, theory and its applications; the principle of fiscal equivalences", En *The division of responsibilities among different levels of government*, The American Economic Review, vol. 59, N° 2, pp. 479-487. USA.
- Pérez M., J. A. (1995), "Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Istmo Centroamericano", en *Municipalismo, Descentralización, Asociativismo e Integración en Centroamérica*, FEMICA-CUD. Compilador Juan Alberto González. Guatemala.
- Krause-Junk, G. (1996), "La Descentralización fiscal en América Latina: Una Perspectiva Internacional", En *Descentralización fiscal en América Latina. Balances y principales desafíos*. CEPAL/GTZ.
- Rojas Hurtado, F. (1995), "La descentralización fiscal en América Latina". En *Revista Reforma y Democracia del CLAD n° 3*. Caracas. Venezuela.
- Shah, A. (1997), *Reforma de las relaciones fiscales intergubernamentales en las economías de los países en vías de desarrollo y de mercados emergentes*, Banco Mundial. Segunda Impresión. Washington D. C. EUA.
- Shenone, O. H. (2000), "Guatemala: Ampliación de la base tributaria, 1996 -1998", En *La Política Fiscal en Guatemala*, Comisión para la Reforma Fiscal. Guatemala.

## CAPÍTULO IX

- Acción Ciudadana. (2000), *Impunidad y corrupción en el ámbito fiscal*. Colección de Educación Fiscal No.3. Guatemala: FLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Fortalecimiento de los órganos de control en el Estado de Guatemala: Hay que abrirle paso a la transparencia*. Guatemala.
- Albano, O. (2000), *La modernización de la gestión pública en Guatemala*. Boletín Responsabilidad/Anti-corrupción No.20.
- Bale, M. y T. Dale (1998), "Public sector Reform in New Zealand and its relevance to developing countries". En *The World Research Observer*, Vol. 13 No.1.

- Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (2000), *Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo*, Guatemala.
- FMI (2001), *Manual revisado de Transparencia Fiscal*. Fondo Monetario Internacional (FMI), Documento complementario del Código de Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras. Mimeo.
- Graaf Lambsdorff, J. (2001), *Framework document*. Documento de base para el Índice de Percepciones de la Corrupción 2001. TI-Göttigen University: Mimeo.
- Kopits, George (2000), *Calidad de gobierno: transparencia y responsabilidad*. Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe, organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo. BID: Mimeo.
- PWC (2001), *The Opacity index*. Price Waterhouse Coopers: Mimeo.
- Transparencia Internacional (1996), *La hora de la Transparencia en América Latina*. TI-LAC.

[...IR A ÍNDICE](#) 

# Anexo metodológico



# Anexo metodológico

## Índice

1. Ilustración de la metodología de cálculo del Índice de Desarrollo Humano – IDH – Municipal A115
2. Ilustración de la metodología de cálculo del Índice de Desarrollo de la Mujer – IDM – A118
3. Ilustración de la metodología de cálculo del Índice de Exclusión del Desarrollo Humano Social ó Índice de Pobreza Humana – IEDS – A121
4. Metodología para el cálculo del Índice de Potenciación de Género A123



# 1. ILUSTRACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE CÁLCULO DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO -IDH- MUNICIPAL

## A. Ilustración del uso de la metodología

Para calcular el índice, se han establecido valores mínimos y máximos de cada uno de los indicadores que componen el IDH.

	Mínimos	Máximos
• Salud:		
-Esperanza de vida al nacer (en años):	25	85
• Educación:		
-Alfabetización de adultos (%):	0	100
-Tasa de matriculación combinada (%):	0	100
• Ingreso:		
-PIB per cápita real (PPA en dólares)	100	40,000

Para cada uno de los componentes del IDH, se computan índices individuales según la fórmula, para el caso de los componentes de Salud y Educación la fórmula general es la siguiente:

$$\text{Índice} = \frac{\text{Valor } x^i - \text{Valor } x^i \text{ mínimo}}{\text{Valor } x^i \text{ máximo} - \text{Valor } x^i \text{ mínimo}}$$

Para el caso de educación, el componente está formado por dos indicadores: el índice de alfabetismo de adultos –IA– y la tasa de matriculación combinada de los niveles de primaria, secundaria y universitaria –IMC–, al obtener los resultados por separado aplicando la fórmula anterior, se utilizan dichos resultados en la siguiente fórmula:

$$\text{Índice nivel educativo} = \frac{2 \text{ (IA)} + 1 \text{ (IMC)}}{3}$$

Para el componente del componente del Ingreso

$$W(y) = \frac{\log y^i - \log y^i \text{ mínimo}}{\log y^i \text{ máximo} - \log y^i \text{ mínimo}}$$

## B. Metodología de cálculo para estimar los indicadores del IDH

En Guatemala la mayoría de información se calcula al nivel de departamento; por tal razón, para calcular el IDH por municipio hubo que elaborar metodologías específicas para contar con los datos a ese nivel, las cuales se detallan a continuación.

### B.1 Salud

Para el caso de la esperanza de vida, se aplicó el mismo dato que tiene el departamento a los municipios que lo componen, en el supuesto que la información al nivel de departamento refleja en general las mismas condiciones que prevalecen en cada uno de los municipios.

La fuente de los datos fue el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social a través del Sistema de información Gerencial de Salud –SIGSA-.

### B.2 Educación

#### b.2.1 Alfabetismo

Se partió del supuesto de que la estructura poblacional del país (proporciones relativas) no ha variado significativamente en los años de 1994 a 1999. Se calcularon con información del Censo de 1994 las tasas de alfabetismo por municipio, departamento y región, comparándolos con los datos departamentales que reporta CONALFA para los años de 1996 a 1999.

Con los datos así obtenidos se ajustaron los datos del Censo con relación a la serie que reporta CONALFA.

Seguidamente se calculó la correlación entre el alfabetismo para 1994 y el crecimiento del alfabetismo registrado hasta 1999, dando como resultado una correlación negativa, es decir, a mayor alfabetismo en 1994, menor variación a 1999.

Tomando en cuenta la dicha correlación entre el crecimiento del alfabetismo, el nivel de alfabetismo de 1994 y la estructura poblacional, se estimó el nivel de alfabetismo por municipio, utilizando la fórmula siguiente:

$$AM_{99} = a_{94} + \frac{100C - a_{94}C}{An_{94}}$$

Donde:

$AM_{99}$  = Alfabetismo municipal estimado 1999

$a_{94}$  = Alfabetismo municipal 1994 (Censo)

C = Crecimiento ajustado en la tasa departamental de alfabetismo (Censo y CONALFA)

$An_{94}$  = Analfabetismo departamental 1994.

#### b.2.2 Tasa de matriculación neta

Utilizando como base la información del Censo de 1994 se determinó la tasa de asistencia neta para los niveles primario y secundario por municipio, departamento y región para 1994. El Ministerio de Educación calcula la tasa de matriculación neta para los mismos niveles por departamento. Al contar con información de cada municipio y departamento para 1994 y por

departamento para 1999 se relacionaron los datos para obtener la tasa de asistencia por municipio, por medio de la fórmula siguiente:

$$X_{99} = \frac{(X_{94}) (x_{94})}{X_{99}}$$

Donde:

$X_{94}$  = Tasa de asistencia neta por departamento

$x_{94}$  = Tasa de asistencia neta por municipio

$X_{94}$  = Tasa de matriculación neta por departamento

$x_{94}$  = Tasa de matriculación neta por municipio

Adicionalmente, se utiliza la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998/99 –ENIGFAM-, donde se obtiene la tasa de asistencia neta por región. Estos resultados se relacionan, utilizando la fórmula anterior, con la información que proporciona el Censo de 1994, con el fin de obtener la tasa de asistencia neta por municipio.

Teniendo los dos resultados (según MINEDUC y ENIGFAM) se establece el promedio y se determina la tasa de asistencia neta por municipio.

### b.2.3 El ingreso

El modelo del mapa de pobreza probabilístico<sup>1</sup> cuenta con la estimación del consumo total por municipio, resultado que se da al combinar la información que coincide entre el Censo 1994 y la ENIGFAM.

Al contar con dicha información, se procedió a calcular la estructura porcentual del consumo de cada municipio en relación con el consumo total.

Tomando como supuesto que el ingreso sea igual al consumo, se aplicó la estructura porcentual del consumo por municipio al ingreso total que reporta ENIGFAM, obteniendo el ingreso para cada municipio. Con esto se calculó el ingreso real per cápita a ese nivel.

<sup>1</sup> Elaborado por SEGEPLAN, Universidad Rafael Landívar e INE.

## 2. ILUSTRACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE CÁLCULO DEL ÍNDICE DE DESARROLLO DE LA MUJER –IDM-

### A. Ilustración del uso de la metodología

Para calcular el índice, se han establecido valores mínimos y máximos de cada uno de los indicadores que componen el IDM.

	Mínimos	Máximos
• Salud:		
- Esperanza de vida al nacer (en años):	25	85
- Hombres	22.5	82.5
- Mujeres	27.5	87.5
• Educación:		
- Alfabetización de adultos para los hombres y mujeres (%)	0	100
-Tasa de matriculación combinada para los hombres y mujeres(%)	0	100
• Ingreso:		
- PIB per cápita real (PPA en dólares)	100	40,000

Para cada uno de los componentes del IDM, se computan índices individuales (para hombres y mujeres) según la fórmula, para el caso de los componentes de Salud y Educación la fórmula general es la siguiente:

$$\text{Índice} = \frac{\text{Valor } x^i - \text{Valor } x^i \text{ mínimo}}{\text{Valor } x^i \text{ máximo} - \text{Valor } x^i \text{ mínimo}}$$

Para el componente del componente del Ingreso

$$W(y) = \frac{\log y^i - \log y^i \text{ mínimo}}{\log y^i \text{ máximo} - \log y^i \text{ mínimo}}$$

Establecidos los índices individuales se determina en cada caso, un índice igualmente distribuido

$$IID = ((\text{Población mujeres} * \text{Resultado del índice mujeres})^{-1} + (\text{Población hombres} * \text{resultado índice hombres})^{-1})^{-1}$$

## B. Cálculos del IDM

Para 1998, la información para la Región del Noroccidente es la siguiente<sup>1</sup>:

### Esperanza de vida (años):

Hombres	65.3
Mujeres	70.7
Alfabetización de adultos (%):	
Hombres	64.8
Mujeres	37.1
Tasa combinada de matriculación (%):	
Hombres	20.1
Mujeres	15.4
Ingreso per cápita real anual en US\$	
Hombres	1460.50
Mujeres	461.90
Población total (%)	
Hombres	46.6
Mujeres	53.4

### B.1. Índice de Esperanza de Vida (IEV)

$$\text{Mujeres } \frac{70.7 - 22.5}{82.5 - 22.5} = 0.80$$

$$\text{Hombres } \frac{65.3 - 22.5}{82.5 - 22.5} = 0.71$$

Índice igualmente distribuido (IIGEV)

$$\text{IIDEV} = ((0.466 * 0.71)^{-1} + (0.534 * 0.80)^{-1})^{-1}$$

$$\text{IIDEV} = 0.187$$

### B.2. Índice de Educación (IE)

$$\text{IE} = ((2/3) * 0.371) + ((1/3) * 0.154) = 0.299$$

---

<sup>1</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998/99

Hombres

$$IE = ((2/3)*0.648)+((1/3)*0.201)= 0.071$$

Indice igualmente distribuido (IIDE)

$$IE = ((0.466*0.299)^{-1}+(0.534*0.071)^{-1})^{-1}$$

$$IE = 0.08$$

### **B.3. Índice de ingreso real per cápita (IIP)**

Mujeres

$$\text{Indice} = \frac{\text{Log}(461.9) - \text{Log}(100)}{\text{Log}(40,000) - \text{Log}(100)} = 0.255$$

Hombres

$$\text{Indice} = \frac{\text{Log}(1,460.5) - \text{Log}(100)}{\text{Log}(40,000) - \text{Log}(100)} = 0.447$$

Indice igualmente distribuido (IIDIP)

$$\text{IIDIP} = ((0.466*0.255)^{-1}+(0.534*0.447)^{-1})^{-1}$$

$$\text{IIDIP} = 0.082$$

### **ÍNDICE DE DESARROLLO DE LA MUJER:**

$$\text{IDM} = (\text{IIDEV} + \text{IIDE} + \text{IIDIP}) / 3$$

$$\text{IDM} = (0.19+0.08+0.08)/3$$

$$\text{IDM de la Región Noroccidente} = 0.12$$

### 3. ILUSTRACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE CÁLCULO DEL ÍNDICE DE EXCLUSIÓN DEL DESARROLLO HUMANO SOCIAL O ÍNDICE DE POBREZA HUMANA

El índice se concentra en tres elementos de la vida humana que ya se refleja en el Índice de Desarrollo Humano: la longevidad, los conocimientos y un nivel de vida decoroso. El primero se refiere a la supervivencia, la vulnerabilidad ante la muerte a una edad relativamente temprana. La segunda se refiere a los conocimientos, quedar excluido del mundo de la lectura y la comunicación. La tercera se relaciona con el nivel de vida decoroso en términos del aprovisionamiento económico general.

Para calcular el Índice de Exclusión del Desarrollo Social o Índice de Pobreza Humana se establecen los indicadores siguientes:

Longevidad:

P1: Proporción de personas que no sobrevivirán hasta la edad de 40 años.

Privación de conocimientos:

P2: Porcentaje de adultos analfabetos.

Nivel de vida decoroso (P3):

P31: Porcentaje de personas sin acceso a agua potable.

P32: Porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud.

P33: Porcentaje de niños menores de cinco años de edad con peso moderado y severamente insuficiente.

La variable compuesta P3 se calcula tomando un promedio simple de las tres variables que la componen.

$$P_3 = \frac{(P_{31} + P_{32} + P_{33})}{3}$$

Ya determinados los componentes del índice se desarrolla la fórmula siguiente:

$$IEDS = [1/3 ( P_1^3 + P_2^3 + P_3^3 ) ]^{1/3}$$

Ilustración del uso de la metodología:

REGION NOROCCIDENTE:

Primer Paso					
Año	P1	P2	P31	P32	P33
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
1998	0.93	48.6	47.3	34.1	33.4

$$P_3 = \frac{(P_{31} + P_{32} + P_{33})}{3} = 38.3$$

Metodológico

### Segundo Paso

Cálculo del IEDS

$$[1/3(P_1)^3 + (P_2)^3 + (P_3)^3]^{1/3}$$

$$[1/3[(0.93)^3 + (48.6)^3 + (38.3)^3]]^{1/3}$$

**IEDS: 38.5**

Fuente: Informe Sobre Desarrollo Humano 2000, Pags. 272 y 273.

#### 4. METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DEL ÍNDICE DE POTENCIACIÓN DE GÉNERO (IPG) <sup>1</sup>

El índice de potenciación de género es una propuesta de medición de la participación relativa de hombres y mujeres en la actividad económica y en la toma de decisiones en la esfera política. Se calcula en base a la proporción de puestos ocupados, tanto por hombres como por mujeres, en el Congreso, en la dirección o administración de organizaciones o empresas y en cargos profesionales o técnicos. También se considera el nivel del ingreso, de la misma forma que en el índice de desarrollo de la mujer, pero sin ajustarlo.

Para calcular el IPG se extrae la media aritmética de tres indicadores:

IRP: índice de representación parlamentaria,

ICP: índice combinado de puestos administrativos y ejecutivos y puestos profesionales y técnicos e

IID: índice de ingreso igualmente distribuido.

a) Para calcular los primeros dos índices, se requieren los siguientes datos:

Pm: Proporción de mujeres en la población,

Ph: Proporción de hombres en la población,

Pm<sub>i</sub>: Proporción de mujeres en i=1: el Congreso, i=2: puestos administrativos y ejecutivos e i=3: puestos profesionales y técnicos.

Ph<sub>i</sub>: Proporción de hombres en i=1: el Congreso, i=2: puestos administrativos y ejecutivos e i=3: puestos profesionales y técnicos.

Con esta información se aplica la fórmula siguiente:

$$\text{Índice} = 2[Pm(Pm_i)^{-1} + Ph(Ph_i)^{-1}]^{-1},$$

El IRP se obtiene directamente. El ICP se obtiene de la media aritmética de los índices para i=2 e i=3.

Para calcular el IID se requieren datos de ingreso real per cápita para mujeres (I<sub>rm</sub>) y para hombres (I<sub>rh</sub>). Con estos datos se obtienen índices de ingreso para mujeres y para hombres (II<sub>m</sub> e II<sub>h</sub>), aplicando la fórmula siguiente:

$$II_x = (I_x - 100)/(40,000 - 100), \quad x = \text{hombres o mujeres.}$$

Disponiendo de los índices de ingreso, se obtiene el índice de ingreso igualmente distribuido (IID), aplicando la fórmula:

$$\text{IID} = [Pm (II_m)^{-1} + Ph (II_h)^{-1}]^{-1}.$$

Finalmente se obtiene el IPG de la siguiente manera:

$$\text{IPG} = \frac{1}{3} (\text{IRP} + \text{ICP} + \text{IID}).$$

<sup>1</sup> Fuente: PNUD, Informe Mundial Sobre Desarrollo Humano 2000, pp. 270-272.

## Ilustración del uso de la metodología para la región Noroccidente <sup>2</sup>:

Cálculo de los índices de representación parlamentaria y combinado de puestos ejecutivos y administrativos y profesionales y técnicos.

X					Índices		
	Px	Px1	Px2	Px3	i = 1	i = 2	i = 3
Mujeres	0.535	0.000	0.591	0.518	0.00*	0.98	1.00
Hombres	0.465	1.000	0.409	0.482			

\* En este caso se considera cero y no se aplica la fórmula del inciso a) de la metodología.

$$\text{IRP} = 0$$

$$\text{ICP} = 1/2 (0.98 + 1.00) = 0.99.$$

### b. Cálculo del índice de ingreso igualmente distribuido (IID)

X	lrx	llx
Mujeres	461.89	0.009
Hombres	1,460.47	0.034

$$\text{IID} = [0.535 (0.009)^{-1} + 0.435 (0.034)^{-1}]^{-1} = 0.014.$$

### c. Cálculo del índice de potenciación de género:

$$\text{IPG} = 1/3 (0 + 0.99 + 0.014) = 0.335.$$

<sup>2</sup> Fuente: Elaboración con datos de la ENIGFAM 98/99 y del Tribunal Supremo Electoral (TSE, 1996. Memoria de las Elecciones Generales de Guatemala 1995).

## Índice

Cuadro 1.	Resumen ejecutivo: indicadores básicos	A21
	<i>A. Compromisos de los Acuerdos de Paz</i>	A23
Cuadro 2.	Metas y ejecución sectorial: compromisos presupuestarios de los Acuerdos de Paz	A23
Cuadro 3.	Ejecución sectorial: compromisos de los Acuerdos de Paz	A24
	<i>B. Desarrollo Humano</i>	A25
Cuadro 4.	Indicadores básicos: desarrollo humano	A25
Cuadro 5.	Índice de desarrollo humano, de la mujer y exclusión del desarrollo social por región	A25
Cuadro 6.	Índice de desarrollo humano por región y departamento	A26
Cuadro 7.	Índice de desarrollo humano por región, departamento y municipio	A27
Cuadro 8.	Indicadores de mapa de pobreza por región y departamento	A31
Cuadro 9.	Indicadores de mapa de pobreza por región, departamento y municipio	A32
Cuadro 10.	Necesidades básicas insatisfechas -NBI- por región	A36

	<i>C. Características demográficas</i>	A37
Cuadro 11.	Indicadores básicos: características demográficas	A37
Cuadro 12.	Proyección de población por región, departamento y sexo	A38
Cuadro 13.	Proyecciones de población por municipio y sexo	A39
Cuadro 14.	Estimación de la población por región, área, étnia y sexo	A46
Cuadro 15.	Densidad de la población por región y departamento	A47
Cuadro 16.	Distribución de personas por grupo de edad, según área y grupo étnico	A48
Cuadro 17.	Proyecciones de población económicamente activa por región y sexo	A49
Cuadro 18.	Proyecciones de población económicamente activa por departamento y sexo	A50
	<i>D. Actividad Económica</i>	A52
Cuadro 19.	Indicadores básicos: actividad económica	A52
Cuadro 20.	Principales indicadores del sector real	A53
Cuadro 21.	Gastos dedicados al Producto Interno Bruto a precios de mercado	A54
Cuadro 22.	Ingresos del Gobierno Central	A55
Cuadro 23.	Gastos del Gobierno Central	A56
Cuadro 24.	Financiamiento del Gobierno Central	A57
Cuadro 25.	Saldo y servicio de la deuda pública interna y externa del gobierno	A58
Cuadro 26.	Estado de ejecución del presupuesto gastos entidad-gasto	A59
Cuadro 27.	Índice de Autonomía Fiscal del total de las municipalidades por región y departamento	A60
Cuadro 28.	Índice de Autonomía Fiscal de las municipalidades	A61
Cuadro 29.	Panorama Monetario	A69
Cuadro 30.	Balanza de Pagos Internacionales: cuenta corriente	A70

Cuadro 31.	Balanza de Pagos Internacionales: cuenta capital y financiera	A71
Cuadro 32.	Valor de las exportaciones FOB por principales productos	A72
Cuadro 33.	Valor CIF de las importaciones	A73
	<i>E. Empleo</i>	A74
Cuadro 34.	Indicadores básicos: empleos	A74
Cuadro 35.	Estimación de trabajadores afiliados cotizantes al IGSS	A75
Cuadro 36.	Trabajadores afiliados al IGSS como porcentaje de la PEA	A76
Cuadro 37.	Personas ocupadas y desocupadas por región, área, grupo étnico y sexo	A77
Cuadro 38.	Rama de actividades por región y sexo	A78
Cuadro 39.	Categoría de ocupación por región, etnia y sexo	A79
Cuadro 40.	Categoría de ocupación por región, grupo étnico y sexo. Area urbana	A80
Cuadro 41.	Categoría de ocupación por región, grupo étnico y sexo. Area rural	A81
	<i>F. Infraestructura</i>	A82
Cuadro 42.	Indicadores básicos: infraestructura	A82
Cuadro 43.	Hogares conectados a una red de agua por región, área, grupo étnico y sexo de jefe del hogar	A83
Cuadro 44.	Hogares conectados a una red de drenajes por región, área, grupo étnico y sexo del jefe de hogar	A84
Cuadro 45.	Hogares conectados a una red de electricidad por región, área, grupo étnico y sexo de jefe del hogar	A85
	<i>G. Educación</i>	A86
Cuadro 46.	Indicadores básicos: educación	A86
Cuadro 47.	Población alfabeta por región, etnia y sexo	A87
Cuadro 48.	Estimación de tasas de alfabetismo por región, departamento y municipio	A88
Cuadro 49.	Tasa neta de asistencia por región y nivel educativo	A92

Cuadro 50.	Tasa de incorporación al sistema y tasa de repitencia a nivel primario, por departamento y sexo	A92
Cuadro 51.	Tasa de incorporación y deserción a nivel primario, por departamento, municipio y sexo	A93
Cuadro 52.	Tasa de retención y deserción a nivel primario, por departamento	A100
Cuadro 53.	Tasa de retención y deserción a nivel primario, por departamento y municipio	A101
	<i>H. Salud</i>	A108
Cuadro 54.	Indicadores básicos: salud	A108
Cuadro 55.	Tasa de desnutrición crónica total y severa	A109
Cuadro 56.	Principales indicadores de salud por departamento	A110

**Cuadro No. 1**  
**Resumen ejecutivo**  
**Indicadores básicos**  
**1989, 1994, 1995 - 2000**

<b>METAS PRESUPUESTARIAS DE LOS ACUERDOS DE PAZ <sup>1/</sup> Como porcentaje del PIB</b>	1996	1997	1998	1999	2000
	Real	Real Meta	Real Meta	Real Meta	Real Meta
Salud y Asistencia Social <sup>2/</sup>	0.86	1.05 1.01	1.09 1.10	1.40 1.19	1.34 1.33
Educación <sup>3/</sup>	1.58	1.77 1.91	2.11 2.16	2.43 2.32	2.45 2.49
Seguridad Interna	0.37	0.53 0.39	0.55 0.44	0.73 0.48	0.74 0.51
Organismo Judicial	0.29	0.27 0.20	0.29 0.23	0.30 0.25	0.32 0.27
Defensa Nacional	0.82	0.74 0.88	0.72 0.77	0.68 0.66	0.83 0.67
Vivienda (como % de los ingresos tributarios)	0.02	0.67 1.50	5.77 1.50	2.95 1.50	0.00 1.50
Ministerio Público	0.12	0.14 0.12	0.15 0.14	0.15 0.15	0.17 0.16

**DESARROLLO HUMANO <sup>4/</sup>**

Indice de Desarrollo Humano -IDH-	0.59	0.61
Indice de Desarrollo de la Mujer	0.17	
Indice de Exclusión del Desarrollo Social	25.90	
Indice de Potenciación de Genero	0.46	

**CARACTERISTICAS DEMOGRAFICAS  
(En millones de personas y porcentajes) <sup>5/</sup>**

Población total (en millones)	10.2	10.5	10.8	11.1	11.4
Densidad de la población (personas por Km <sup>2</sup> )	94	97	99	102	105
Población económicamente activa -PEA- (%)	30.4	30.8	31.1	31.5	31.7

**ACTIVIDAD ECONOMICA  
(En porcentajes, tasas de variación y millones de US\$) <sup>6/</sup>**

**SECTOR REAL <sup>6/</sup>**

(Tasas de variación)

PIB Real	3.0	4.4	5.0	3.8	3.3
PIB nominal	12.1	13.0	15.0	9.1	9.0
Tasa de Inflación	10.9	7.1	7.5	4.9	5.1
<b>SECTOR FISCAL <sup>7/</sup> (%)</b>					
Ahorro en cuenta corriente/PIB	2.7	3.2	2.3	2.2	1.6
Déficit fiscal /PIB	0.0	0.8	2.2	3.0	2.1
Ingresos tributarios/PIB	8.8	9.4	9.3	9.9	10.1
Servicio total de la deuda/PIB	3.6	3.1	2.3	2.2	2.0
Deuda interna/PIB	5.3	5.4	5.2	5.8	5.9
Deuda externa/PIB	13.0	12.3	13.2	14.9	13.7

**SECTOR MONETARIO <sup>6/</sup>**

Tasa de interés (al 31 de diciembre de cada año)

Activa	22.4	16.4	17.9	20.6	20.1
Pasiva	7.7	5.2	6.2	9.8	10.0

**SECTOR EXTERNO <sup>6/</sup> (%)**

Déficit cuenta corriente /PIB	2.8	3.6	5.5	5.8	4.8
Déficit cuenta comercial/PIB	6.8	8.4	11.5	11.7	11.4
Exportaciones/PIB	12.9	13.7	14.1	14.1	14.2
RIN (Millones de US\$)	815.5	1102.5	1345.3	1219.7	1874.1

**Cuadro No. 1 Cont.**  
**Resumen ejecutivo**  
**Indicadores básicos**  
**1989, 1994, 1995 - 2000**

Tipo de cambio promedio ponderado (al 31 de diciembre de cada año) -Quetzales por US1.00-	1996	1997	1998	1999	2000
	6.00	6.19	6.84	7.79	7.72

**EMPLEO**  
**(Como porcentajes de la PEA)<sup>8/</sup>**

Afiliados IGSS/PEA	27.4	26.3	26.4	25.6	25.1
--------------------	------	------	------	------	------

**EDUCACIÓN (En porcentajes)**

Analfabetismo <sup>9/</sup>			31.3		30.6
-----------------------------	--	--	------	--	------

	1989	1994			
Tasa de asistencia neta <sup>10/</sup>					
Primaria	47.0	55.4	55.8		74.6
Secundaria	16.6	18.2	19.5		23.5
Diversificado	3.2	3.1	4.9		7.5

**SALUD (En tasas)<sup>11/</sup>**

Tasa de mortalidad infantil (Defunciones por cada 1000 nacidos vivos para los cinco años anteriores a la encuesta)	1995				
	51.0	45.0	40.49 <sup>12/</sup>		
Tasa Global de Fecundidad (Período de tres años antes de encuesta)	5.1	5.0	n.d.		
Tasa de Desnutrición Crónica (Menores de cinco años sg. Talla para la edad)	49.7	46.4	n.d.		43.4
Tasa de Desnutrición Global (Menores de cinco años sg. Peso para la edad)	26.6	24.2	n.d.		
Tasa Bruta de natalidad (por 1000 hab.) <sup>11/</sup>	39.0	36.6	34.0		
Tasa Bruta de mortalidad general (por 1000 habitantes) <sup>11/</sup>	9.0	7.4	4.8		
Esperanza de vida al nacer (años) <sup>11/</sup>	63.0	64	67		

Nota: Real = Presupuesto de Estado ejecutado como porcentaje del PIB

Fuentes: 1/ MINUGUA, Ministerio de Finanzas Públicas y Banco de Guatemala; 2/ Incluye Salud Pública, Agua y Saneamiento y Medio Ambiente, según clasificación del Ministerio de Finanzas Públicas; 3/ Incluye Educación, Ciencia y Tecnología y Ciencia y Cultura; 4/ Cálculos propios con información de ENIGFAM 1998/99 -INE-Censo 1994 -INE- y ENS 1989 -INE-; 5/ Proyecciones de población INE-CELADE 1950-2050 e INE; 6/ Memoria de Labores, varios años, Banco de Guatemala; 7/ Ministerio de Finanzas Públicas; 8/ IGSS e INE; 9/ Cálculos propios con información de ENIGFAM 1998/99 -INE- y ENCOVI 2000 -INE-; 10/ Cálculos propios con información de ENS1989 -INE-Censo 1994 -INE-, ENIGFAM 1998/99 -INE- y ENCOVI 2000 -INE-; 11) ENSMI 1998-99 -INE-; 12/ INE

n.d.=no disponible

**A. COMPROMISOS DE LOS  
ACUERDOS DE PAZ**

**Cuadro No. 2  
Metas y ejecución sectorial  
Compromisos presupuestarios  
de los Acuerdos de Paz 1995 - 2000**

MILLONES DE QUETZALES Y PORCENTAJES DEL PIB

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL<sup>1/</sup></b>						
Presupuesto de Estado ejecutado	750.4	821.1	1132.9	1351.5	1899.7	1972.0
Meta	750.4		1093.2	1366.1	1608.5	1954.8
Presupuesto de Estado % PIB	0.88	0.86	1.05	1.09	1.40	1.34
Meta en % del PIB			1.01	1.10	1.19	1.33
<b>EDUCACION<sup>2/</sup></b>						
Presupuesto de Estado ejecutado	1411.9	1508.7	1908.7	2617.2	3285.3	3617.9
Meta	1411.9		2056.8	2673.2	3138.6	3678.0
Presupuesto de Estado % PIB	1.66	1.58	1.77	2.11	2.43	2.45
Meta en % del PIB			1.91	2.16	2.32	2.49
<b>SEGURIDAD PUBLICA</b>						
Presupuesto de Estado ejecutado	289.2	351.3	571.6	683.9	982.6	1093.3
Meta	289.2		417.6	547.5	642.9	753.4
Presupuesto de Estado % PIB	0.34	0.37	0.53	0.55	0.73	0.74
Meta en % del PIB			0.39	0.44	0.48	0.51
<b>ORGANISMO JUDICIAL Y CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD</b>						
Presupuesto de Estado ejecutado	150.8	273.2	289.9	364.3	399.4	477.4
Meta	150.8		214.0	285.5	335.2	392.8
Presupuesto de Estado % PIB	0.18	0.29	0.27	0.29	0.30	0.32
Meta en % del PIB			0.20	0.23	0.25	0.27
<b>VIVIENDA</b>						
Presupuesto de Estado ejecutado	14.2	1.7	68.0	667.7	393.9	10.6
Meta	14.2		151.5	173.6	200.4	224.6
Presupuesto de Estado % Ingresos tributarios <sup>3/</sup>	0.21	0.02	0.67	5.77	2.95	0.00
Meta en % de los ingresos tributarios			1.50	1.50	1.50	1.50
<b>MINISTERIO PUBLICO</b>						
Presupuesto de Estado ejecutado	89.8	111.5	149.5	191.6	200.2	244.8
Meta	89.8		127.4	170.0	199.6	233.9
Presupuesto de Estado % PIB	0.11	0.12	0.14	0.15	0.15	0.17
Meta en % del PIB			0.12	0.14	0.15	0.16
<b>DEFENSA NACIONAL<sup>4/</sup></b>						
Presupuesto de Estado ejecutado	842.8	783.4	801.3	894.3	913.6	1225.4
Meta	842.8		950.5	957.7	896.9	981.0
Presupuesto de Estado % PIB	0.99	0.82	0.74	0.72	0.68	0.83
Meta en % del PIB			0.88	0.77	0.66	0.67

1/ Incluye Salud Pública, Agua y Saneamiento y Medio Ambiente, según clasificación del Ministerio de Finanzas Públicas.

2/ Incluye Educación, Ciencia y tecnología y Cultura y Deportes, según clasificación del Ministerio de Finanzas Públicas.

3/ Ingresos tributarios para 1995 Q.6775.1; 1996 Q.5422.7; 1997 Q.10102.6; 1998 Q.11573.6; 1999 Q.13362.6; 2000 Q.14944.9

4/ El compromiso de los Acuerdos de Paz para 1999 fue reducir en 33% el presupuesto con respecto del PIB. A partir del 2000 las metas son indicativas ya que no existe compromiso para este sector.

Nota: Producto Interno Bruto nominal -PIB- para 1995 Q.85156.7; 1996 Q.95478.6; 1997 Q.107873.4; 1998 Q.124022.5; 1999 Q.135287.0; 2000 Q.147476.9.

Fuente: Banco de Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas y MINUGUA

**Cuadro No. 3**  
**Ejecución sectorial**  
**Compromiso de los Acuerdos de Paz por entidad**  
**2000**

EN PORCENTAJES

Entidad	Total	Salud y Asistencia Social	Educación Ciencia y Cultura	Vivienda	Seguridad Interna	Organismo Judicial y C.C	Ministerio Público
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Congreso de la República							
Presidencia de la República							
Relaciones Exteriores							
Gobernación	14.8	0.1	0.9		98.0		
Defensa Nacional	1.9	3.6	1.9				
Finanzas Públicas	0.1		0.3				
Educación	34.0		69.8				
Salud Pública y Asistencia Social	16.7	61.7	0.4				
Trabajo y Previsión social							
Economía							
Agricultura, Ganadería y Alimentación	0.8	0.2	1.6				
Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	0.2	0.2	0.0	93.8			
Energía y Minas							
Cultura y Deportes	1.6		3.4				
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	10.3	25.6	6.8	6.2	1.0		
Medio Ambiente							
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	19.5	8.6	15.0		1.0	100.0	100.0
Contraloría General de Cuentas							
Procuraduría General de la Nación							

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

**Cuadro No. 4**  
**Indicadores básicos**  
**Desarrollo Humano**  
**1989, 1994, 1998 - 2000**

EN ÍNDICES Y PORCENTAJES

	1989	1994	1998	1999	2000
<b>Índice de Desarrollo Humano<sup>1/</sup> -IDH- *</b>	0.47	0.51	0.59	0.61	
<b>Índice de Desarrollo de la Mujer<sup>1/ *</sup></b>			0.17		
<b>Índice de Exclusión del Desarrollo Social<sup>1/ *</sup></b>		27.2	25.9		
<b>Índice de Potenciación de Género<sup>1/ *</sup></b>			0.46		
<b>Necesidades Básicas Insatisfechas<sup>2/</sup></b>					
Calidad de vivienda		23.1	15.5		18.1
Hacinamiento		41.2	55.2		40.6
Servicio de agua		12.3	17.6		28.3
Servicio sanitario		22.1	21.4		16.8
Asistencia escolar		17.9	19.4		n.d.
Insuficiencia de ingresos		17.4	7.2		n.d.

Fuente: 1/ Cálculos propios con datos de la Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989 -Instituto Nacional de Estadística-, Censo 1994 -Instituto Nacional de Estadística- y ENIGFAM 1998/99 -Instituto Nacional de Estadística-, ENCOVI 2000 (MECOVI-INE). 2/ 1994 y 1998 INE; para 2000 cálculos propios con datos de ENCOVI 2000 (MECOVI-INE)

n.d. no disponible

\* Véase anexo metodológico.

**Cuadro No. 5**  
**Índice de Desarrollo Humano, de la mujer y**  
**exclusión del desarrollo social por región**  
**1989, 1994, 1998 - 1999**

Región	Índice de Desarrollo Humano				Índice de Desarrollo de la Mujer	Índice de Exclusión del Desarrollo Social
	1989	1994	1998	1999	1998	1998
País	0.47	0.51	0.59	0.61	0.17	25.9
Regiones						
I. Metropolitana	0.57	0.63	0.70	0.74	0.22	11.4
II. Norte	0.40	0.40	0.53	0.57	0.14	34.7
III. Nororiente	0.47	0.49	0.56	0.61	0.16	30.0
IV. Suroriente	0.46	0.47	0.57	0.60	0.17	25.2
V. Central	0.44	0.49	0.58	0.62	0.17	26.0
VI. Suroccidente	0.43	0.47	0.54	0.56	0.15	30.4
VII. Noroccidente	0.39	0.43	0.49	0.55	0.14	38.5
VIII. Petén	0.48	0.48	0.55	0.61	0.16	28.4

Fuente: Cálculos propios con datos de: Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989 -Instituto Nacional de Estadística-; X Censo de Población y V de Habitación 1994 -Instituto Nacional de Estadística-; y Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998/99 -INE-.

Nota: Véase anexo metodológico.

**Cuadro No. 6**  
**Índice de desarrollo humano por**  
**región y departamento**  
**1998 - 1999**

	1998	1999
<b>País</b>	<b>0.59</b>	<b>0.61</b>
<b>Regiones</b>		
I. Metropolitana	0.70	0.74
II. Norte	0.53	0.57
III. Nororiente	0.56	0.61
IV. Suroriente	0.57	0.60
V. Central	0.58	0.62
VI. Suroccidente	0.54	0.56
VII. Noroccidente	0.49	0.55
VIII. Petén	0.55	0.61
<b>Departamentos</b>		
<b>Guatemala</b>		<b>0.74</b>
Baja Verapaz		0.59
Alta Verapaz		0.55
El Progreso		0.61
Izabal		0.61
Zacapa		0.63
Chiquimula		0.59
Santa Rosa		0.61
Jalapa		0.57
Jutiapa		0.61
Sacatepéquez		0.66
Chimaltenango		0.59
Escuintla		0.62
Sololá		0.52
Totonicapán		0.49
Quetzaltenango		0.60
Suchitepéquez		0.59
Retalhuleu		0.62
San Marcos		0.54
Huehuetenango		0.56
Quiché		0.53
Petén		0.61

Fuente: Cálculos propios con información de CONALFA, MINEDUC, OPS, MSPAS y ENIGFAM 1998/99 -Instituto Nacional de Estadística-.

Nota: Véase Anexo metodológico.

**Cuadro No. 7**  
**Indice de desarrollo humano por región,**  
**departamento y municipio**  
**1999**

<b>I. Metropolitana</b>	<b>0.74</b>	San Agustín Acasaguastlán	0.58
<b>Guatemala</b>	<b>0.74</b>	San Cristóbal Acasaguastlán	0.60
Guatemala	0.77	El Jícaro	0.59
Santa Catarina Pinula	0.74	Sansare	0.61
San José Pinula	0.68	Sanarate	0.64
San José Del Golfo	0.66	San Antonio La Paz	0.59
Palencia	0.63	<b>Izabal</b>	<b>0.61</b>
Chinautla	0.72	Puerto Barrios	0.66
San Pedro Ayampuc	0.64	Livingston	0.57
Mixco	0.76	El Estor	0.57
San Pedro Sacatepéquez	0.66	Morales	0.62
San Juan Sacatepéquez	0.63	Los Amates	0.59
San Raymundo	0.62	<b>Zacapa</b>	<b>0.63</b>
Chuarrancho	0.58	Zacapa	0.65
Fraijanes	0.67	Estanzuela	0.68
Amatitlán	0.71	Río Hondo	0.63
Villa Nueva	0.75	Gualán	0.60
Villa Canales	0.70	Teculután	0.64
San Miguel Petapa	0.76	Usumatlán	0.66
<b>II. Norte</b>	<b>0.57</b>	Cabañas	0.63
<b>Baja Verapaz</b>	<b>0.59</b>	San Diego	0.65
Salamá	0.63	La Unión	0.59
San Miguel Chicaj	0.60	Huité	0.57
Rabinal	0.61	<b>Chiquimula</b>	<b>0.59</b>
Cubulco	0.54	Chiquimula	0.62
Granados	0.62	San José La Arada	0.61
Santa Cruz El Chol	0.64	San Juan La Ermita	0.55
San Jerónimo	0.65	Jocotán	0.47
Purulhá	0.50	Camotán	0.53
<b>Alta Verapaz</b>	<b>0.55</b>	Olopa	0.51
<b>Cobán</b>	<b>0.61</b>	Esquipulas	0.62
Santa Cruz Verapaz	0.60	Concepción Las Minas	0.61
San Cristóbal Verapaz	0.58	Quezaltepeque	0.61
Tactic	0.60	San Jacinto	0.58
Tamahú	0.55	Ipala	0.58
San Miguel Tucurú	0.52	<b>IV. Suroriente</b>	<b>0.60</b>
Panzós	0.52	<b>Santa Rosa</b>	<b>0.61</b>
Senahú	0.50	Cuilapa	0.65
San Pedro Carchá	0.55	Barberena	0.60
San Juan Chamelco	0.56	Santa Rosa De Lima	0.62
Lanquín	0.54	Casillas	0.58
Santa María Cahabón	0.53	San Rafael Las Flores	0.61
Chisec	0.53	Oratorio	0.61
Chahal	0.53	San Juan Tecuaco	0.61
Fray Bartolomé De Las Casas	0.54	Chiquimulilla	0.62
<b>III. Nororiente</b>	<b>0.61</b>	Taxisco	0.62
<b>El Progreso</b>	<b>0.61</b>	Santa María Ixhuatán	0.57
Guastatoya	0.65	Guazacapán	0.64
Morazán	0.61	Santa Cruz Naranjo	0.66

**Cuadro No. 7 Cont.**  
**Índice de desarrollo humano por región,**  
**departamento y municipio**  
**1999**

Pueblo Nuevo Viñas	0.59	Patzún	0.59
Nueva Santa Rosa	0.62	San Miguel Pochuta	0.56
<b>Jalapa</b>	<b>0.57</b>	Patzicía	0.58
Jalapa	0.59	Santa Cruz Balanyá	0.60
San Pedro Pinula	0.51	Acatenango	0.57
San Luis Jilotepeque	0.54	San Pedro Yepocapa	0.56
San Manuel Chaparrón	0.59	San Andrés Itzapa	0.59
San Carlos Alzatate	0.53	Parramos	0.61
Monjas	0.60	Zaragoza	0.63
Mataquescuintla	0.59	El Tejar	0.66
<b>Jutiapa</b>	<b>0.61</b>	<b>Escuintla</b>	<b>0.62</b>
Jutiapa	0.61	Escuintla	0.65
El Progreso	0.65	Santa Lucía Cotzumalguapa	0.62
Santa Catarina Mita	0.60	La Democracia	0.60
Agua Blanca	0.60	Siquinalá	0.61
Asunción Mita	0.65	Masagua	0.60
Yupiltepeque	0.59	Tiquisate	0.62
Atescatempa	0.64	La Gomera	0.59
Jerez	0.64	Guanagazapa	0.58
El Adelanto	0.56	San José	0.62
Zapotitlán	0.57	Iztapa	0.62
Comapa	0.54	Palín	0.62
Jalpatagua	0.62	San Vicente Pacaya	0.61
Conguaco	0.54	Nueva Concepción	0.58
Moyuta	0.60	<b>VI. Suroccidente</b>	<b>0.56</b>
Pasaco	0.59	<b>Sololá</b>	<b>0.52</b>
San José Acatempa	0.58	Sololá	0.53
Quesada	0.63	San José Chacayá	0.57
<b>V. Central</b>	<b>0.62</b>	Santa María Visitación	0.61
<b>Sacatepéquez</b>	<b>0.66</b>	Santa Lucía Utatlán	0.58
Antigua	0.70	Nahualá	0.49
Jocotenango	0.71	Santa Catarina Ixtahuacán	0.48
Pastores	0.66	Santa Clara La Laguna	0.54
Sumpango	0.63	Concepción	0.47
Santo Domingo Xenacoj	0.62	San Andrés Semetabaj	0.57
Santiago Sacatepéquez	0.62	Panajachel	0.63
San Bartolomé Milpas Altas	0.70	Santa Catarina Palopó	0.54
San Lucas Sacatepéquez	0.69	San Antonio Palopó	0.51
Santa Lucía Milpas Altas	0.68	San Lucas Tolimán	0.55
Magdalena Milpas Altas	0.65	Santa Cruz La Laguna	0.48
Santa María De Jesús	0.56	San Pablo La Laguna	0.49
Ciudad Vieja	0.66	San Marcos La Laguna	0.54
San Miguel Dueñas	0.64	San Juan La Laguna	0.57
Alotenango	0.62	San Pedro La Laguna	0.59
San Antonio Aguas Calientes	0.67	Santiago Atitlán	0.49
Santa Catarina Barahona	0.66	<b>Totonicapán</b>	<b>0.49</b>
<b>Chimaltenango</b>	<b>0.59</b>	Totonicapán	0.54
Chimaltenango	0.65	San Cristóbal Totonicapán	0.51
San José Poaquil	0.58	San Francisco El Alto	0.49
San Martín Jilotepeque	0.56	San Andrés Xecul	0.50
San Juan Comalapa	0.61	Momostenango	0.46
Santa Apolonia	0.56	Santa María Chiquimula	0.40
Tecpán Guatemala	0.58	Santa Lucía La Reforma	0.41

**Cuadro No. 7 Cont.**  
**Índice de desarrollo humano por región,**  
**departamento y municipio**  
**1999**

San Bartolo Aguas Calientes	0.54	San Andrés Villa Seca	0.57
<b>Quetzaltenango</b>	<b>0.60</b>	Champerico	0.63
Quetzaltenango	0.68	Nuevo San Carlos	0.59
Salcajá	0.65	El Asintal	0.58
Olintepeque	0.59	<b>San Marcos</b>	<b>0.54</b>
San Carlos Sija	0.57	San Marcos	0.62
Sibilia	0.58	San Pedro Sacatep.	0.62
Cabricán	0.53	San Antonio Sacatep.	0.57
Cajolá	0.46	Comitancillo	0.46
San Miguel Siguilá	0.51	San Miguel Ixtahuacán	0.50
San Juan Ostuncalco	0.54	Concepción Tutuapa	0.46
San Mateo	0.62	Tacaná	0.48
Concepción Chiquirichapa	0.54	Sibinal	0.51
San Martín Sacatepéquez	0.52	Tajumulco	0.45
Almolonga	0.56	Tejutla	0.56
Cantel	0.62	San Rafael Pie De La Cuesta	0.57
Huitán	0.51	Nuevo Progreso	0.55
Zunil	0.55	El Tumbador	0.56
Colomba Costa Cuca	0.56	San José El Rodeo	0.54
San Francisco La Unión	0.58	Malacatán	0.54
El Palmar	0.56	Catarina	0.58
Coatepeque	0.61	Ayutla	0.60
Génova Costa Cuca	0.54	Ocós	0.56
Flores Costa Cuca	0.58	San Pablo	0.53
La Esperanza	0.63	El Quetzal	0.53
Palestina De Los Altos	0.51	La Reforma	0.55
<b>Suchitepéquez</b>	<b>0.59</b>	Pajapita	0.58
Mazatenango	0.65	Ixchiguán	0.49
Cuyotenango	0.59	San José Ojetenán	0.47
San Francisco Zapotitlán	0.59	San Cristóbal Cucho	0.55
San Bernardino	0.56	Sipacapa	0.48
San José El Idolo	0.59	Esquipulas Palo Gordo	0.55
Santo Domingo Suchitepéquez	0.55	Río Blanco	0.57
San Lorenzo	0.54	San Lorenzo	0.53
Samayac	0.59	<b>VII. Noroccidente</b>	<b>0.55</b>
San Pablo Jocopilas	0.61	<b>Huehuetenango</b>	<b>0.56</b>
San Antonio Suchitepéquez	0.56	Huehuetenango	0.68
San Miguel Panam	0.52	Chiantla	0.55
San Gabriel	0.58	Malacatancito	0.59
Chicacao	0.54	Cuilco	0.55
Patulul	0.59	Nentón	0.53
Santa Bárbara	0.58	San Pedro Nectá	0.55
San Juan Bautista	0.62	Jacaltenango	0.61
Santo Tomás La Unión	0.60	San Pedro Soloma	0.56
Zunilito	0.57	San Ildefonso Ixtahuacán	0.52
Pueblo Nuevo	0.58	Santa Barbara	0.46
Río Bravo	0.59	La Libertad	0.55
<b>Retalhuleu</b>	<b>0.62</b>	La Democracia	0.57
Retalhuleu	0.64	San Miguel Acatán	0.51
San Sebastián	0.62	San Rafael La Independencia	0.55
Santa Cruz Muluá	0.60	Todos Santos Cuchumatán	0.54
San Martín Zapotitlán	0.63	San Juan Atitán	0.50
San Felipe	0.64	Santa Eulalia	0.52

**Cuadro No. 7 Cont.**  
**Índice de desarrollo humano por región,**  
**departamento y municipio**  
**1999**

San Mateo Ixtatán	0.45
Colotenango	0.56
San Sebastián Huehuetenango	0.51
Tectitán	0.50
Concepción Huista	0.52
San Juan Ixcoy	0.52
San Antonio Huista	0.60
San Sebastián Coatán	0.52
Santa Cruz Barillas	0.55
Aguacatán	0.54
San Rafael Petzal	0.53
San Gaspar Ixchil	0.51
Santiago Chimaltenango	0.52
Santa Ana Huista	0.63
<b>Quiché</b>	<b>0.53</b>
Santa Cruz Del Quiché	0.61
Chiché	0.48
Chinique	0.56
Zacualpa	0.52
Chajul	0.49
Santo Tomás Chichicastenango	0.53
Patzitá	0.54
San Antonio Ilotenango	0.48
San Pedro Jocopilas	0.47
Cunén	0.53
San Juan Cotzal	0.52
Joyabaj	0.50
Nebaj	0.54
San Andrés Sajcabajá	0.46
San Miguel Uspantán	0.52
Sacapulas	0.51
San Bartolomé Jocotenango	0.46
Canilla	0.54
Chicamán	0.51
Ixcán	0.54
Pachalum	0.60
<b>VIII. Petén</b>	<b>0.61</b>
<b>Petén</b>	<b>0.61</b>
Flores	0.68
San José	0.63
San Benito	0.70
San Andrés	0.62
La Libertad	0.59
San Francisco	0.62
Santa Ana	0.61
Dolores	0.60
San Luis	0.55
Sayaxché	0.57
Melchor De Mencos	0.65
Poptún	0.63

Fuente: Cálculos propios con información de CONALFA, MINEDUC, OPS, MSPAS y ENIGFAM 1998/99.

Veáse Anexo metodológico.

Nota: no incluye el municipio La Tinta del departamento de Alta Verapaz (de reciente creación) por no disponer de información.

**Cuadro No. 8**  
**Pobreza General**  
**por región y departamento**  
**1999**

EN PORCENTAJES

<b>País</b>	<b>54.3</b>
<b>Regiones</b>	
I. Metropolitana	11.7
II. Norte	75.3
III. Nororiente	49.9
IV. Suroriente	65.5
V. Central	43.1
VI. Suroccidente	72.1
VII. Noroccidente	79.2
VIII. Petén	59.3
<b>Departamentos</b>	
<b>Guatemala</b>	<b>11.7</b>
Baja Verapaz	71.6
Alta Verapaz	76.4
El Progreso	54.8
Izabal	52.1
Zacapa	43.8
Chiquimula	49.3
Santa Rosa	62.1
Jalapa	72.6
Jutiapa	63.9
Sacatepéquez	33.5
Chimaltenango	57.9
Escuintla	35.2
Sololá	76.4
Totonicapán	85.6
Quetzaltenango	60.7
Suchitepéquez	53.9
Retalhuleu	57.6
San Marcos	86.7
Huehuetenango	77.8
Quiché	81.1
Petén	59.3

Fuente: Estimaciones Instituto Nacional de Estadística/SEGEPLAN/URL con base en cifras de ENIG-FAM 98/99. "Mapa Probabilístico de Pobreza en Guatemala". Febrero 2001.

**Cuadro No. 9**  
**Pobreza General por región,**  
**departamento y municipio**  
 EN PORCENTAJES

<b>Municipios</b>		San Cristobal Verapáz	69.2
		Tactic	63.3
<b>I. Metropolitana</b>	<b>11.7</b>	Tamahú	79.0
<b>Guatemala</b>	<b>11.7</b>	San Miguel Tucurú	82.3
Zona 1	2.1	Panzós	83.9
Zona 2	0.7	Senahú	85.5
Zona 3	4.6	San Pedro Carchá	78.0
Zona 4	7.0	San Juan Chamelco	74.5
Zona 5	3.9	Lanquín	78.5
Zona 6	4.5	Santa María Cahabón	84.0
Zona 7	5.2	Chisec	84.5
Zona 8	4.3	Chahal	82.4
Zona 9	0.8	Fray Bartolomé de las Casas	84.1
Zona 10	0.7	<b>III. Nororiente</b>	<b>49.9</b>
Zona 11	0.8	<b>El Progreso</b>	<b>54.8</b>
Zona 12	2.7	Guastatoya	47.8
Zona 13	6.5	Morazán	47.2
Zona 14	3.6	San Agustín Acasaguastlán	61.6
Zona 15	0.3	San Cristóbal Acasaguastlán	70.5
Zona 16	6.9	El Júcaro	74.6
Zona 17	4.6	Sansare	69.1
Zona 18	7.1	Sanarate	35.1
Zona 19	4.3	San Antonio La Paz	64.5
Zona 20	4.7	<b>Izabal</b>	<b>52.1</b>
Zona 21	11.1	Puerto Barrios	43.8
Guatemala	11.7	Livingston	64.3
Santa Catarina Pinula	14.7	El Estor	33.6
San José Pinula	39.1	Morales	50.2
San José del Golfo	54.8	Los Amates	65.5
Palencia	56.2	Zacapa	43.8
Chinautla	14.2	<b>Zacapa</b>	<b>34.1</b>
San Pedro Ayampuc	44.0	Estanzuela	14.9
Mixco	5.8	Río Hondo	44.2
San Pedro Sacatepéquez	33.3	Gualán	64.2
San Juan Sacatepéquez	43.4	Teculután	39.3
San Raimundo	54.5	Usumatlán	45.8
Chuarrancho	36.0	Cabañas	34.8
Fraijanes	41.1	San Diego	49.0
Amatitlán	24.1	La Unión	37.4
Villa Nueva	4.9	Huité	71.0
Villa Canales	19.1	<b>Chiquimula</b>	<b>49.3</b>
San Miguel Petapa	2.8	Chiquimula	43.2
<b>II. Norte</b>	<b>75.3</b>	San José La Arada	53.9
<b>Baja Verapaz</b>	<b>71.6</b>	San Juan La Ermita	55.9
Salamá	62.8	Jocotán	78.6
San Miguel Chicaj	78.5	Camotán	53.6
Rabinal	68.9	Olopa	66.6
Cubulco	79.6	Esquipulas	17.5
Granados	70.9	Concepción Las Minas	77.0
Santa Cruz El Chol	69.4	Quetzaltepeque	27.1
San Jerónimo	65.3	San Jacinto	36.7
Purulhá	77.9	Ipala	74.1
<b>Alta Verapaz</b>	<b>76.4</b>	<b>IV. Suroriente</b>	<b>65.5</b>
Cobán	61.0	<b>Santa Rosa</b>	<b>62.1</b>
Santa Cruz Verapáz	64.6	Cuilapa	44.7

**Cuadro No. 9 Cont.**  
**Pobreza General por región,**  
**departamento y municipio**  
 EN PORCENTAJES

Barberena	67.5	<b>Chimaltenango</b>	<b>57.9</b>
Santa Rosa de Lima	57.3	Chimaltenango	35.3
Casillas	67.4	San José Poaquil	65.3
San Rafael Las Flores	50.8	San Martín Jilotepeque	72.2
Oratorio	62.5	Comalapa	57.2
San Juan Tecuaco	38.2	Santa Apolonia	75.3
Chiquimulilla	72.3	Tecpán Guatemala	71.2
Taxisco	65.8	Patzún	58.7
Santa María Ixhucatán	86.6	San Miguel Pochuta	43.4
Guazacapán	41.0	Patzicía	62.4
Santa Cruz Naranjo	37.3	Santa Cruz Balanyá	56.2
Pueblo Nuevo Viñas	68.6	Acatenango	61.8
Nueva Santa Rosa	58.2	San Pedro Yepocapa	63.1
<b>Jalapa</b>	<b>72.6</b>	San Andrés Itzapa	42.2
Jalapa	67.7	Parramos	48.7
San Pedro Pinula	82.0	Zaragoza	52.4
San Luis Jilotepeque	87.9	El Tejar	30.6
San Manuel Chaparrón	76.1	<b>Escuintla</b>	<b>35.2</b>
San Carlos Alzatate	93.1	Escuintla	21.7
Monjas	66.7	Santa Lucía Cotzumalguapa	30.5
Mataquescuintla	60.9	La Democracia	33.9
<b>Jutiapa</b>	<b>63.9</b>	Siquinalá	38.0
Jutiapa	62.5	Masagua	41.0
El Progreso	45.0	Tiquisate	38.9
Santa Catarina Mita	72.7	La Gomera	42.8
Agua Blanca	76.9	Guanagazapa	39.3
Asunción Mita	47.0	San José	27.9
Yupiltepeque	56.1	Iztapa	29.0
Atescatempa	39.2	Palín	34.7
Jerez	64.3	San Vicente Pacaya	41.2
El Adelanto	71.2	Nueva Concepción	55.9
Zapotitlán	77.0	<b>VI. Suroccidente</b>	<b>72.1</b>
Comapa	83.1	<b>Sololá</b>	<b>76.4</b>
Jalpatagua	69.2	Sololá	83.4
Conguaco	85.9	San José Chacayá	68.1
Moyuta	68.9	Santa María Visitación	70.5
Pasaco	86.7	Santa Lucía Utatlán	46.1
San José Acatempa	70.8	Nahualá	82.2
Quesada	58.4	Santa Catarina Ixtahuacán	90.4
<b>V. Central</b>	<b>43.1</b>	Santa Clara La Laguna	87.6
<b>Sacatepéquez</b>	<b>33.5</b>	Concepción	87.0
Antigua Guatemala	25.6	San Andrés Semetabaj	67.6
Jocotenango	10.9	Panajachel	36.2
Pastores	31.4	Santa Catarina Palopó	45.2
Sumpango	45.3	San Antonio Palopó	83.4
Santo Domingo Xenacoj	46.7	San Lucas Tolimán	76.6
Santiago Sacatepéquez	42.0	Santa Cruz La Laguna	55.2
San Bartolomé Milpas Altas	16.7	San Pablo La Laguna	83.6
San Lucas Sacatepéquez	20.4	San Marcos La Laguna	82.3
Santa Lucía Milpas Altas	15.3	San Juan La Laguna	72.4
Magdalena Milpas Altas	32.6	San Pedro La Laguna	47.6
Santa María de Jesús	75.9	Santiago Atitlán	73.3
Ciudad Vieja	30.5	<b>Totonicapán</b>	<b>85.6</b>
San Miguel Dueñas	36.8	Totonicapán	69.9
Alotenango	46.5	San Cristóbal Totonicapán	80.3
San Antonio Aguas Calientes	25.2	San Francisco El Alto	91.8
Santa Catarina Barahona	40.1	San Andrés Xecul	89.5

**Cuadro No. 9 Cont.**  
**Pobreza General por región,**  
**departamento y municipio**  
 EN PORCENTAJES

		San Andrés Villa Seca	78.7
Momostenango	95.2	Champerico	35.0
Santa María Chiquimula	97.6	Nuevo San Carlos	66.4
Santa Lucía La Reforma	96.6	El Asintal	76.6
San Bartolo Aguas Calientes	84.9	San Marcos	86.7
<b>Quetzaltenango</b>	<b>60.7</b>	San Marcos	69.1
Quetzaltenango	20.3	San Pedro Sacatepéquez	55.8
Salcajá	36.9	San Antonio Sacatepéquez	85.2
Olintepeque	63.4	Comitancillo	98.8
San Carlos Sija	81.2	San Miguel Ixtahuacán	97.5
Sibilia	79.5	Concepción Tutuapa	98.7
Cabricán	93.9	Tacaná	98.5
Cajolá	93.8	Sibinal	97.9
San Miguel Siguilá	94.4	Tajumulco	98.7
San Juan Ostuncalco	87.3	Tejutla	94.7
San Mateo	54.4	San Rafael Pié de la Cuesta	82.0
Concepción Chiquirichapa	85.5	Nuevo Progreso	84.1
San Martín Sacatepéquez	77.0	El Tumbador	82.6
Almolonga	65.4	San José El Rodeo	89.7
Cantel	63.2	Malacatán	85.7
Huitán	95.3	Catarina	74.3
Zunil	62.8	Ayutla	65.4
Colomba Costa Cuca	80.9	Ocos	79.6
San Francisco La Unión	76.2	San Pablo	90.8
El Palmar	73.9	El Quetzal	92.4
Coatepeque	53.1	La Reforma	83.8
Génova Costa Cuca	73.6	Pajapita	73.7
Flores Costa Cuca	56.4	Ixchiguán	97.2
La Esperanza	52.5	San José Ojetenam	97.8
Palestina de Los Altos	81.6	San Cristobal Cucho	81.9
<b>Suchitepéquez</b>	<b>53.9</b>	Sipacapa	97.4
Mazatenango	30.1	Esquipulas Palo Gordo	93.4
Cuyotenango	55.9	Río Blanco	87.3
San Francisco Zapotitlán	69.0	San Lorenzo	94.8
San Bernardino	58.2	<b>VII. Noroccidente</b>	<b>79.2</b>
San José El Idolo	43.2	<b>Huehuetenango</b>	<b>77.8</b>
Santo Domingo Suchitepéquez	82.3	Huehuetenango	39.3
San Lorenzo	88.1	Chiantla	85.0
Samayac	49.1	Malacatancito	85.0
San Pablo Jocopilas	22.9	Cuilco	92.1
San Antonio Suchitepéquez	70.5	Nentón	91.8
San Miguel Panán	86.0	San Pedro Necta	92.1
San Gabriel	67.6	Jacaltenango	73.7
Chicacao	67.5	San Pedro Soloma	70.5
Patulul	48.0	San Ildefonso Ixtahuacán	93.3
Santa Bárbara	28.9	Santa Bárbara	96.9
San Juan Bautista	22.1	La Libertad	86.6
Santo Tomás La Unión	51.2	La Democracia	79.8
Zunilito	71.8	San Miguel Acatán	82.8
Pueblo Nuevo	55.2	San Rafael La Independencia	59.6
Río Bravo	24.9	Todos Santos Cuchumatán	69.8
Retalhuleu	57.6	San Juan Atitán	74.5
Retalhuleu	44.6	Santa Eulalia	86.8
San Sebastián	51.9	San Mateo Ixtatán	96.0
Santa Cruz Mulúa	71.0	Colotenango	22.8
San Martín Zapotitlán	55.7	San Sebastián Huehuetenango	96.0
San Felipe	54.9	Tectitán	96.8

**Cuadro No. 9 Cont.**  
**Pobreza General por región,**  
**departamento y municipio**  
 EN PORCENTAJES

Concepción Huista	90.2
San Juan Ixcoy	85.8
San Antonio Huista	72.8
San Sebastián Coatán	76.4
Santa Cruz Barillas	75.5
Aguacatán	85.9
San Rafael Petzan	86.3
San Gaspar Ixchil	96.0
Santiago Chimaltenango	92.6
Santa Ana Huista	48.0
<b>Quiché</b>	<b>81.1</b>
Santa Cruz del Quiché	54.0
Chiché	92.8
Chinique	81.2
Zacualpa	85.9
Chajul	79.4
Santo Tomás Chichicastenango	85.8
Patzité	91.6
San Antonio Ilotenango	91.2
San Pedro Jocopilas	95.2
Cunén	88.7
San Juan Cotzal	86.3
Joyabaj	84.4
Nebaj	68.5
San Andrés Sajcabajá	94.2
San Miguel Uspantán	77.1
Sacapulas	91.7
San Bartolomé Jocotenango	85.7
Canillá	83.2
Chicamán	72.9
Ixcán	82.7
Pachalum	59.4
<b>VIII. Petén</b>	<b>59.3</b>
<b>Petén</b>	<b>59.3</b>
Flores	37.8
San José	64.0
San Benito	26.7
San Andrés	55.5
La Libertad	68.1
San Francisco	55.8
Santa Ana	64.0
Dolores	64.9
San Luis	71.4
Sayaxché	69.7
Melchor de Mencos	48.5
Poptún	53.6

Fuente: Informe Final Mapas de Pobreza, SEGEPLAN, INE y URL. Febrero 2000.

Nota: no incluye municipio La Tinta del departamento Alta Verapaz (de reciente creación) por no disponer de información.

**Cuadro No. 10**  
**Necesidades básicas insatisfechas -NBI- por región**  
**1994 - 1998 - 2000**  
**En número de hogares y porcentajes**

	<b>Total de hogares</b>			<b>Calidad de vivienda</b>			<b>Hacinamiento</b>					
	1994	1998	2000	1994	1998	2000	1994	1998	2000			
Total	1,591,831	1,997,537	2,191,451	23.1	15.5	18.1	41.2	55.2	40.6			
Regiones												
I. Metropolitana	381,176	514,163	547,863	14.0	9.2	18.1	23.0	35.5	21.8			
II. Norte	125,709	136,712	159,976	48.9	28.9	40.8	51.6	70.7	56.7			
III. Nororiente	152,045	218,010	192,848	34.4	24.4	25.5	39.3	59.2	35.7			
IV. Suroriente	147,302	173,081	188,465	22.7	20.3	21.0	41.3	55.0	45.2			
V. Central	172,550	223,591	243,251	25.7	19.0	20.4	40.2	53.4	38.8			
VI. Suroccidente	386,805	435,694	547,863	16.5	11.0	10.0	48.2	61.1	47.9			
VII. Noroccidente	184,018	242,333	245,443	19.9	11.7	9.5	58.1	73.0	55.4			
VIII. Petén	42,226	53,953	65,744	53.0	27.6	26.2	47.0	66.3	52.9			
	<b>Servicio de agua</b>			<b>Servicio sanitario</b>			<b>Asistencia escolar</b>			<b>Insuficiencia de ingresos</b>		
	1994	1998	2000	1994	1998	2000	1994	1998	2000	1994	1998	2000
Total	12.3	17.6	28.3	22.1	21.4	16.8	17.9	19.4	n.d.	17.4	7.2	n.d.
Regiones												
I. Metropolitana	8.0	9.1	13.3	13.0	8.6	10.2	7.0	6.6	n.d.	5.0	1.2	n.d.
II. Norte	29.7	39.4	43.3	16.9	14.9	11.7	30.1	27.7	n.d.	31.3	13.7	n.d.
III. Nororiente	15.6	12.1	32.7	28.3	34.9	27.9	16.3	24.3	n.d.	19.2	12.7	n.d.
IV. Suroriente	12.8	23.8	28.5	38.0	40.1	29.9	18.2	16.9	n.d.	19.1	8.8	n.d.
V. Central	7.0	14.7	29.2	23.6	23.4	14.1	13.9	19.5	n.d.	13.6	3.0	n.d.
VI. Suroccidente	10.6	14.6	33.2	19.1	14.1	14.2	20.4	24.2	n.d.	19.2	5.6	n.d.
VII. Noroccidente	12.0	27.6	29.2	24.1	31.5	20.6	30.4	29.5	n.d.	29.5	15.0	n.d.
VIII. Petén	26.0	37.1	58.1	53.0	50.7	32.6	24.0	23.0	n.d.	21.0	14.4	n.d.

Fuente: Para 1994 y 1998 INE y para 2000 cálculos propios con datos de la ENCOVI 2000 (MECOVI-INE) n.d. no disponible

**C. CARACTERÍSTICAS  
DEMOGRÁFICAS**

**Cuadro No. 11  
Indicadores básicos  
Características demográficas  
1996 - 2000**

	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Población total (en millones) <sup>1/</sup></b>	<b>10.2</b>	<b>10.5</b>	<b>10.8</b>	<b>11.1</b>	<b>11.4</b>
Composición de población <sup>2/</sup> (%)			ENIGFAM		ENCOVI
Area			1998/1999		2000
Urbana			39.7		38.6
Rural			60.3		61.4
Grupo Etnico <sup>3/</sup>					
Indígena			48.6		40.5
No indígena			51.4		59.5
Sexo					
Hombres			48.8		48.9
Mujeres			51.2		51.1
Población por grupos de edad <sup>2/</sup> (%)					
0 - 14			43.8		43.8
15 a 64			51.1		51.1
65 y más			5.1		5.1
Densidad de la población <sup>5/</sup> (personas por Kms <sup>2</sup> )	94	97	99	102	105
Población económicamente activa -PEA- <sup>5/</sup> (%)	30.4	30.8	31.1	31.5	31.7
Sexo					
Hombres	80.7	79.7	78.8	78.0	77.0
Mujeres	19.3	20.3	21.2	22.0	23.0
Población económicamente activa -PEA <sup>2/</sup> - (%)					
Composición de la PEA (%)			ENIGFAM		ENCOVI
Area			1998/1999		2000
Urbana			43.5		41.9
Rural			56.5		58.1
Grupo Etnico					
Indígena			47.7		41.3
No indígena			52.3		58.7
Sexo					
Hombres			63.8		64.5
Mujeres			36.2		35.5

Fuentes: 1/ Proyecciones de población 1995 - 2000 INE-CELADE. 2/ Cálculos propios para 1998 con datos de ENIGFAM 1998/99 - INE-; para 2000 con datos de ENCOVI 2000 (MECOVI-INE). 3/ La comparación de la información de las dos encuestas (ENIGFAM Y ENCOVI) debe realizarse con mucha precaución. El universo, los objetivos y la representatividad de ambas encuestas son diferentes. Las diferencias en los resultados se deben en gran parte a lo siguiente: a) tipo de informante directo. En ENIGFAM es únicamente el que se identificó como Jefe de Hogar y en la ENCOVI es cada persona mayor de 11 años que habita el hogar; b) tamaño de la muestra. En ENIGFAM la muestra de la población total fue 70% urbana y 30% rural, mientras que en la ENCOVI la distribución de la muestra fue de 50% para cada área; y c) cuestionarios diferentes. Por ejemplo, tanto en ENIGFAM como en ENCOVI se determina el origen étnico de las personas con base en su autoidentificación (en ENIGFAM la pregunta fué ¿es indígena o no indígena?. En ENCOVI la pregunta fué ¿a cuál de los siguientes grupos pertenece: mayense, no mayense, no indígena?. Lo anterior junto con el hecho de que el informante directo en cada encuesta fue diferente (no es lo mismo determinar el origen étnico de un hogar con base en la respuesta del Jefe o Jefa de Hogar únicamente que determinarlo con base en la respuesta de cada uno de los integrantes del hogar, incluyendo a los menores de edad), puede explicar, al menos en parte, los porcentajes diferentes de población indígena que dan ambas encuestas. 4/ Cálculos propios con estimaciones del INE. 5/ Estimaciones del INE.

**Cuadro No. 12**  
**Proyecciones de población por región,**  
**departamento y sexo**  
**2000**  
 EN NÚMERO DE PERSONAS Y PORCENTAJES

	Total	Hombres	Mujeres
<b>País</b>	<b>11,385,334</b>	<b>5,740,717</b>	<b>5,644,617</b>
	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Regiones</b>			
I. Metropolitana	22.6	22.0	23.3
II. Norte	8.9	9.0	8.9
III. Nororiente	8.8	8.9	8.7
IV. Suroriente	8.6	8.6	8.5
V. Central	10.3	10.4	10.2
VI. Suroccidente	24.9	25.1	24.7
VII. Noroccidente	12.9	12.8	13.0
VIII. Petén	2.9	3.1	2.8
<b>Departamentos</b>			
<b>Guatemala</b>	<b>22.6</b>	<b>22.0</b>	<b>23.3</b>
Baja Verapaz	1.8	1.8	1.8
Alta Verapaz	7.2	7.3	7.0
El Progreso	1.3	1.3	1.3
Izabal	2.9	3.0	2.8
Zacapa	1.9	1.9	1.9
Chiquimula	2.8	2.7	2.8
Santa Rosa	2.8	2.9	2.7
Jalapa	2.4	2.3	2.4
Jutiapa	3.4	3.4	3.4
Sacatepéquez	2.3	2.3	2.2
Chimaltenango	3.8	3.8	3.7
Escuintla	4.2	4.3	4.2
Sololá	2.7	2.7	2.7
Totonicapán	3.2	3.1	3.2
Quetzaltenango	6.0	6.0	6.0
Suchitepéquez	3.5	3.6	3.5
Retalhuleu	2.1	2.2	2.1
San Marcos	7.4	7.6	7.3
Huehuetenango	7.7	7.7	7.7
Quiché	5.2	5.1	5.2
Petén	2.9	3.1	2.8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

**Cuadro No. 13**  
**Proyecciones de población por municipio y sexo**  
**2000**

EN NÚMERO DE PERSONAS Y PORCENTAJES

Municipios	Total	Hombres	Mujeres
<b>Pais</b>	<b>11,385,334</b>	<b>5,740,717</b>	<b>5,644,617</b>
<b>Guatemala</b>	<b>2578526</b>	<b>1264323</b>	<b>1314203</b>
	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Guatemala	39.4	38.6	40.1
Santa Catarina Pinula	2.6	2.6	2.6
San José Pinula	1.4	1.4	1.4
San José del Golfo	0.2	0.2	0.2
Palencia	1.9	2.0	1.8
Chinautla	3.5	3.6	3.5
San Pedro Ayampuc	1.2	1.2	1.2
Mixco	17.1	17.1	17.0
San Pedro Sacatepequez	1.2	1.2	1.2
San Juan Sacatepequez	5.3	5.5	5.2
San Raymundo	0.8	0.8	0.8
Churranchito	0.3	0.4	0.3
Fraijanes	1.0	1.0	1.0
Amatitlán	3.2	3.3	3.1
Villa Nueva	14.1	14.2	14.0
Villa Canales	3.5	3.6	3.4
San Miguel Petapa	3.3	3.3	3.2
<b>Baja Verapaz</b>	<b>203430</b>	<b>100979</b>	<b>102451</b>
	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Salamá	24.1	24.2	24.1
San Miguel Chicaj	11.8	11.6	12.0
Rabinal	14.4	14.1	14.7
Cubulco	17.6	17.7	17.4
Granados	6.0	6.1	6.0
Santa Cruz El Chol	4.2	4.2	4.2
San Jerónimo	8.6	8.8	8.5
Purulhá	13.2	13.2	13.1
<b>Alta Verapaz</b>	<b>814300</b>	<b>416545</b>	<b>397755</b>
	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Cobán	19.2	18.8	19.5
Santa Cruz Verapaz	1.8	1.8	1.8
San Cristóbal Verapaz	5.0	4.8	5.2
Tactic	3.0	2.9	3.1
Tamahú	1.4	1.3	1.4
San Miguel Tucurú	3.5	3.5	3.4
Panzós	9.4	9.5	9.3
Senahú	7.7	7.8	7.6
San Pedro Carchá	19.6	19.7	19.5
San Juan Chamelco	4.5	4.4	4.6
Lanquín	1.9	1.9	1.9
Santa María Cahabón	5.2	5.2	5.2
Chisec	11.1	11.3	10.8
Chahal	2.0	2.0	2.0
Fray Bartolomé de las Casas	4.8	4.9	4.8
<b>El Progreso</b>	<b>143197</b>	<b>72414</b>	<b>70783</b>
	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Guastatoya	12.0	11.7	12.3
Morazán	7.6	7.6	7.6
San Agustín Acasaguastlán	24.2	24.1	24.4
San Cristóbal Acasaguastlán	4.4	4.4	4.4
El Jícaro	8.4	8.4	8.5
Sansare	7.6	7.7	7.4

**Cuadro No. 13 Cont.**  
**Proyecciones de población por municipio y sexo**  
**2000**

EN NÚMERO DE PERSONAS Y PORCENTAJES

<b>Municipios</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
Sanarate	24.0	24.3	23.7
San Antonio La Paz	11.7	11.8	11.6
<b>Izabal</b>	<b>333956</b>	<b>174220</b>	<b>159736</b>
	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Puerto Barrios	27.7	27.5	27.9
Livingston	15.7	16.2	15.3
El Estor	10.1	10.0	10.3
Morales	26.8	26.8	26.7
Los Amates	19.7	19.5	19.9
<b>Zacapa</b>	<b>212794</b>	<b>107766</b>	<b>105028</b>
	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Zacapa	27.6	27.1	28.2
Estanzuela	5.3	5.1	5.4
Río Hondo	9.8	9.7	10.0
Gualán	21.4	21.9	20.9
Teculután	7.0	7.0	7.0
Usumatlán	4.7	4.7	4.6
Cabañas	6.3	6.3	6.2
San Diego	2.9	2.9	3.0
La Unión	10.4	10.7	10.2
Huité	4.5	4.6	4.4
<b>Chiquimula</b>	<b>313150</b>	<b>156637</b>	<b>156513</b>
	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Chiquimula	28.2	28.0	28.4
San José La Arada	2.6	2.5	2.6
San Juan Ermita	4.4	4.5	4.2
Jocotán	11.7	11.8	11.6
Camotán	10.0	10.3	9.8
Olopa	5.6	5.8	5.5
Esquipulas	13.6	13.5	13.7
Concepción Las Minas	4.2	4.2	4.3
Quetzaltepeque	9.0	8.8	9.3
San Jacinto	3.6	3.6	3.6
Ipala	6.9	6.9	7.0
<b>Santa Rosa</b>	<b>319814</b>	<b>165407</b>	<b>154407</b>
	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Cuilapa	9.2	9.2	9.2
Barberena	13.3	13.3	13.3
Santa Rosa de Lima	4.7	4.7	4.6
Casillas	6.9	6.9	6.8
San Rafael Las Flores	2.4	2.5	2.4
Oratorio	6.1	6.0	6.1
San Juan Tecuaco	2.5	2.5	2.5
Chiquimulilla	15.1	15.0	15.2
Taxisco	8.0	8.1	7.9
Santa María Ixhuatán	6.7	6.8	6.6
Guazacapán	5.0	4.9	5.0
Santa Cruz Naranjo	3.6	3.5	3.6
Pueblo Nuevo Viñas	6.0	6.0	5.9
Nueva Santa Rosa	10.6	10.5	10.7
<b>Jalapa</b>	<b>270055</b>	<b>134210</b>	<b>135845</b>
	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Jalapa	42.8	42.3	43.2
San Pedro Pinula	16.0	16.2	15.8
San Luis Jilotepeque	9.2	9.1	9.4

**Cuadro No. 13 Cont.**  
**Proyecciones de población por municipio y sexo**  
**2000**

EN NÚMERO DE PERSONAS Y PORCENTAJES

<b>Municipios</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
San Manuel Chaparrón	3.1	3.1	3.2
San Carlos Alzatate	4.9	5.1	4.7
Monjas	10.1	10.0	10.2
Mataquescuintla	14.0	14.3	13.6
<b>Jutiapa</b>	<b>385909</b>	<b>194312</b>	<b>191597</b>
	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Jutiapa	23.7	23.5	24.0
El Progreso	5.6	5.4	5.7
Santa Catarina Mita	7.0	7.0	7.1
Agua Blanca	4.3	4.3	4.3
Asunción Mita	12.0	12.1	12.0
Yupiltepeque	3.0	2.9	3.1
Atescatempa	4.0	4.0	4.0
Jerez	1.6	1.6	1.6
El Adelanto	1.5	1.4	1.5
Zapotitlán	2.2	2.2	2.1
Comapa	6.1	6.1	6.0
Jalpatagua	6.3	6.3	6.3
Conguaco	4.0	4.0	3.9
Moyuta	9.2	9.5	8.8
Pasaco	2.1	2.2	2.1
San José Acatempa	2.9	2.9	2.9
Quesada	4.5	4.5	4.6
<b>Sacatepéquez</b>	<b>259265</b>	<b>132686</b>	<b>126579</b>
	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Antigua Guatemala	17.2	16.9	17.5
Jocotenango	10.0	9.8	10.1
Pastores	4.7	4.7	4.6
Sumpango	10.7	10.7	10.7
Sto. Domingo Xenacoj	3.2	3.2	3.2
Santiago Sacatepéquez	8.7	8.8	8.7
San Bartolomé Milpas Altas	1.8	1.8	1.8
San Lucas Sacatepéquez	8.2	8.1	8.2
Santa Lucía Milpas Altas	3.9	4.0	3.9
Magdalena Milpas Altas	3.3	3.3	3.3
Santa María de Jesús	6.1	6.3	5.9
Ciudad Vieja	9.7	9.7	9.6
San Miguel Dueñas	3.5	3.5	3.5
Alotenango	4.2	4.3	4.0
San Antonio Aguas Calientes	3.6	3.6	3.6
Santa Catarina Barahona	1.3	1.3	1.3
<b>Chimaltenango</b>	<b>427602</b>	<b>216639</b>	<b>210963</b>
	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Chimaltenango	15.4	15.4	15.4
San José Poaquil	5.0	4.9	5.1
San Martín Jilotepeque	13.1	12.8	13.4
San Juan Comalapa	8.7	8.6	8.9
Santa Apolonia	2.8	2.7	2.8
Tecpán Guatemala	13.1	13.2	12.9
Patzún	10.3	10.3	10.4
San Miguel Pochuta	2.1	2.2	2.0
Patzicía	4.8	4.8	4.8
Santa Cruz Balanyá	1.6	1.7	1.6
Acatenango	4.4	4.5	4.3
San Pedro Yepocapa	5.5	5.7	5.4

**Cuadro No. 13 Cont.**  
**Proyecciones de población por municipio y sexo**  
**2000**

EN NÚMERO DE PERSONAS Y PORCENTAJES

<b>Municipios</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
San Andrés Iztapa	4.2	4.1	4.3
Parramos	1.9	1.9	1.8
Zaragoza	4.1	4.1	4.0
El Tejar	3.0	3.0	3.0
<b>Escuintla</b>	<b>483768</b>	<b>248281</b>	<b>235487</b>
	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Escuintla	23.4	23.1	23.8
Santa Lucía Cotzumalguapa	13.5	13.4	13.6
La Democracia	3.1	3.1	3.1
Siquinalá	2.2	2.2	2.2
Masagua	5.4	5.5	5.3
Tiquisate	8.0	7.9	8.1
La Gomera	9.5	9.6	9.3
Guanagazapa	2.2	2.3	2.2
San José	9.0	9.1	8.8
Iztapa	2.7	2.8	2.7
Palín	5.1	5.1	5.2
San Vicente Pacaya	2.4	2.4	2.3
Nueva Concepción	13.5	13.6	13.4
<b>Sololá</b>	<b>307791</b>	<b>156773</b>	<b>151018</b>
	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Sololá	15.7	15.4	16.0
San José Chacayá	0.9	0.9	0.9
Santa María Visitación	0.7	0.7	0.7
Santa Lucía Utatlán	5.8	5.7	6.0
Nahualá	19.1	19.4	18.7
Santa Catarina Ixtahuacan	16.7	16.9	16.5
Santa Clara La Laguna	2.2	2.2	2.3
Concepción	1.4	1.4	1.4
San Andrés Semetabaj	3.2	3.1	3.3
Panajachel	3.4	3.4	3.5
Santa Catarina Palopó	0.7	0.6	0.7
San Antonio Palopó	3.9	3.9	3.9
San Lucas Tolimán	7.0	7.0	7.0
Santa Cruz La Laguna	1.1	1.1	1.1
San Pablo La Laguna	2.0	2.1	2.0
San Marcos La Laguna	0.5	0.5	0.5
San Juan La Laguna	2.9	2.9	2.9
San Pedro La Laguna	3.1	3.1	3.1
Santiago Atitlán	9.5	9.6	9.4
<b>Totonicapán</b>	<b>361303</b>	<b>179319</b>	<b>181984</b>
	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Totonicapán	28.6	28.8	28.3
San Cristóbal Totonicapán	10.6	10.7	10.5
San Francisco El Alto	13.6	13.6	13.6
San Andrés Xecul	6.0	6.0	6.1
Momostenango	24.7	24.4	24.9
Santa María Chiquimula	11.3	11.4	11.3
Santa Lucía La Reforma	3.6	3.6	3.6
San Bartolo Aguas Calientes	1.7	1.6	1.7
<b>Quetzaltenango</b>	<b>678251</b>	<b>342373</b>	<b>335878</b>
	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Quetzaltenango	21.8	21.6	22.0
Salcajá	2.3	2.2	2.3
Olintepeque	3.0	3.0	3.1

**Cuadro No. 13 Cont.**  
**Proyecciones de población por municipio y sexo**  
**2000**

EN NÚMERO DE PERSONAS Y PORCENTAJES

<b>Municipios</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
San Carlos Sija	4.4	4.3	4.5
Sibilia	1.5	1.4	1.5
Cabricán	3.1	3.1	3.0
Cajolá	2.0	2.0	2.0
San Miguel Siquilá	1.0	1.0	1.0
San Juan Ostuncalco	6.6	6.7	6.6
San Mateo	0.6	0.6	0.6
Concepción Chiquirichapa	3.1	3.1	3.2
San Martín Sacatepéquez	3.7	3.7	3.6
Almolonga	2.2	2.1	2.2
Cantel	4.6	4.7	4.6
Huitán	1.4	1.4	1.3
Zunil	2.0	2.0	2.1
Colomba Costa Cuca	6.9	7.0	6.8
San Francisco La Unión	1.5	1.4	1.5
El Palmar	3.5	3.5	3.4
Coatepeque	13.9	14.0	13.8
Génova Costa Cuca	4.3	4.3	4.3
Flores Costa Cuca	2.6	2.7	2.6
La Esperanza	1.9	1.9	1.8
Palestina de los Altos	2.1	2.2	2.1
<b>Suchitepéquez</b>	<b>403609</b>	<b>205885</b>	<b>197724</b>
	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Mazatenango	14.2	14.0	14.5
Cuyotenango	10.1	10.2	10.1
San Francisco Zapotitlán	4.4	4.3	4.5
San Bernardino	2.2	2.1	2.2
San José El Idolo	1.9	1.9	1.9
Santo Domingo Suchitepéquez	9.2	9.3	9.1
San Lorenzo	2.6	2.6	2.6
Samayac	5.0	5.0	4.9
San Pablo Jocopilas	4.4	4.3	4.4
San Antonio Suchitepéquez	9.0	8.8	9.2
San Miguel Panám	2.0	2.0	2.0
San Gabriel	0.9	0.8	0.9
Chicacao	11.0	11.1	11.0
Patulul	7.0	7.2	6.8
Santa Bárbara	4.3	4.3	4.2
San Juan Bautista	1.3	1.3	1.2
Santo Tomás La Unión	2.4	2.4	2.4
Zunilito	1.2	1.2	1.2
Pueblo Nuevo	2.5	2.6	2.4
Río Bravo	4.6	4.6	4.5
<b>Retalhuleu</b>	<b>241921</b>	<b>123911</b>	<b>118010</b>
	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Retalhuleu	29.9	29.4	30.4
San Sebastián	9.0	8.9	9.0
Santa Cruz Mulua	4.9	4.8	5.0
San Martín Zapotitlán	3.5	3.5	3.5
San Felipe Retalhuleu	6.1	6.0	6.2
San Andrés Villa Seca	14.6	15.0	14.3
Champerico	9.6	9.8	9.4
Nuevo San Carlos	12.0	12.1	11.9
El Asintal	10.5	10.6	10.4

**Cuadro No. 13 Cont.**  
**Proyecciones de población por municipio y sexo**  
**2000**

EN NÚMERO DE PERSONAS Y PORCENTAJES

<b>Municipios</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
<b>San Marcos</b>	<b>844486</b>	<b>434764</b>	<b>409722</b>
	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
San Marcos	4.3	4.2	4.3
San Pedro Sacatepéquez	7.8	7.8	7.9
San Antonio Sacatepéquez	1.8	1.8	1.8
Comitancillo	5.8	5.8	5.8
San Miguel Ixtahuacán	3.9	4.0	3.9
Concepción Tutuapa	7.2	7.2	7.1
Tacaná	8.4	8.5	8.3
Sibinal	1.8	1.8	1.8
Tajumulco	5.0	5.1	4.9
Tejutla	3.8	3.8	3.7
San Rafael Pie de la Cuesta	1.6	1.6	1.6
Nuevo Progreso	2.8	2.8	2.8
El Tumbador	4.5	4.5	4.6
El Rodeo	1.8	1.7	1.8
Malacatán	7.9	7.8	7.9
Catarina	2.6	2.6	2.6
Ayutla	3.8	3.7	3.8
Ocós	3.4	3.4	3.4
San Pablo	4.1	4.1	4.1
El Quetzal	2.3	2.3	2.3
La Reforma	2.0	2.0	2.0
Pajapita	1.8	1.8	1.9
Ixchiguan	2.4	2.4	2.4
San José Ojetenam	2.2	2.2	2.2
San Cristóbal Cucho	1.9	1.9	2.0
Sipacapa	1.9	1.9	1.8
Esquipulas Palo Gordo	1.1	1.1	1.1
Río Blanco	0.7	0.7	0.7
San Lorenzo	1.3	1.4	1.3
<b>Huehuetenango</b>	<b>879987</b>	<b>442912</b>	<b>437075</b>
	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Huehuetenango	10.0	9.8	10.3
Chiantla	8.4	8.5	8.3
Malacatancito	1.7	1.7	1.7
Cuilco	5.8	5.9	5.7
Nentón	2.8	2.8	2.8
San Pedro Necta	3.3	3.3	3.3
Jacaltenango	4.3	4.3	4.2
San Pedro Soloma	4.0	4.0	4.1
San Idelfonso Ixtahuacán	3.4	3.3	3.4
Santa Bárbara	2.2	2.2	2.2
La Libertad	3.1	3.2	3.0
La Democracia	5.1	5.2	5.1
San Miguel Acatán	2.7	2.6	2.8
San Rafael La Independencia	1.5	1.4	1.5
Todos Santos Cuchumatán	3.2	3.2	3.3
San Juan Atitán	1.9	1.9	1.8
Santa Eulalia	3.0	3.0	3.0
San Mateo Ixtatán	3.6	3.6	3.5
Colotenango	3.1	3.2	3.0
San Sebastián Huehuetenango	2.6	2.6	2.6
Tectitan	1.0	1.0	1.0
Concepción Huista	2.5	2.4	2.5

**Cuadro No. 13 Cont.**  
**Proyecciones de población por municipio y sexo**  
**2000**

EN NÚMERO DE PERSONAS Y PORCENTAJES

<b>Municipios</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
San Juan Ixcoy	2.4	2.3	2.4
San Antonio Huista	1.5	1.5	1.4
San Sebastián Coatán	2.1	2.0	2.1
Barillas	6.7	6.7	6.6
Aguacatán	5.2	5.1	5.2
San Rafael Petzal	0.8	0.8	0.7
San Gaspar Ixchil	0.8	0.8	0.9
Santiago Chimaltenango	0.9	0.9	0.9
Santa Ana Huista	0.7	0.6	0.7
<b>Quiché</b>	<b>588831</b>	<b>292945</b>	<b>295886</b>
	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Santa Cruz del Quiché	7.9	7.7	8.1
Chiché	2.9	2.8	2.9
Chinique	1.2	1.1	1.2
Zacualpa	2.2	2.2	2.2
Chajul	6.3	6.2	6.4
Chichicastenango	16.8	16.4	17.1
Patzité	0.8	0.8	0.8
San Antonio Ilotenango	3.4	3.3	3.4
San Pedro Jocopilas	3.2	3.2	3.3
Cunén	4.0	4.1	3.9
San Juan Cotzal	3.2	3.1	3.3
Joyabaj	7.1	7.2	7.0
Nebaj	8.8	8.8	8.7
San Andrés Sajcabaja	2.9	2.9	2.9
San Miguel Uspantán	5.7	6.0	5.5
Sacapulas	5.7	5.6	5.9
San Bartolomé Jocotenango	1.0	1.1	1.0
Canillá	1.4	1.4	1.3
Chicamán	3.8	3.9	3.7
Playa Grande -Ixcán	10.6	11.1	10.2
Pachalum	1.1	1.1	1.1
<b>Petén</b>	<b>333389</b>	<b>177416</b>	<b>155973</b>
	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Flores	6.8	6.6	7.0
San José	1.1	1.1	1.1
San Benito	7.1	6.8	7.5
San Andrés	4.5	4.9	4.1
La Libertad	23.8	24.2	23.4
San Francisco	2.4	2.5	2.4
Santa Ana	2.3	2.3	2.4
Dolores	7.9	7.8	8.0
San Luis	13.5	13.3	13.7
Sayaxché	14.3	14.3	14.3
Melchor de Mencos	7.1	7.1	7.1
Poptún	9.1	9.1	9.1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Nota: no incluye el municipio La Tinta del departamento de Alta Verapaz (de reciente creación) por no disponer de información.

**Cuadro No. 14**  
**Estimación de la Población por región,**  
**área, etnia y sexo**  
**1998 - 2000**

EN NÚMERO DE PERSONAS Y PORCENTAJES

	ENIGFAM 1998/1999					ENCOVI 2000				
	URBANA			RURAL		URBANA			RURAL	
	TOTAL	INDIG.	NO INDIG.	INDIG.	NO INDIG.	TOTAL	INDIG.	NO INDIG.	INDIG.	NO INDIG.
Pais (en número de personas)	10,553,326	1,378,422	2,807,639	3,754,069	2,613,196	11,385,441	1,125,402	3,269,660	3,485,327	3,505,052
Mujeres	5,402,935	734,810	1,463,134	1,905,151	1,299,840	5,818,481	571,621	1,728,274	1,766,523	1,752,063
Hombres	5,150,391	643,612	1,344,505	1,848,918	1,313,356	5,566,960	553,781	1,541,386	1,718,804	1,752,989
Pais	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Mujeres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Hombres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Regiones										
I. Metropolitana	23.0	29.5	62.7	1.6	7.7	21.7	17.4	57.4	4.5	6.7
Mujeres	23.3	30.0	62.5	1.2	7.8	21.9	15.8	57.3	4.5	6.5
Hombres	22.7	29.0	63.0	2.1	7.6	21.4	18.9	57.6	4.6	6.9
II. Norte	7.5	7.0	1.4	16.4	1.6	8.1	7.2	2.0	18.9	3.3
Mujeres	7.3	6.8	1.4	15.8	1.6	7.8	7.0	2.0	18.3	3.2
Hombres	7.7	7.2	1.4	16.9	1.5	8.4	7.3	2.0	19.5	3.4
III. Nororiente	10.7	4.4	6.9	6.7	23.8	8.2	3.2	6.3	3.2	16.6
Mujeres	10.0	4.3	6.9	6.1	22.5	8.2	3.4	6.2	3.2	16.9
Hombres	11.4	4.5	6.9	7.3	25.1	8.2	2.9	6.4	3.1	16.3
IV. Suroriente	7.8	2.3	5.5	3.7	19.2	8.8	2.1	6.4	0.5	21.3
Mujeres	7.8	2.2	5.7	3.5	19.8	8.8	2.0	6.3	0.5	21.8
Hombres	7.9	2.4	5.4	3.9	18.7	8.7	2.3	6.5	0.5	20.8
V. Central	11.0	23.4	8.2	10.1	8.9	10.7	21.5	9.0	8.2	11.2
Mujeres	10.9	23.0	8.0	9.9	8.6	10.6	21.2	9.0	8.0	11.4
Hombres	11.2	23.7	8.3	10.3	9.2	10.8	21.8	9.1	8.5	11.0
VI. Suroccidente	23.0	23.0	9.7	32.4	23.8	26.5	35.7	12.7	33.7	29.1
Mujeres	23.2	23.0	9.7	32.8	24.7	26.5	37.0	13.1	34.0	28.9
Hombres	22.7	23.0	9.7	32.1	22.9	26.4	34.4	12.3	33.4	29.4
VII. Noroccidente	14.0	9.0	3.3	26.5	10.1	12.9	12.0	3.4	28.8	6.2
Mujeres	14.6	9.3	3.5	28.2	10.2	13.0	12.6	3.2	29.4	6.2
Hombres	13.3	8.7	3.1	24.8	9.9	12.8	11.3	3.6	28.1	6.2
VIII. Petén	2.9	1.4	2.3	2.5	5.0	3.3	1.0	2.8	2.2	5.5
Mujeres	2.8	1.4	2.2	2.4	4.9	3.1	0.9	2.9	2.2	5.1
Hombres	3.1	1.5	2.3	2.7	5.1	3.4	1.0	2.7	2.2	5.9

Fuente: Cálculos propios con datos de la ENIGFAM 1998/99 -INE- y Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 (INE-MECovi).

Ver nota 3 al pie de página del Cuadro 11.

**Cuadro No. 15**  
**Densidad de la Población por región y departamento**  
**1996 - 2000**

EN NÚMERO DE PERSONAS POR KM<sup>2</sup>

	1996	1997	1998	1999	2000
<b>País</b>	<b>94</b>	<b>97</b>	<b>99</b>	<b>102</b>	<b>105</b>
<b>Regiones</b>					
I. Metropolitana	1075	1108	1142	1177	1209
II. Norte	74	77	80	83	85
III. Nororiente	57	58	60	61	63
IV. Suroriente	110	112	114	116	119
V. Central	157	160	164	168	172
VI. Suroccidente	212	216	221	227	233
VII. Noroccidente	83	86	88	91	93
VIII. Petén	8	8	9	9	9
<b>Departamentos</b>					
Guatemala	1075	1108	1142	1177	1209
Baja Verapaz	60	61	62	64	65
Alta Verapaz	80	83	86	90	92
El Progreso	68	70	71	73	75
Izabal	34	35	35	36	37
Zacapa	72	74	75	77	79
Chiquimula	119	122	126	129	132
Santa Rosa	101	102	104	106	109
Jalapa	117	121	124	127	131
Jutiapa	113	115	117	118	121
Sacatepéquez	489	506	523	539	554
Chimaltenango	195	200	205	211	216
Escuintla	105	106	107	109	112
Sololá	258	265	273	282	289
Totonicapán	311	317	324	333	342
Quetzaltenango	315	323	331	339	348
Suchitepéquez	148	151	154	158	162
Retalhuleu	122	124	126	128	132
San Marcos	204	208	213	218	224
Huehuetenango	106	109	112	115	119
Quiché	64	66	67	69	70
Petén	8	8	9	9	9

Fuente: Cálculos propios con datos de Proyecciones de población 1995-2000, INE-CELADE.

## Cuadro No. 16

### Distribución de personas por grupo de edad, según área y grupo étnico 1998 - 2000

EN NÚMERO DE PERSONAS Y PORCENTAJES

		ENIGFAM 1998/1999					ENCOVI 2000				
		URBANA			RURAL		URBANA			RURAL	
		TOTAL	INDIG.	NO INDIG.	INDIG.	NO INDIG.	TOTAL	INDIG.	NO INDIG.	INDIG.	NO INDIG.
País (personas)											
	Mujeres	5402935	734810	1463134	1905151	1299840	5818481	571621	1728274	1766523	1752063
	Hombres	5150391	643612	1344505	1848918	1313356	5566960	553781	1541386	1718804	1752989
	Total	10553326	1378422	2807639	3754069	2613196	11385441	1125402	3269660	3485327	3505052
País											
	Mujeres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	Hombres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
14 años o menos											
	Mujeres	41.7	38.8	33.1	48.2	43.4	42.5	37.9	35.4	47.8	45.7
	Hombres	46.0	44.2	37.2	53.7	45.0	46.1	45.4	39.9	50.8	47.1
	Total	43.8	41.3	35.1	50.9	44.2	44.3	41.6	37.5	49.3	46.4
de 15 a 59 años											
	Mujeres	51.1	54.8	57.9	45.9	49.1	51.5	55.5	57.7	46.9	48.9
	Hombres	47.1	48.2	54.9	41.3	46.6	47.8	47.3	53.7	43.8	46.8
	Total	49.1	51.7	56.5	43.6	47.9	49.7	51.5	55.8	45.4	47.8
de 60 a más											
	Mujeres	7.1	6.4	8.9	5.9	7.5	6.0	6.6	6.9	5.3	5.4
	Hombres	7.0	7.6	7.9	5.0	8.4	6.1	7.2	6.4	5.4	6.1
	Total	7.1	7.0	8.4	5.5	7.9	6.0	6.9	6.7	5.4	5.8

Fuente: Cálculos propios con datos de la ENIGFAM 1998/99 y Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 (INE-MECovi).

Ver nota 3 al pie de página del Cuadro 11.

**Cuadro No. 17**  
**Proyecciones de población económicamente**  
**activa por región y sexo**  
**1996 - 2000**

EN NÚMERO DE PERSONAS Y PORCENTAJES

	1996	1997	1998	1999	2000
(en No. de personas)					
País	3111404	3237243	3363084	3488925	3614764
Mujeres	600718	656684	712655	768624	824166
Hombres	2510686	2580559	2650429	2720301	2790598
País	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Mujeres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Hombres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Regiones					
I. Metropolitana	26.4	26.4	26.3	26.3	26.3
Mujeres	46.2	44.4	42.8	41.5	43.7
Hombres	21.7	21.8	21.9	22.0	21.9
II. Norte	8.0	8.1	8.2	8.3	8.4
Mujeres	5.1	5.4	5.7	5.9	5.5
Hombres	8.7	8.8	8.9	9.0	8.8
III. Nororiente	8.8	8.8	8.8	8.8	8.8
Mujeres	6.8	7.0	7.1	7.2	7.0
Hombres	9.3	9.3	9.2	9.2	9.3
IV. Suroriente	8.5	8.4	8.4	8.3	8.3
Mujeres	5.4	5.7	5.9	6.1	5.8
Hombres	9.2	9.1	9.1	9.0	9.1
V. Central	10.4	10.4	10.3	10.3	10.2
Mujeres	9.0	9.1	9.2	9.2	9.1
Hombres	10.7	10.7	10.6	10.6	10.7
VI. Suroccidente	23.6	23.6	23.6	23.6	23.5
Mujeres	18.4	18.9	19.3	19.6	19.0
Hombres	24.9	24.8	24.7	24.7	24.8
VII. Noroccidente	11.6	11.6	11.6	11.6	11.6
Mujeres	7.6	8.0	8.4	8.7	8.2
Hombres	12.5	12.5	12.5	12.4	12.5
VIII. Petén	2.7	2.7	2.8	2.8	2.9
Mujeres	1.5	1.6	1.7	1.7	1.6
Hombres	3.0	3.0	3.1	3.1	3.1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

**Cuadro No. 18**  
**Proyecciones de población económicamente activa**  
**por departamento y sexo**  
**1996 - 2000**

EN PORCENTAJES

	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Departamentos</b>					
Guatemala	26.4	26.4	26.3	26.3	26.3
Mujeres	46.2	44.4	42.8	41.5	43.7
Hombres	21.7	21.8	21.9	22.0	21.9
Alta Verapaz	6.4	6.5	6.6	6.7	6.7
Mujeres	3.9	4.2	4.4	4.6	4.3
Hombres	6.9	7.0	7.1	7.2	7.1
Baja Verapaz	1.7	1.6	1.6	1.6	1.6
Mujeres	1.2	1.2	1.3	1.3	1.2
Hombres	1.8	1.8	1.8	1.7	1.8
Zacapa	1.9	1.9	1.9	1.9	2.8
Mujeres	1.6	1.6	1.7	1.7	1.7
Hombres	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Chiquimula	2.8	2.8	2.8	2.8	1.9
Mujeres	2.3	2.4	2.4	2.4	2.4
Hombres	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9
Izabal	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9
Mujeres	2.0	2.1	2.2	2.2	2.1
Hombres	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1
El Progreso	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Mujeres	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9
Hombres	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3
Jutiapa	3.4	3.3	3.3	3.3	3.3
Mujeres	1.9	2.1	2.2	2.2	2.1
Hombres	3.7	3.7	3.6	3.6	3.7
Jalapa	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2
Mujeres	1.6	1.7	1.7	1.8	1.7
Hombres	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4
Santa Rosa	2.9	2.9	2.8	2.8	2.8
Mujeres	1.9	1.9	2.0	2.0	2.0
Hombres	3.1	3.1	3.1	3.0	3.1
Sacatepéquez	2.4	2.4	2.4	2.4	2.5
Mujeres	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8
Hombres	2.3	2.3	2.3	2.4	2.3

**Cuadro No. 18 Cont.**  
**Proyecciones de población económicamente activa**  
**por departamento y sexo**  
**1996 - 2000**

EN PORCENTAJES

	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Departamentos</b>					
Chimaltenango	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
Mujeres	2.7	2.8	2.9	2.9	2.9
Hombres	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7
Escuintla	4.5	4.4	4.4	4.3	4.2
Mujeres	3.4	3.5	3.5	3.5	3.5
Hombres	4.7	4.6	4.6	4.5	4.6
Quetzaltenango	5.6	5.6	5.6	5.6	5.6
Mujeres	5.1	5.2	5.2	5.3	5.2
Hombres	5.7	5.7	5.7	5.7	5.7
Totonicapán	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Mujeres	2.5	2.5	2.6	2.6	2.6
Hombres	3.2	3.1	3.1	3.1	3.1
San Marcos	7.0	7.0	6.9	6.9	6.9
Mujeres	4.6	4.8	5.0	5.1	4.9
Hombres	7.5	7.5	7.5	7.4	7.5
Sololá	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
Mujeres	1.6	1.7	1.8	1.8	1.7
Hombres	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7
Retalhuleu	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Mujeres	1.6	1.6	1.6	1.7	1.6
Hombres	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1
Suchitepéquez	3.5	3.5	3.4	3.4	3.4
Mujeres	3.0	3.0	3.1	3.1	3.0
Hombres	3.6	3.6	3.6	3.5	3.6
Quiché	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8
Mujeres	3.4	3.5	3.6	3.7	3.6
Hombres	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1
Huehuetenango	6.7	6.8	6.8	6.9	6.9
Mujeres	4.2	4.5	4.8	5.0	4.6
Hombres	7.3	7.4	7.4	7.4	7.4
Petén	2.7	2.7	2.8	2.8	2.9
Mujeres	1.5	1.6	1.7	1.7	1.6
Hombres	3.0	3.0	3.1	3.1	3.1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Cuadro No. 19  
Indicadores básicos  
Actividad económica  
1996 - 2000

	1996	1997	1998	1999	2000
<b>SECTOR REAL<sup>1/</sup> (Tasas de variación)</b>					
PIB Real	3.0	4.4	5.0	3.8	3.3
Demanda interna real	0.6	5.7	8.5	3.2	2.7
Demanda global real	1.7	6.1	7.5	3.4	3.0
PIB nominal	12.1	13.0	15.0	9.1	9.0
Tasa de inflación	10.9	7.1	7.5	4.9	5.1
<b>SECTOR FISCAL<sup>2/</sup> (Como porcentaje del PIB)</b>					
Ahorro en cuenta corriente/PIB	2.7	3.2	2.3	2.2	1.6
Déficit fiscal /PIB	0.0	0.8	2.2	3.0	2.1
Ingresos tributarios/PIB	8.8	9.4	9.3	9.9	10.1
Servicio total de la deuda/PIB	3.6	3.1	2.3	2.2	2.0
Deuda interna/PIB	5.3	5.4	5.2	5.8	5.9
Deuda externa/PIB	13.0	12.3	13.2	14.9	13.7
<b>(Como porcentaje de los ingresos totales y tributarios)</b>					
Ingresos tributarios/Ingresos totales	93.3	94.4	90.3	90.7	93.4
Impuestos directos/ingresos tributarios	23.9	22.4	20.6	21.8	22.2
Sobre la renta/Ingresos tributarios	17.7	12.5	13.9	13.6	13.4
Impuestos indirectos/ingresos tributarios	76.1	77.6	79.4	78.2	77.8
IVA/ingresos tributarios	42.5	44.8	45.8	46.7	47.1
<b>SECTOR MONETARIO<sup>1/</sup> (Tasas de variación)</b>					
Medio circulante (M1)	12.8	31.3	13.5	14.2	20.4
Medios de pago (M2)	12.4	25.1	12.5	7.9	18.1
<b>Tasa de interés (al 31 de diciembre de cada año)</b>					
Activa	22.4	16.4	17.9	20.6	20.1
Pasiva	7.7	5.2	6.2	9.8	10.0
Márgen de intermediación	14.7	11.2	11.7	10.8	10.1
<b>SECTOR EXTERNO<sup>1/</sup> (Como porcentaje del PIB)</b>					
Déficit cuenta corriente /PIB	2.8	3.6	5.5	5.8	4.8
Déficit cuenta comercial/PIB	6.8	8.4	11.5	11.7	11.4
Exportaciones/PIB	12.9	13.7	14.1	14.1	14.2
<b>(Tasas de variación)</b>					
Exportaciones	3.3	16.3	7.2	-2.7	8.6
Importaciones	-4.4	22.4	20.7	-2.0	7.1
<b>(Millones de US dólares)</b>					
Reservas Monetarias Internacionales Netas	815.5	1102.5	1345.3	1219.7	1874.1
<b>(Quetzales por US\$1.00)</b>					
Tipo de cambio promedio ponderado (al 31 de diciembre de cada año)	5.99	6.17	6.84	7.79	7.72

Fuentes: 1/ Cálculos propios con datos del Banco de Guatemala

2/ Cálculos propios con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

**Cuadro No. 20**  
**Principales indicadores del sector real**  
**1996 - 2000**

	1996	1997	1998	1999	2000
PORCENTAJES					
I. Consumo Total	86.2	86.1	86.2	86.3	86.4
Privado	78.0	77.7	77.4	77.2	77.1
Público	8.2	8.4	8.8	9.1	9.3
II. Inversión Interna Bruta	9.1	10.5	13.6	12.9	12.1
Formación geográfica bruta de capital fijo	9.9	11.7	13.0	13.3	11.8
Privada	7.0	8.2	9.5	9.7	8.9
Pública	2.9	3.5	3.5	3.5	2.8
Variación de existencias	-0.8	-1.1	0.6	-0.4	0.4
IV. Exportación de bienes y servicios	17.5	18.1	17.7	17.8	18.0
V. Importación de bienes y servicios	12.9	14.8	17.5	17.0	16.6
VI. Producto Interno Bruto	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	24.1	23.7	23.4	23.0	22.8
Explotación de minas y canteras	0.5	0.5	0.6	0.6	0.5
Industria manufacturera	14.0	13.7	13.6	13.4	13.2
Construcción	2.2	2.3	2.4	2.5	2.0
Electricidad y agua	3.1	3.4	3.4	3.7	4.2
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8.7	8.8	9.0	9.3	9.6
Comercio al por mayor y al por menor	24.7	24.6	24.7	24.5	24.5
Banca, seguros y bienes inmuebles	5.0	5.0	5.2	5.3	5.2
Propiedad de vivienda	4.7	4.7	4.6	4.6	4.6
Administración pública y defensa	7.3	7.4	7.4	7.5	7.6
Servicios privados	5.8	5.8	5.7	5.7	5.7
<b>Millones de quetzales de 1958</b>					
Producto Interno Bruto real	4,303.4	4,491.2	4,715.5	4,896.9	5,059.7
Demanda Interna	4,104.0	4,338.9	4,706.1	4,854.9	4,987.2
Demanda global = Oferta Global	4,858.0	5,154.0	5,540.7	5,728.	5,898.8
Producto Interno Bruto per cápita constantes	420.1	427.0	436.7	441.6	444.4
<b>Millones de quetzales de cada año</b>					
Producto Interno Bruto nominal	95,478.6	107,873.4	124,022.5	135,287.0	147,476.9
Producto Interno Bruto per cápita	9,321.3	10,256.6	11,484.5	12,200.8	12,953.2
<b>Millones de US\$</b>					
Producto Interno Bruto	15,939.7	17,483.5	18,131.9	17,366.8	19,103.2
Producto Interno Bruto per cápita	1,556.1	1,662.3	1,679.0	1,566.2	1,677.9
<b>Indice</b>					
Indice mensual de la actividad económica -IMAE-	103.1	108.8	114.4	118.4	121.2
<b>Tasa de variación</b>					
Tasa de Inflación	10.9	7.1	7.5	4.9	5.1

Fuente: Cálculos propios con datos del Banco de Guatemala

**Cuadro No. 21**  
**Gastos dedicados al Producto Interno Bruto**  
**a precios de mercado**  
**1996 - 2000**

EN PORCENTAJES Y EN MILLONES DE QUETZALES

<b>Concepto</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Gastos en consumo de las personas e instituciones privadas sin fines de lucro	87.0	87.0	85.0	84.7	84.2
Gastos en consumo del gobierno general	5.1	5.0	5.7	6.3	6.9
Formación geográfica bruta de capital fijo	13.3	15.1	16.6	17.9	16.3
Privada	10.8	12.1	13.7	14.8	13.7
Pública	2.5	3.1	3.0	3.0	2.6
Variación de existencias	-0.6	-1.4	0.7	-0.5	0.5
Exportaciones de bienes y servicios	17.8	18.0	18.2	19.0	20.0
Menos: Importaciones de bienes y servicios	22.6	23.6	26.3	27.4	27.9
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO nominal</b>	<b>95,478.6</b>	<b>107,873.4</b>	<b>124,022.5</b>	<b>135,287.0</b>	<b>147,476.9</b>

Fuente: Banco de Guatemala.

**Cuadro No. 22**  
**Ingresos del Gobierno Central**  
**1996 - 2000**

MILLONES DE QUETZALES Y PORCENTAJES

Concepto	1996	1997	1998	1999	2000a/
Ingresos Totales	9,031.3	10,704.7	12,722.2	14,735.7	15,999.3
Ingresos Corrientes	9,019.4	10,668.2	12,652.1	14,725.9	15,988.3
Ingresos Tributarios	8,422.7	10,102.6	11,573.4	13,362.6	14,944.9
Impuestos Directos	2,016.4	2,260.9	2,379.9	2,907.3	3,312.1
Impuesto sobre la Renta	1,491.2	1,263.3	1,614.5	1,815.7	2,001.2
Impuesto sobre la propiedad y otros	27.2	21.1	9.4	12.3	17.3
Impuesto Extraordinario	498.0	976.5	37.9	3.5	2.3
Impuesto a la Empresas Mercantiles	0.0	0.0	718.1	1,075.8	1,291.3
Impuestos Indirectos	6,406.3	7,841.7	9,193.5	10,455.3	11,632.7
Impuesto al Valor Agregado	3,579.0	4,523.3	5,299.1	6,241.0	7,037.9
Doméstico	1,737.1	2,083.6	2,190.7	2,685.1	2,848.3
Importaciones	1,841.9	2,439.7	3,108.4	3,556.0	4,189.6
Derechos Arancelarios	1,475.5	1,511.5	1,681.6	1,813.8	1,805.8
Petróleo	604.0	933.9	1,267.2	1,403.3	1,389.4
Otros Indirectos	626.2	795.3	945.7	997.1	1,399.5
Alcoholes	142.7	153.5	221.4	250.9	202.4
Tabaco	158.9	181.6	193.9	175.3	205.2
Timbres Fiscales	196.9	168.6	226.3	251.1	182.1
Vehículos	112.3	141.2	142.8	148.1	186.2
Regalías	9.0	137.3	20.9	1.3	393.9
Salida del País	6.4	13.1	77.9	98.5	134.6
Otros	121.6	77.7	62.5	71.8	95.1
No Tributarios y Transferencias	596.7	565.6	1,078.6	1,363.3	1,043.4
Ingresos de Capital	11.9	36.5	70.1	9.8	11.0
<b>Como porcentaje del PIB</b>					
Ingresos Totales	9.5	9.9	10.3	10.9	10.8
Ingresos Corrientes	9.4	9.9	10.2	10.9	10.8
Ingresos Tributarios Brutos	8.8	9.4	9.3	9.9	10.1
Impuestos Directos	2.1	2.1	1.9	2.1	2.2
Impuestos Indirectos	6.7	7.3	7.4	7.7	7.9
No Tributarios y Transferencias	0.6	0.5	0.9	1.0	0.7

a/ cifras preliminares

Fuente: Estadísticas Financieras del Gobierno Central, Dirección de Análisis Fiscal, Ministerio de Finanzas Públicas.

**Cuadro No. 23**  
**Gastos del Gobierno Central**  
**1996 - 2000**

MILLONES DE QUETZALES Y PORCENTAJES

Concepto	1996	1997	1998	1999	2000a/
Gastos Totales	8,997.4	11,518.0	15,517.1	18,728.1	19,150.9
Gastos Corrientes	6,406.3	7,261.8	9,832.9	11,684.4	13,612.9
Remuneraciones	2,813.4	2,878.1	3,745.8	4,311.6	5,159.2
Bienes y Servicios	798.6	1,016.6	1,369.2	1,554.9	1,978.7
Descuentos y Bonificaciones	99.6	527.3	737.3	716.7	833.8
Intereses	1,065.6	812.2	1,360.6	1,789.3	1,769.1
Deuda Interna	650.1	456.4	885.3	1,095.4	957.5
Deuda Externa	415.5	355.8	475.2	693.9	811.6
Préstamos	415.5	355.8	395.1	585.7	711.7
Bonos			80.1	108.2	99.8
Transferencias	1,629.2	2,027.6	2,620.0	3,311.9	4,635.4
Resto del Gobierno General	869.9	1,103.8	1,443.0	1,814.8	1,652.3
Sector Privado	726.3	773.4	909.1	1,209.9	2,700.1
Sector Externo	32.9	150.4	267.9	287.2	283.0
Inversión	2,591.1	4,256.2	5,684.2	7,043.7	5,537.9
Formación Bruta de Capital Fijo	1,276.6	1,787.4	2,159.3	2,499.7	2,158.0
Inversión Financiera	241.2	543.6	1,215.8	1,607.5	54.2
Transferencias	1,073.3	1,925.2	2,309.0	2,936.5	3,325.7
Resto del Gobierno General	827.7	1,863.9	2,253.1	2,769.7	2,857.6
Sector Privado y Externo	245.6	61.3	56.0	166.8	468.0
Balance de Cuenta Corriente	2,613.1	3,406.4	2,819.2	3,041.5	2,375.4
Balance Presupuestal	33.9	-813.3	-2,795.0	-3,992.4	-3151.5

**Como porcentaje del PIB**

Gastos Totales	9.4	10.7	12.5	13.8	13.0
Gastos Corrientes	6.7	6.7	7.9	8.6	9.2
Inversión	2.7	3.9	4.6	5.2	3.8
Déficit fiscal	0.0	0.8	2.2	3.0	2.1

a/ cifras preliminares

Fuente: Estadísticas Financieras del Gobierno Central, Dirección de Análisis Fiscal, Ministerio de Finanzas Públicas.

**Cuadro No. 24**  
**Financiamiento del Gobierno Central**  
**1996 - 2000**

MILLONES DE QUETZALES

Concepto	1996	1997	1998	1999	2000 a/
Financiamiento	-33.9	813.3	2,795.0	3,992.4	3,151.5
Financiamiento Externo Neto <sup>270.6</sup>	1,713.3	1,908.2	3,567.3	992.6	
Desembolsos	691.3	2,038.4	2,227.9	3,932.9	1,338.0
Préstamos	691.3	1,132.6	1,815.2	2,604.8	1,338.0
Negociaciones no Residentes <sup>0.0</sup>	905.8	412.8	1,328.1	0.0	
Amortizaciones	420.7	325.1	412.9	553.8	692.4
Financiamiento Interno Neto	-304.4	-900.0	886.8	425.1	2,158.9
Negociación Neta					
Bonos Residentes	608.2	769.1	-18.3	219.6	824.4
Creación Neta Deuda					
flotante	-851.0	-661.7	0.0	0.0	0.0
Creación Deuda flotante	107.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Pago Deuda Flotante	958.3	661.7	0.0	0.0	0.0
Desincorporación de Activos	0.0	0.0	3,754.6	0.0	0.0
Variación de Caja	-61.6	-1,007.4	-2,849.5	205.4	329.0

a/ cifras preliminares

Fuente: Estadísticas Financieras del Gobierno Central, Dirección de Análisis Fiscal, Ministerio de Finanzas Públicas.

**Cuadro No. 25**  
**Saldo y servicio de la deuda pública interna**  
**y externa del gobierno**  
**1996 - 2000**

EN MILLONES DE QUETZALES Y US\$

	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Deuda Interna (millones de Quetzales)</b>	<b>5093.0</b>	<b>5864.9</b>	<b>6259.4</b>	<b>7807.1</b>	<b>8629.6</b>
<b>Deuda Externa (millones de US\$)</b>	<b>2074.0</b>	<b>2135.1</b>	<b>2371.9</b>	<b>2631.3</b>	<b>2615.9</b>
Resto Sector Público	442.8	435.1	480.5	470.0	455.1
Gobierno Central	1308.2	1491.3	1735.5	2034.4	2058
Banco de Guatemala	323.0	208.7	155.9	126.9	102.8
Servicio total de la deuda (millones de quetzales)	3419.0	3308.0	2709.0	2917.6	2,889.7
Capital	1958.9	2096.0	1175.7	1026.2	1,043.9
Intereses	1460.1	1212.0	1533.4	1891.3	1,845.8
Servicio de la deuda externa	2139.6	1992.6	1689.2	1822.4	1,929.8
Capital	1384.8	1397.7	1047.9	1026.2	1,043.9
Intereses	754.8	594.9	641.4	796.1	885.9
Pública	1404.0	1018.3	1203.3	1509.5	1,676.2
Capital	818.4	551.5	660.9	793.8	865.8
Intereses	585.6	466.7	542.4	715.6	810.3
Banco de Guatemala	735.6	974.3	485.9	312.9	253.7
Capital	566.4	846.2	387.0	232.4	178.1
Intereses	169.2	128.1	98.9	80.5	75.6
Servicio de la deuda pública interna	1279.4	1315.4	1019.8	1095.2	959.9
Capital	574.1	698.3	127.8	0.0	0.0
Intereses	705.3	617.1	892.0	1095.2	959.9
Como porcentaje del PIB					
Deuda Interna (millones de Quetzales)	5.3	5.4	5.0	5.8	5.9
Deuda Externa (millones de US\$)	13.0	12.2	13.1	15.2	13.7
Servicio total de la deuda (millones de quetzales)	3.6	3.1	2.2	2.2	2.0
Servicio de la deuda externa					
Servicio de la deuda pública interna	1.3	1.4	1.1	1.1	1.0

Nota: En los datos del servicio total de la deuda se utilizó el tipo de cambio siguiente: 1995 Q.6.04, 1996 Q.6.00, 1997 Q.6.19, 1998 Q.6.73, 1999 Q.7.67 y 2000 Q.7.71.

Fuente: Banco de Guatemala.

**Cuadro No. 26**  
**Estado de ejecución del presupuesto gastos**  
**entidad - gasto**  
**Devengado de enero a diciembre 2000**

MILLONES DE QUETZALES Y PORCENTAJES

	Gastos adminis- trativos	Gasto en recurso humano	Inver- sión física	Inver- sión financiera	Deuda Pública	Total
Presidencia de la República	3.4	-	-	-	-	0.9
<b>Ministerios</b>		-	-	-	-	-
Relaciones Exteriores	3.7	-	0.0	-	-	1.0
Gobernación	18.8	0.5	0.2	-	-	5.6
Defensa Nacional	19.1	2.2	-	-	-	6.1
Finanzas Públicas	2.7	0.1	-	-	-	0.8
Educación	-	40.2	0.4	-	-	12.8
Salud Pública y Asistencia Social	-	20.0	0.0	-	-	6.3
Trabajo y Previsión	-	0.5	0.0	-	-	0.1
Economía	1.8	-	0.0	25.6	-	0.6
Agricultura, Ganadería y Alimentos	1.9	0.3	4.6	0.5	-	1.9
Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	3.8	0.0	25.4	-	-	7.9
Energía y Minas	0.6	-	0.0	-	-	0.2
Cultura y Deportes	-	1.2	0.8	-	-	0.6
Otros		-	-	-	-	-
Secretaría y otras dependencias del ejecutivo	3.7	1.4	29.4	-	-	9.4
Obligaciones del Estado	38.5	33.2	38.4	73.7	-	32.0
Servicios de la Deuda Pública	-	-	-	-	100.00	12.7
Contraloría General de Cuentas	1.0	0.0	-	-	-	0.3
Procuraduría General de la Nación.	0.3	-	-	-	-	0.0
Estructura por clasificación	100.0	100.0	100.0	100.0	100.00	100.0
Gran total	5,676.5	6,228.3	5,318.8	54.2	2,523.3	19,801.2
Estructura con relación al gran total	28.6	31.4	26.8	0.2	12.7	100.0

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera 2000.

**Cuadro No. 27**  
**Índice de Autonomía Fiscal del total de las municipalidades**  
**por región y departamento**  
**1997 - 1999**

	1997	1998	1999
<b>País</b>	<b>0.27</b>	<b>0.30</b>	<b>0.34</b>
<b>Regiones</b>			
I. Metropolitana	0.53	0.51	0.58
II. Norte	0.23	0.18	0.20
III. Nororiente	0.15	0.20	0.34
IV. Suroriente	0.11	0.20	0.16
V. Central	0.27	0.32	0.32
VI. Suroccidente	0.19	0.24	0.23
VII. Noroccidente	0.12	0.19	0.21
VIII. Petén	0.10	0.16	0.23
<b>Departamentos</b>			
Guatemala	0.53	0.51	0.58
Baja Verapaz	0.18	0.20	0.16
Alta Verapaz	0.25	0.18	0.22
El Progreso	0.14	0.19	0.18
Izabal	0.26	0.35	0.51
Zacapa	0.07	0.12	0.31
Chiquimula	0.06	0.15	0.25
Santa Rosa	0.13	0.23	0.15
Jalapa	0.06	0.15	0.21
Jutiapa	0.11	0.21	0.14
Sacatepéquez	0.23	0.27	0.28
Chimaltenango	0.25	0.31	0.29
Escuintla	0.32	0.36	0.35
Sololá	0.15	0.23	0.24
Totonicapán	0.09	0.31	0.11
Quetzaltenango	0.27	0.32	0.31
Suchitepéquez	0.21	0.17	0.20
Retalhuleu	0.15	0.18	0.32
San Marcos	0.15	0.22	0.13
Huehuetenango	0.15	0.21	0.26
Quiché	0.08	0.16	0.11
Petén	0.10	0.16	0.23

Fuente: Elaboración propia con información del INFOM.

**Cuadro No. 28**  
**Índice de Autonomía Fiscal de las municipalidades<sup>1/</sup>**  
**1997 - 1999**

	1997	1998	1999
<b>I. Metropolitana</b>			
<b>Guatemala</b>			
Guatemala	0.59	0.69	0.84
Santa Catarina Pinula	0.37	0.42	0.58
San José Pinula	0.17	0.48	0.21
San José Del Golfo	0.08	0.07	0.13
Palencia	0.19	0.18	0.32
Chinautla	0.16	0.22	0.22
San Pedro Ayampuc	0.07	0.06	0.22
Mixco	0.71	0.46	0.42
San Pedro Sacatepéquez	0.22	0.13	0.20
San Juan Sacatepéquez	0.17	0.24	0.21
San Raymundo	0.27	0.32	0.40
Chuarrancho	0.04	0.07	0.19
Fraijanes	0.40	0.32	0.39
Amatitlán	0.45	0.61	0.65
Villa Nueva	0.54	0.47	0.61
Villa Canales	0.46	0.47	0.35
San Miguel Petapa	0.52	0.47	0.55
<b>II. Norte</b>			
<b>Baja Verapaz</b>			
Salamá	1.00	0.33	0.35
San Miguel Chicaj	0.35	0.40	0.04
Rabinal	1.00	0.25	0.13
Cubulco	0.07	0.09	0.02
Granados	0.05	0.05	0.13
Santa Cruz El Chol	0.02	0.07	0.10
San Jerónimo	0.15	0.08	0.22
Purulhá	0.02	0.04	0.28
<b>Alta Verapaz</b>			
<b>Cobán</b>	<b>0.35</b>	<b>0.49</b>	<b>0.56</b>
Santa Cruz Verapaz	0.07	0.07	0.09
San Cristóbal Verapaz	0.26	0.15	0.20
Tactic	0.12	0.11	0.13
Tamahú	0.07	0.05	0.04
San Miguel Tucurú	n.d.	0.16	0.10
Panzós	n.d.	0.03	0.04
Senahú	0.03	0.03	0.17
San Pedro Carchá	0.57	0.20	0.28
San Juan Chamelco	0.21	0.02	0.01
Lanquín	0.07	0.05	0.05
Santa María Cahabón	n.d.	0.07	0.05
Chisec	n.d.	0.05	0.22
Chahal	0.10	0.16	0.24
Fray Bartolomé	n.d.	n.d.	n.d.
De Las Casas	0.06	0.05	0.07

**Cuadro No. 28 Cont.**  
**Indice de Autonomía Fiscal de las municipalidades<sup>1/</sup>**  
**1997 - 1999**

	1997	1998	1999
<b>III. Nororiente</b>			
<b>El Progreso</b>			
Guastatoya	0.07	0.16	0.28
Morazán	0.02	0.03	0.03
San Agustín Acasaguastlán	0.26	0.32	0.08
San Cristóbal Acasaguastlán	0.06	0.11	1.00
El Jícaro	0.09	0.05	0.14
Sansare	0.01	0.09	0.01
Sanarate	0.39	0.36	0.20
San Antonio La Paz	0.04	0.03	0.05
<b>Izabal</b>			
Puerto Barrios	0.57	0.51	0.70
Livingston	0.06	0.13	0.30
El Estor	0.08	0.43	0.36
Morales	0.21	0.34	0.29
Los Amates	0.06	0.13	0.30
<b>Zacapa</b>			
Zacapa	n.d.	0.09	0.58
Estanzuela	0.24	0.22	0.24
Río Hondo	0.07	0.23	0.16
Gualán	0.08	0.06	0.33
Teculután	0.05	0.11	0.08
Usumatlán	0.10	0.10	0.15
Cabañas	0.04	0.06	0.05
San Diego	0.12	0.24	0.05
La Unión	0.04	0.28	0.05
Huité	0.02	0.10	0.07
<b>Chiquimula</b>			
Chiquimula	n.d.	0.40	0.59
San José La Arada	0.03	0.23	0.02
San Juan La Ermita	0.12	0.14	0.04
Jocotán	0.01	0.00	0.02
Camotán	0.03	0.07	0.02
Olopa	0.01	0.13	0.02
Esquipulas	0.20	0.33	0.30
Concepción Las Minas	0.03	0.03	0.04
Quezaltepeque	0.05	0.08	0.18
San Jacinto	0.02	0.04	0.03
Ipala	0.08	0.13	0.15
<b>IV. Suroriente</b>			
<b>Santa Rosa</b>			
Cuilapa	0.07	0.38	0.11
Barberena	0.16	0.15	0.33
Santa Rosa De Lima	0.06	0.20	0.01
Casillas	0.02	0.15	0.02
San Rafael Las Flores	0.02	0.27	0.13
Oratorio	n.d.	0.24	0.01
San Juan Tecuaco	0.21	0.14	0.00
Chiquimulilla	0.18	0.23	0.24

**Cuadro No. 28 Cont.**  
**Índice de Autonomía Fiscal de las municipalidades<sup>1/</sup>**  
**1997 - 1999**

	1997	1998	1999	
Taxisco		0.14	0.28	0.14
Santa María Ixhuatán		0.02	0.24	0.18
Guazacapán			0.08	0.12
Santa Cruz Naranjo		0.18	0.12	0.22
Pueblo Nuevo Viñas		0.12	0.22	0.18
Nueva Santa Rosa		0.29	0.47	0.25
<b>Jalapa</b>				
Jalapa		0.11	0.10	0.49
San Pedro Pinula		0.12	0.28	0.08
San Luis Jilotepeque		0.03	0.35	0.16
San Manuel Chaparrón		0.03	0.21	0.00
San Carlos Alzatate		0.02	0.02	0.00
Monjas		0.07	0.14	0.17
Mataquescuintla		0.02	0.01	0.02
<b>Jutiapa</b>				
Jutiapa		0.26	0.32	0.13
El Progreso		0.19	0.38	0.25
Santa Catarina Mita		0.01	0.36	0.25
Agua Blanca		0.05	0.24	0.05
Asunción Mita		0.09	0.10	0.14
Yupiltepeque		0.03	0.28	0.11
Atescatempa		0.28	0.07	0.26
Jerez		0.04	0.38	0.05
El Adelanto		n.d.	0.15	0.02
Zapotitlán		0.01	0.03	0.03
Comapa		0.02	0.21	0.02
Jalpatagua		0.06	0.21	0.06
Conguaco		0.03	0.02	0.06
Moyuta		0.09	0.15	0.14
Pasaco		0.15	0.08	0.17
San José Acatempa		0.08	0.16	0.24
Quesada		0.03	0.18	0.17
<b>V. Central</b>				
<b>Sacatepéquez</b>				
Antigua		0.45	0.37	0.40
Jocotenango		0.21	0.30	0.38
Pastores		0.10	0.10	0.09
Sumpango		0.23	0.29	0.33
Santo Domingo Xenacoj		0.11	0.13	0.23
Santiago Sacatepéquez		0.26	0.32	0.40
San Bartolomé Milpas Altas		0.09	0.08	0.15
San Lucas Sacatepéquez		0.19	0.41	0.25
Santa Lucía Milpas Altas		0.14	0.17	0.19
Magdalena Milpas Altas		0.12	0.16	0.23
Santa María De Jesús		0.06	0.07	0.13
Ciudad Vieja		0.13	0.41	0.21
San Miguel Dueñas		0.06	0.32	0.09
Alotenango		0.11	0.30	0.22

**Cuadro No. 28 Cont.**  
**Indice de Autonomía Fiscal de las municipalidades<sup>1/</sup>**  
**1997 - 1999**

	1997	1998	1999
San Antonio Aguas Calientes	0.13	0.16	0.24
Santa Catarina Barahona	0.05	0.08	0.01
<b>Chimaltenango</b>			
Chimaltenango	0.45	0.58	0.39
San José Poaquil	0.03	0.04	0.03
San Martín Jilotepeque	0.37	0.40	0.38
San Juan Comalapa	0.12	0.50	0.21
Santa Apolonia	0.02	0.03	0.14
Tecpán Guatemala	0.31	0.39	0.18
Patzún	0.08	0.10	0.07
San Miguel Pochuta	n.d.	0.05	0.07
Patzicía	0.31	0.32	0.41
Santa Cruz Balanyá	0.10	0.16	0.14
Acatenango	0.03	0.27	0.01
San Pedro Yepocapa	0.07	0.01	0.01
San Andrés Itzapa	0.14	0.08	0.58
Parramos	n.d.	0.06	0.02
Zaragoza	0.12	0.10	0.09
El Tejar	0.14	0.17	0.68
<b>Escuintla</b>			
Escuintla	0.40	0.62	0.43
Santa Lucía Cotzumalguapa	0.47	0.50	0.68
La Democracia	0.16	0.19	0.17
Siquinalá	0.18	0.24	0.30
Masagua	0.24	0.15	0.10
Tiquisate	0.38	0.31	0.35
La Gomera	0.29	0.20	0.29
Guanagazapa	n.d.	0.07	0.16
San José	0.27	0.31	0.17
Iztapa	0.19	0.19	0.26
Palín	0.17	0.70	0.24
San Vicente Pacaya	0.19	0.12	0.04
Nueva Concepción	0.26	0.18	0.20
<b>VI. Suroccidente</b>			
<b>Sololá</b>	<b>0.19</b>	<b>0.43</b>	<b>0.27</b>
Sololá	0.01	0.02	0.23
San José Chacayá	n.d.	0.06	0.01
Santa María Visitación	0.07	0.05	0.24
Santa Lucía Utatlán	0.06	0.33	0.22
Nahualá	n.d.	0.39	0.06
Santa Catarina Ixtahuacán	0.03	0.30	0.33
Santa Clara La Laguna	0.62	0.55	0.51
Concepción	0.01	0.24	0.30
San Andrés Semetabaj	0.13	0.17	0.26
Panajachel	0.01	0.04	0.03
Santa Catarina Palopó	0.57	0.28	0.09
San Antonio Palopó	0.18	0.15	0.61
San Lucas Tolimán	0.06	0.02	0.01

**Cuadro No. 28 Cont.**  
**Índice de Autonomía Fiscal de las municipalidades<sup>1/</sup>**  
**1997 - 1999**

	1997	1998	1999
Santa Cruz La Laguna	0.01	0.19	0.40
San Pablo La Laguna	0.02	0.03	0.02
San Marcos La Laguna	0.02	0.19	0.17
San Juan La Laguna	0.09	0.09	0.13
San Pedro La Laguna	0.17	0.14	0.29
Santiago Atitlán	n.d	n.d.	n.d
<b>Totonicapán</b>			
Totonicapán	0.11	0.31	n.d
San Cristóbal Totonicapán	0.09	0.29	n.d
San Francisco El Alto	n.d	0.58	0.15
San Andrés Xecul	0.06	0.14	0.16
Momostenango	0.11	0.46	0.14
Santa María Chiquimula	n.d	0.08	0.10
Santa Lucía La Reforma	0.04	0.35	0.03
San Bartolo Aguas Calientes	0.08	0.09	0.07
<b>Quetzaltenango</b>			
Quetzaltenango	0.46	0.43	0.47
Salcajá	0.18	0.38	0.33
Olintepeque	0.11	0.30	0.07
San Carlos Sija	0.21	0.19	0.05
Sibillía	0.01	0.50	0.48
Cabricán	0.10	0.10	0.10
Cajolá	0.02	0.11	0.02
San Miguel Siguilá	0.00	0.02	0.00
San Juan Ostuncalco	0.20	0.22	0.32
San Mateo	0.03	0.09	0.05
Concepción Chiquirichapa	0.08	0.44	0.22
San Martín Sacatepéquez	0.06	0.51	0.58
Almolonga	0.31	0.27	0.38
Cantel	0.09	0.20	0.28
Huitán	0.06	0.35	0.04
Zunil	n.d	0.19	0.15
Colomba Costa Cuca	0.07	0.16	0.22
San Francisco La Unión	0.04	0.12	0.05
El Palmar	0.07	0.08	0.03
Coatepeque	0.34	0.41	0.42
Génova Costa Cuca	0.05	0.14	0.09
Flores Costa Cuca	0.04	0.05	0.18
La Esperanza	0.23	0.35	0.26
Palestina De Los Altos	0.10	0.32	0.30
<b>Suchitepéquez</b>			
Mazatenango	0.50	0.27	0.47
Cuyotenango	0.26	0.18	0.23
San Francisco Zapotitlán	0.16	0.18	0.14
San Bernardino	0.08	0.09	0.13
San José El Idolo	1.00	0.03	0.04
Santo Domingo Suchitep.	0.03	0.02	0.07
San Lorenzo	0.22	0.18	0.04

**Cuadro No. 28 Cont.**  
**Indice de Autonomía Fiscal de las municipalidades<sup>1/</sup>**  
**1997 - 1999**

	1997	1998	1999
Samayac	0.13	0.25	0.14
San Pablo Jocopilas	0.07	0.02	0.03
San Antonio Suchitepéquez	0.31	0.38	0.41
San Miguel Panam	0.01	0.01	0.01
San Gabriel	0.02	0.01	0.03
Chicacao	0.35	0.17	0.16
Patulul	0.18	0.18	0.36
Santa Barbara	0.14	0.33	0.07
San Juan Bautista	0.02	0.05	0.03
Santo Tomás La Unión	0.15	0.12	0.09
Zunilito	0.02	0.01	0.01
Pueblo Nuevo	0.00	0.00	0.01
Río Bravo	0.05	0.04	0.13
<b>Retalhuleu</b>			
Retalhuleu	0.19	0.30	0.50
San Sebastián	0.09	0.09	0.13
Santa Cruz Muluá	0.15	0.03	0.05
San Martín Zapotitlán	0.03	0.03	0.05
San Felipe	0.15	0.26	0.24
San Andrés Villa Seca	0.96	0.06	0.16
Champerico	0.13	0.13	0.11
Nuevo San Carlos	0.04	0.04	0.05
El Asintal	0.05	0.18	0.05
<b>San Marcos</b>			
San Marcos	0.10	0.11	0.12
San Pedro Sacatepéquez	0.22	0.24	0.26
San Antonio Sacatepéquez	0.02	0.01	0.02
Comitancillo	0.05	0.25	0.04
San Miguel Ixtahuacán	0.20	0.24	0.08
Concepción Tutuapa	0.04	0.05	0.06
Tacaná	0.17	0.15	0.09
Sibinal	0.13	0.11	0.18
Tajumulco	0.02	0.02	0.03
Tejutla	0.05	0.07	0.07
San Rafael Pie De La Cuesta	0.11	0.22	0.07
Nuevo Progreso	0.11	0.12	0.10
El Tumbador	0.17	0.23	0.14
San José El Rodeo	0.08	0.18	0.07
Malacatán	0.25	0.51	0.31
Catarina	0.38	0.28	0.04
Ayutla	0.19	0.22	0.48
Ocós	0.50	0.14	0.21
San Pablo	0.15	0.31	0.07
El Quetzal	0.03	0.11	0.05
La Reforma	0.18	0.24	0.03
Pajapita	0.30	0.21	0.23
Ixchiguan	0.11	0.32	0.05
San José Ojetenán	0.02	0.04	0.05
San Cristóbal Cucho	0.06	0.41	0.08

**Cuadro No. 28 Cont.**  
**Índice de Autonomía Fiscal de las municipalidades<sup>1/</sup>**  
**1997 - 1999**

	1997	1998	1999
Sipacapa	0.07	0.30	0.16
Esquipulas Palo Gordo	0.06	0.02	0.03
Río Blanco	0.05	0.39	0.06
San Lorenzo	0.06	0.48	0.09
<b>VII. Noroccidente</b>			
<b>Huehuetenango</b>			
Huehuetenango	0.30	0.62	0.66
Chiantla	n.d	0.05	0.08
Malacatancito	0.23	0.20	0.04
Cuilco	n.d	0.02	0.03
Nentón	0.03	0.05	0.03
San Pedro Nectá	0.02	0.30	0.02
Jacaltenango	0.32	0.10	0.07
San Pedro Soloma	0.04	0.09	0.08
San Ildefonso Ixtahuacán	0.05	0.03	0.09
Santa Bárbara	n.d	0.07	0.04
La Libertad	n.d	0.04	0.02
La Democracia	0.07	0.10	0.20
San Miguel Acatán	0.02	0.03	0.04
San Rafael La Independencia	0.02	0.28	0.02
Todos Santos Cuchumatán	0.16	0.11	0.17
San Juan Atitán	0.01	0.18	0.00
Santa Eulalia	0.01	0.10	0.02
San Mateo Ixtatán	n.d	0.01	0.02
Colotenango	n.d	0.03	0.06
San Sebastián	n.d		
Huehuetenango	0.01	0.04	0.03
Tectitán	0.02	0.02	0.02
Concepción Huista		0.41	0.05
San Juan Ixcoy	0.19	0.03	0.02
San Antonio Huista	0.21	0.39	0.12
San Sebastián Coatán	0.14	0.07	0.03
Santa Cruz Barillas	0.34	0.36	0.10
Aguacatán	n.d	0.11	0.08
San Rafael Petzal	n.d	1.00	0.00
San Gaspar Ixchil	0.00	0.37	0.02
Santiago Chimaltenango	0.03	0.02	0.02
Santa Ana Huista	0.04	0.02	1.00
<b>Quiché</b>			
Santa Cruz Del Quiché	0.40	0.22	0.28
Chiché	0.20	0.10	0.09
Chinique	1.00	0.03	0.02
Zacualpa	0.08	0.04	0.05
Chajul	0.00	0.13	0.01
Santo Tomás Chichicasten.	0.08	0.14	0.14
Patzité	n.d	0.25	0.00
San Antonio Ilostenango	0.05	0.02	0.09
San Pedro Jocopilas	0.02	0.01	0.01

**Cuadro No. 28 Cont.**  
**Índice de Autonomía Fiscal de las municipalidades<sup>1/</sup>**  
**1997 - 1999**

	1997	1998	1999
Cunén	0.05	0.03	0.03
San Juan Cotzal	0.01	0.00	0.01
Joyabaj	0.19	0.52	0.32
Nebaj	0.01	0.01	0.03
San Andrés Sajcabajá	n.d.	0.02	0.03
San Miguel Uspantán	0.08	0.35	0.38
Sacapulas	0.02	0.37	0.03
San Bartolomé Jocotenango	0.04	0.23	0.03
Canilla	0.01	0.11	0.01
Chicamán	0.01	0.00	0.04
Ixcán	n.d.	0.16	0.14
Pachalún	0.11	0.13	0.18
<b>VIII. Petén</b>			
<b>Petén</b>			
Flores	0.18	0.15	0.23
San José	0.07	0.07	0.06
San Benito	0.15	0.08	0.23
San Andrés	0.25	0.16	0.15
La Libertad	0.08	0.08	0.27
San Francisco	0.25	0.14	0.20
Santa Ana	0.11	0.55	0.20
Dolores	0.02	0.07	0.17
San Luis	0.04	0.16	0.40
Sayaxché	0.12	0.11	0.32
Melchor De Mencos	0.03	0.14	0.20
Poptún	0.06	0.16	0.28

Fuente: Elaboración propia con información del INFOM.

n.d. no disponible

Nota: no incluye el municipio La Tinta del departamento de Alta Verapaz (de reciente creación) por no disponer de información.

1/ La fórmula empleada es la siguiente:

$$I = 1 - \frac{T. \text{ corr.} + T. \text{ cap.} + E}{\text{Ing.}}$$

I= Índice de autonomía fiscal municipal; T. corr. = transferencias corrientes del sector público; Ing. = ingresos.

Las transferencias corrientes del sector público incluyen: Disposición constitucional para funcionamiento; Impuesto Petróleo y sus Derivados para funcionamiento; Impuesto Circulación de Vehículos para funcionamiento; IUSI para funcionamiento; Impuestos sobre productos recaudados por el INFOM para funcionamiento. Las transferencias de capital del sector público incluyen: disposición constitucional para inversión; Impuesto Petróleo y sus Derivados para inversión; Impuestos sobre Productos recaudados por el INFOM para inversión; Fondos de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario. El endeudamiento público interno incluye: obtención de préstamos internos a corto plazo de entidades descentralizadas y autónomas; del sector privado; márgenes por girar préstamo INFOM; fondos propios y nuevos préstamos INFOM fondos propios.

**Cuadro No. 29**  
**Panorama Monetario**  
**1996 - 2000**

MILLONES DE QUETZALES

Concepto	1996	1997	1998	1999	2000
MONETIZACION EXTERNA	3179.4	4546.0	7,297.0	6,230.8	10216.3
Activo Externo	5914.8	7384.7	11,136.8	10,216.0	15402.3
Pasivo Externo	-2735.4	-2838.7	-3,839.8	-3,985.2	-5186.0
CDP's en US\$			-8.0	-	-
ACTIVOS INTERNOS NETOS	18849.3	23018.2	23,702.7	27,225.4	29281.1
Actividad Créditicia	15659.3	17901.5	19,334.9	22,552.1	25503.3
Posición Neta con el Sector Público <sup>1/</sup>	-133.9	-1045.5	-4,514.6	-3,782.2	-3247.4
Al Sector Privado	14007.2	16604.1	21,144.4	24,099.9	26439.9
A Bancos	0.0	0.0	-	-	-
A Financieras	1786.0	2342.9	2,705.1	2,234.3	2310.8
Encaje	-24.6	-17.0	-42.9	-46.4	-29.4
Otros Activos Netos	8740.7	9403.8	7,743.9	8,047.1	9461.6
Obligaciones Mediano y Largo Plazo	-1439.8	-1170.8	-1,197.0	-988.4	-871.4
Bonos de Estabilización	-302.1	-149.4	-28.6	-11.1	-16.5
Operaciones Compra Venta de Valores	-3784.3	-2950.0	-2,107.6	-2,327.9	-4766.5
Con Entidades Públicas	-2414.4	-2980.7	-2,116.0	-2,167.2	-2523.3
Otros Inversionistas	-1369.9	30.7	8.4	-160.7	-2243.2
CREACION DE LIQUIDEZ	22028.6	27564.2	30,999.7	33,456.2	39497.4
MEDIO CIRCULANTE	9099.0	11948.2	13,565.6	15,497.2	18651.8
Numerario en Circulación	4177.8	4888.8	5,631.7	7,751.4	7281.1
Depósitos Monetarios	4921.2	7059.4	7,933.9	7,745.8	11370.8
CUASIDINERO <sup>2/</sup>	12929.6	15615.9	17,434.1	17,959.0	20845.6
MEDIOS DE PAGO	22028.6	27564.2	30,999.7	33,456.2	39497.4

Nota: Tipo de cambio para 1995 Q.5.99454; 1996 y 1997 Q.6.16782; 1998 Q.7.79230; 1999 y 2000 Q.7.7206

1/ Incluye obligaciones financieras en circulación

2/ Incluye 50% de recursos del ISET

Fuente: Banco de Guatemala

**Cuadro No. 30**  
**Balanza de Pagos Internacionales**  
**1996 - 2000**

MILLONES DE US\$ DÓLARES

	1996	1997	1998	1999	2000a/
<b>Cuenta corriente</b>	<b>-449.7</b>	<b>-634.4</b>	<b>-997.2</b>	<b>-1,015.0</b>	<b>-913.1</b>
<b>Mercaderías</b>	<b>-1,089.9</b>	<b>-1,461.3</b>	<b>-2,088.3</b>	<b>-2,066.4</b>	<b>-2176.8</b>
<b>Exportaciones FOB</b>	<b>2,056.3</b>	<b>2,390.6</b>	<b>2,562.7</b>	<b>2,493.6</b>	<b>2708.5</b>
- Principales Productos	954.9	1,174.8	1,167.9	1,056.3	1175.2
- Otros Productos	1,101.4	1,215.8	1,394.7	1,437.3	1533.3
Importaciones CIF	3,146.2	3,851.9	4,650.9	4,560.0	4885.3
- Petroleras	457.6	395.9	374.2	438.6	610.9
- No Petroleras	2,688.6	3,456.0	4,276.8	4,121.4	4274.4
<b>Servicios</b>	<b>111.9</b>	<b>220.1</b>	<b>385.7</b>	<b>336.6</b>	<b>437.5</b>
<b>Ingresos Provenientes de Inversiones</b>	<b>-229.8</b>	<b>-239.1</b>	<b>-151.6</b>	<b>-200.3</b>	<b>-245.4</b>
Utilidades, dividendos y regalías	-1.8	-1.3	0.3	-6.2	-13.8
Utilidades no distribuidas	-28.1	-30.7	-34.5	-32.6	-36.6
Utilidades reinvertidas	-9.3	-10.3	-11.4	-10.8	-12.1
Intereses privados	-18.1	-12.4	17.5	-1.4	-18.7
Intereses de bancos y entidades oficiales	-114.8	-97.5	-68.5	-72.6	-52.4
Diversos	-57.7	-86.9	-55.0	-76.7	-111.7
<b>Transporte y Seguros</b>	<b>23.7</b>	<b>36.9</b>	<b>67.3</b>	<b>64.5</b>	<b>49.3</b>
Crédito	69.8	82.5	112.6	114.7	100.1
Débito	46.1	45.6	45.3	50.2	50.8
<b>Turismo y Viajes</b>	<b>81.8</b>	<b>147.1</b>	<b>157.3</b>	<b>172.9</b>	<b>216.0</b>
Turismo	53.3	98.0	106.3	97.3	141.4
Estudiantes	-1.0	-1.1	-1.0	-0.3	-0.6
Diversos	29.5	50.2	52.0	75.9	75.1
<b>Otros Servicios</b>	<b>236.2</b>	<b>275.1</b>	<b>312.6</b>	<b>299.5</b>	<b>417.6</b>
Servicios del Gobierno	3.9	22.6	26.5	15.2	31.5
Gastos diplomáticos y Consulares	-6.2	16.9	8.1	1.6	18.9
Aportes y Cuota de Organismos Internacionales	-0.7	5.0	2.5	-1.5	-3.1
Diversos	10.8	0.7	15.9	15.1	15.7
Servicios Misceláneos	232.3	252.5	286.1	284.2	387.2
Servicios de Compañías	-10.8	-8.7	-1.3	-14.3	-4.8
Comisiones No Bancarias	-6.3	4.8	0.5	-6.0	-0.5
Devoluciones y sobrantes	0.4	6.1	-	3.1	1.9
Sueldos y Salarios	18.8	6.3	11.9	19.7	16.3
Servicios de transformación	175.6	212.2	284.9	287.7	373.8
Diversos	54.6	31.8	-9.9	-6.0	0.5
<b>Transferencias corrientes (Netas)</b>	<b>528.3</b>	<b>606.8</b>	<b>705.3</b>	<b>714.8</b>	<b>826.2</b>
Donaciones	161.5	218.5	277.6	272.6	297.8
Remesas	362.8	387.5	423.1	438.6	524.3
Pensiones y jubilaciones	-0.1	-0.2	-1.0	-0.3	-0.2
Diversos	4.1	1.0	5.6	4.0	4.3

a / cifras preliminares

Fuente: Banco de Guatemala

**Cuadro No. 31**  
**Balanza de Pagos Internacionales**  
**1996 - 2000**

MILLONES DE US\$ DÓLARES

	1996	1997	1998	1999	2000 a/
<b>CUENTA DE CAPITAL Y FINANCIERA</b>	626.1	921.5	1184.7	889.7	1567.5
Transferencias de Capital	59.1	85.0	71.0	68.4	69.1
<b>TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL</b>	567.0	836.5	1113.7	821.3	1498.4
Capital oficial y bancario	17.1	253.0	264.2	406.6	147.4
Sector Público no Financiero	86.7	335.1	318.3	432.5	171.8
Préstamos del Gobierno e Instituciones	91.2	235.5	252.5	296.0	92.9
Diversos <sup>1/</sup>	-4.5	99.6	65.8	136.4	78.9
Banco de Guatemala	-69.6	-82.1	-54.2	-25.9	-24.4
Préstamos del Banco de Guatemala con sus corresponsales	-42.1	-57.8	-35.9	-6.9	-7.5
Préstamos del Banco de Guatemala con instituciones internacionales	-17.6	-15.1	-15.3	-15.9	-16.9
Financiamiento compensatorio México-Venezuela	-9.9	-9.2	-3.0	-3.0	0.0
Capital Privado	550.0	583.5	849.5	414.7	1351.0
Inversión Directa	76.8	84.5	672.8	154.6	227.5
Inversiones Extranjeras	479.7	625.0	1338.4	916.9	1067.2
Desinversiones Extranjeras	-408.3	-547.1	-673.5	-770.0	-848.0
Préstamos y aport. en especie	5.3	6.5	7.9	7.8	8.3
Capital de Mediano y Largo Plazo	366.7	433.7	448.5	544.0	596.3
Acciones, bonos y activos	-11.6	-20.1	-11.8	-46.0	-36.3
Bonos de estabilización (quetz.)	0.0	0.0	0.0	0.0	
Repatriación de Capitales	199.3	217.3	232.0	198.6	129.8
Préstamos en efectivo	179.0	232.6	218.7	390.1	500.0
Diversos	0.0	3.9	9.6	1.3	2.7
A corto Plazo	106.5	65.3	-271.8	-283.9	527.2
Obligaciones Comerciales	639.9	667.5	550.5	735.1	1069.4
Préstamos en efectivo	-32.9	-41.6	-30.5	-65.3	-1.8
Diversos	-428.7	-638.3	-791.8	-1138.4	-270.6
Saldo No Determinado	-71.8	77.7	55.1	184.6	-269.9
<b>TOTAL OPERACIONES INTERNACIONALES</b>	176.4	287.0	242.6	-125.4	654.4
<b>VARIACION EN LAS RESERVAS MONETARIAS INTERNACIONALES NETAS (aumento -)</b>	-176.4	-287.0	-242.6	125.4	-654.4

a/ cifras preliminares

Fuente: Banco de Guatemala

**Cuadro No. 32**  
**Valor de las exportaciones FOB por principales productos**  
**1996 - 2000**

MILLONES DE US\$

Productos	1996	1997	1998	1999	2000a/
<b>Total</b>	<b>2231.9</b>	<b>2602.7</b>	<b>2847.6</b>	<b>2493.6</b>	<b>2708.5</b>
<b>Tradicionales</b>	<b>954.9</b>	<b>1174.8</b>	<b>1167.9</b>	<b>1056.3</b>	<b>1175.2</b>
Café	472.6	620.4	584.5	587.9	569.2
Azúcar	220.4	258.4	310.6	188.1	179.6
Banano	162.2	161.6	177.9	143.1	187.8
Carne	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Cardamomo	39.4	37.9	36.6	56.4	79.4
Petróleo	60.3	96.5	58.3	80.8	159.2
<b>No tradicionales</b>	<b>1277.0</b>	<b>1427.9</b>	<b>1679.7</b>	<b>1725.0</b>	<b>1437.3</b>
<b>Centroamérica</b>	<b>578.0</b>	<b>683.3</b>	<b>748.5</b>	<b>789.9</b>	<b>815.3</b>
<b>Maquila</b>	<b>175.6</b>	<b>212.2</b>	<b>284.9</b>	<b>287.7</b>	<b>373.8</b>
<b>Otros</b>	<b>523.4</b>	<b>532.4</b>	<b>646.3</b>	<b>647.4</b>	<b>718.0</b>
Aceites esenciales	1.1	1.2	1.4	1.8	1.7
Ajonjolí	31.0	29.8	18.6	17.4	18.3
Algodón, derivado de	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0
Artículos de vestuario	15.9	23.9	36.8	20.6	20.9
Artículos típicos	1.8	0.0	0.0	0.0	0.0
Cacao	0.0	0.0	0.0	0.0	
Camarón, pescado y langosta	27.5	19.9	24.7	28.1	34.9
Carne	1.4	0.3	0.0	0.0	0.0
Caucho natural	43.1	34.6	24.5	22.6	25.0
Chicle y chiquibul	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Flores, plantas y similares	40.4	42.6	43.3	44.3	53.3
Frutas y sus preparados	44.4	45.6	59.4	65.3	82.0
Madera y manufacturas	10.3	9.9	10.6	12.4	12.6
Miel de abeja	2.3	1.2	2.1	1.2	1.1
Miel de purga (melazas)	17.0	14.6	12.8	4.1	5.2
Minerales	9.6	6.4	5.0	3.3	4.5
Productos alimenticios	29.5	31.5	52.9	48.2	45.0
Productos de vidrio	7.1	7.6	6.1	8.8	10.4
Productos metálicos	4.1	10.7	20.3	23.0	34.9
Productos químicos	77.4	82.0	91.7	111.7	90.9
Tabaco en rama y manufactura	21.3	27.6	26.9	23.1	27.0
Tejidos, hilos e hilazas	16.3	12.2	36.5	11.7	19.0
Verdura y legumbres	49.0	45.9	51.7	50.5	49.4
Otros	72.8	84.8	121.0	149.3	181.9

a/ cifras preliminares

Nota: El total de las exportaciones incluye maquila.

Fuente: Banco de Guatemala

**Cuadro No. 33**  
**Valor CIF de las importaciones**  
**1996 - 2000**

MILLONES DE US\$

GRUPO ECONÓMICO	1996	1997	1998	1999	2000a/
TOTAL	3,146.2	3,851.9	4,650.9	4,560.0	4,885.3
Bienes de Consumo	877.9	1,085.0	1,371.5	1,279.2	1,375.1
No Duraderos	626.6	809.5	968.9	960.3	1036.3
Duraderos	251.3	275.5	402.6	318.9	338.8
Materias Primas y					
Productos Intermedios	1,150.2	1,443.3	1,622.4	1,523.6	1,676.3
Para la Agricultura	115.3	142.3	114.6	107.8	96.1
Para la Industria	1,034.9	1,301.0	1,507.8	1415.8	1580.2
Combustibles y Lubricantes	329.7	269.0	284.2	321.6	441.2
Materiales de construcción	94.8	123.5	150.4	125.2	139.5
Bienes de Capital	690.6	930.7	1,222.2	1,310.1	1252.9
Para la Agricultura	33.7	40.8	64.1	51.1	51.5
Para la Industria,					
Telecomunicaciones y Construcción	470.9	669.7	869.4	950.9	957.1
Para el Transporte	186.0	220.2	288.7	308.1	244.3
Diversos	3.0	0.4	0.2	0.3	0.3

a/ cifras preliminares

Fuente: Banco de Guatemala

**Cuadro No. 34**  
**Indicadores básicos**  
**Empleo**  
**1996 - 2000**

EN PORCENTAJES

	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Afiliados IGSS/PEA</b>	<b>27.4</b>	<b>26.3</b>	<b>26.4</b>	<b>25.6</b>	<b>25.1</b>
Personas ocupadas			<b>ENIGFAM</b>		<b>ENCOVI</b>
<b>Area</b>			<b>1998/1999</b>		<b>2000</b>
Urbana			43.0		41.5
Rural			57.0		58.5
<b>Grupo Etnico</b>					
Indígena			48.1		41.6
No indígena			51.9		58.4
<b>Sexo</b>					
Hombres			63.6		64.6
Mujeres			36.4		35.4
<b>% de personas por Rama de actividad</b>					
<b>Agricultura</b>			<b>39.3</b>		<b>38.4</b>
Hombres			51.2		32.3
Mujeres			20.4		6.1
Minería			0.2		0.3
Hombres			0.3		0.3
Mujeres			0.0		0
<b>Industria</b>			<b>16.7</b>		<b>13.7</b>
Hombres			12.6		6.7
Mujeres			23.2		7
<b>Electricidad</b>			<b>0.3</b>		<b>0.3</b>
Hombres			0.4		0.3
Mujeres			0.2		0
<b>Construcción</b>			<b>5.2</b>		<b>5.5</b>
Hombres			8.4		5.4
Mujeres			0.1		0.1
<b>Comercio</b>			<b>19.6</b>		<b>21.3</b>
Hombres			13.0		8.9
Mujeres			30.1		12.4
<b>Transporte, Comunic.</b>			<b>2.8</b>		<b>3.2</b>
Hombres			3.8		2.7
Mujeres			1.1		0.6
<b>Servicios financieros</b>			<b>2.1</b>		<b>0.9</b>
Hombres			2.2		0.5
Mujeres			2.0		0.4
<b>Otros</b>			<b>13.8</b>		<b>16.5</b>
Hombres			8.1		7.6
Mujeres			22.8		8.8

Fuente: Cálculos propios con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998/99, IGSS y Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 (INE-MECOVI).  
 Ver nota 3 al pie de página del Cuadro 11.

**Cuadro No. 35**  
**Estimación de trabajadores afiliados**  
**cotizantes al IGSS**  
**1996 - 2000**

EN NÚMERO DE COTIZANTES Y PORCENTAJES

	1996	1997	1998	1999	2000
<b>País (Total en personas)</b>	<b>852,243</b>	<b>851,292</b>	<b>887,228</b>	<b>893,126</b>	<b>908,122</b>
<b>País</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Regiones</b>					
I. Metropolitana	54.4	55.0	56.7	58.5	60.3
II. Norte	3.0	3.4	3.3	3.3	3.1
III. Nororiente	5.7	5.8	5.5	5.3	5.3
IV. Suroriente	2.8	2.6	2.6	2.7	2.6
V. Central	15.3	14.8	13.9	13.1	12.7
VI. Suroccidente	15.7	15.7	15.1	14.1	13.0
VII. Noroccidente	2.2	2.0	2.0	2.0	2.1
VIII. Petén	1.0	0.8	0.9	1.0	1.0
<b>Departamentos</b>					
Guatemala	54.4	55.0	56.7	58.5	60.3
Alta Verapaz	2.3	2.7	2.6	2.6	2.5
Baja Verapaz	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6
Zacapa	1.0	1.1	1.2	1.2	1.2
Chiquimula	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7
Izabal	3.3	3.3	2.9	2.6	2.6
El Progreso	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7
Jutiapa	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7
Jalapa	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5
Santa Rosa	1.7	1.5	1.5	1.5	1.4
Sacatepéquez	2.0	1.8	2.0	2.0	2.3
Chimaltenango	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6
Escuintla	11.8	11.4	10.3	9.5	8.8
Quetzaltenango	4.3	4.5	4.6	4.4	4.1
Totonicapán	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4
San Marcos	3.7	3.8	3.7	3.4	3.0
Sololá	0.8	0.8	0.6	0.6	0.6
Retalhuleu	2.4	2.3	2.2	2.0	1.9
Suchitepéquez	4.2	4.0	3.8	3.4	3.1
Quiché	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8
Huehuetenango	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2
Petén	1.0	0.8	0.9	1.0	1.0

Fuente: Cálculos propios con información del IGSS.

**Cuadro No. 36**  
**Trabajadores afiliados al IGSS**  
**como porcentaje de la PEA**  
**1996 - 2000**

EN PORCENTAJES

	1996	1997	1998	1999	2000
<b>País</b>	<b>27.4</b>	<b>26.3</b>	<b>26.4</b>	<b>25.6</b>	<b>25.1</b>
<b>Regiones</b>					
I. Metropolitana	56.4	54.8	56.8	56.9	57.7
II. Norte	10.2	11.0	10.6	10.0	9.4
III. Nororiente	17.7	17.3	16.4	15.3	15.1
IV. Suroriente	9.0	8.1	8.3	8.3	7.8
V. Central	40.3	37.6	35.5	32.7	31.2
VI. Suroccidente	18.2	17.5	16.9	15.4	13.9
VII. Noroccidente	5.2	4.5	4.5	4.5	4.4
VIII. Petén	9.7	7.6	8.9	8.8	8.4
<b>Departamentos</b>					
Guatemala	56.4	54.8	56.8	56.9	57.7
Alta Verapaz	9.8	11.0	10.6	9.8	9.2
Baja Verapaz	11.7	10.7	10.5	10.9	9.9
Zacapa	14.2	14.7	16.2	16.1	11.2
Chiquimula	7.5	7.7	7.4	6.5	9.7
Izabal	31.3	30.5	26.4	23.7	22.8
El Progreso	14.2	12.2	13.8	14.6	14.3
Jutiapa	5.0	5.3	5.2	5.6	5.4
Jalapa	5.4	5.0	5.4	5.7	5.8
Santa Rosa	16.4	13.7	14.3	13.5	12.2
Sacatepéquez	22.9	20.0	21.4	21.0	23.8
Chimaltenango	12.1	11.9	11.6	11.6	11.1
Escuintla	71.9	67.7	62.7	56.8	52.2
Quetzaltenango	21.1	21.1	21.3	20.0	18.1
Totonicapán	3.3	2.9	2.9	2.9	3.0
San Marcos	14.4	14.4	13.9	12.5	11.0
Sololá	8.3	8.0	6.5	6.2	5.9
Retalhuleu	32.1	30.1	28.7	25.8	23.5
Suchitepéquez	33.1	30.0	28.7	25.1	22.8
Quiché	5.1	4.5	4.3	4.2	4.3
Huehuetenango	5.2	4.6	4.7	4.6	4.5
Petén	9.7	7.6	8.9	8.8	8.4

Fuente: Cálculos propios con información del IGSS e INE.

**Cuadro No. 37**  
**Personas ocupadas y desocupadas por región, área, grupo étnico y sexo**  
**1998 - 2000**

EN NUMERO DE PERSONAS Y PORCENTAJES

	ENIGFAM 1998/1999									ENCOVI 2000								
	Total	Urbano				Rural				Total	Urbano				Rural			
		Indígena	No indígena		Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena								
	Ocupados (as)	Desocupados (as)	Ocupados (as)	Desocupados (as)	Ocupados (as)	Desocupados (as)	Ocupados (as)	Desocupados (as)	Ocupados (as)	Desocupados (as)	Ocupados (as)	Desocupados (as)	Ocupados (as)	Desocupados (as)	Ocupados (as)	Desocupados (as)	Ocupados (as)	Desocupados (as)
País (personas)	4207946	604184	11047	1172590	40955	1380163	11228	971235	16544	4666551	510165	4453	1397892	43191	1405563	5047	1288043	12197
Mujeres	1522445	266039	2379	515955	12575	444295	2501	275564	3137	1655011	204171	1318	625140	19121	459308	422	341824	3707
Hombres	2685501	338145	8668	656635	28380	935868	8727	695671	13407	3011540	305994	3135	772752	24070	946255	4625	946219	8490
País	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Mujeres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Hombres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Región																		
I. Metropolitana	25.7	31.7	54.4	64.0	68.1	1.6	5.9	8.4	4.0	24.7	18.5	19.2	59.1	75.1	6.2	0.0	8.7	5.2
Mujeres	30.2	36.1	35.5	63.7	66.9	0.9	0.0	7.5	21.3	29.8	18.6	0.0	59.8	81.5	7.7	0.0	8.7	0.0
Hombres	23.1	28.2	59.6	64.2	68.7	1.9	7.7	8.8	0.0	21.9	18.4	27.2	58.4	70.0	5.5	0.0	8.7	7.5
II. Norte	7.1	6.2	9.8	1.5	0.9	16.1	23.9	1.7	0.0	8.0	6.3	8.2	1.9	1.5	18.9	0.0	3.8	3.5
Mujeres	6.9	6.0	20.1	1.7	0.6	16.3	0.0	2.5	0.0	6.7	5.2	5.7	1.9	1.2	16.2	0.0	4.1	0.0
Hombres	7.2	6.3	6.9	1.3	1.0	16.0	30.8	1.4	0.0	8.8	7.1	9.3	1.8	1.7	20.3	0.0	3.7	5.0
III. Nororiental	10.1	3.8	2.5	7.0	6.4	6.7	3.0	22.3	49.2	7.5	2.8	0.0	6.1	2.3	3.4	0.0	15.8	10.1
Mujeres	7.9	3.4	3.4	6.8	5.9	5.2	0.0	18.6	10.7	6.7	2.1	0.0	5.9	2.5	2.9	0.0	16.0	0.0
Hombres	11.4	4.1	2.2	7.1	6.6	7.4	3.8	23.8	58.2	8.0	3.3	0.0	6.2	2.1	3.5	0.0	15.8	14.5
IV. Suroriental	8.1	2.2	1.1	5.6	5.0	3.8	2.1	21.0	8.9	7.8	2.0	0.0	6.0	2.0	0.5	0.0	20.3	9.7
Mujeres	7.3	2.0	5.1	5.7	2.1	3.5	9.2	21.7	39.4	5.4	1.1	0.0	5.5	0.5	0.1	0.0	15.0	23.8
Hombres	8.5	2.5	0.0	5.6	6.3	4.0	0.0	20.7	1.7	9.1	2.5	0.0	6.4	3.2	0.6	0.0	22.3	3.6
V. Central	11.9	24.5	14.4	8.0	10.4	11.1	13.7	10.0	6.4	11.8	25.0	40.9	9.2	8.7	10.1	12.5	11.4	16.3
Mujeres	11.8	21.5	16.2	8.0	7.4	11.5	14.2	10.2	22.6	12.5	27.1	66.8	8.6	6.7	11.8	100.0	11.9	11.8
Hombres	12.0	26.9	13.9	8.0	11.8	11.0	13.5	9.9	2.6	11.5	23.5	30.0	9.7	10.2	9.3	4.5	11.2	18.3
VI. Suroccidental	22.0	22.4	12.9	8.6	5.3	33.2	27.3	22.6	29.5	25.6	34.7	19.4	12.2	8.8	32.9	77.7	28.8	53.8
Mujeres	22.9	22.5	5.1	9.0	13.9	36.3	0.0	28.4	0.0	27.1	35.7	19.5	13.4	5.1	37.0	0.0	34.6	64.4
Hombres	21.5	22.4	15.1	8.3	1.5	31.7	35.2	20.3	36.4	24.8	33.9	19.4	11.2	11.9	30.9	84.7	26.8	49.2
VII. Noroccidental	12.8	7.9	3.9	3.2	2.4	25.4	21.9	9.9	1.1	11.6	9.9	12.2	3.1	0.7	26.2	9.8	6.1	0.0
Mujeres	11.6	7.4	10.4	3.3	2.8	25.2	76.6	9.0	6.1	9.9	9.6	8.0	2.6	1.6	23.5	0.0	5.9	0.0
Hombres	13.4	8.4	2.1	3.1	2.3	25.5	6.2	10.3	0.0	12.6	10.2	14.0	3.5	0.0	27.5	10.7	6.2	0.0
VIII. Petén	2.4	1.2	1.0	2.1	1.4	2.1	2.2	4.2	0.8	2.8	0.9	0.0	2.5	0.9	1.8	0.0	5.0	1.4
Mujeres	1.5	1.0	4.1	1.9	0.5	1.1	0.0	2.1	0.0	1.9	0.6	0.0	2.1	0.8	0.8	0.0	3.8	0.0
Hombres	3.0	1.3	0.1	2.3	1.8	2.6	2.8	4.9	1.0	3.3	1.1	0.0	2.8	0.9	2.3	0.0	5.4	2.1

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998/99 y Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 (INE-MECovi).

Ver nota 3 al pie de página del Cuadro 11.

## Cuadro No. 38 Rama de actividad por región y sexo 1998 - 2000

EN NUMERO DE PERSONAS Y PORCENTAJES

ENIGFAM 1998/1999

ENCOVI 2000

	ENIGFAM 1998/1999										ENCOVI 2000									
	Total	Agricultura	Minería	Manufatura	Electric. y agua	Construcción	Comercio	Transp. y Comunic.	S.S. Financieros	Otros	Total	Agricultura	Minería	Manufatura y agua	Electric. y agua	Construcción	Comercio	Transp. y Comunic.	S.S. Financieros	Otros
País (personas)	4563960	1794051	9754	762522	14618	238171	895243	126185	95299	628117	4601663	1765397	14461	629731	14539	252715	981296	148997	39227	755300
Mujeres	1762557	360002	251	409751	2911	2349	531334	19140	34823	401996	1630443	280555	1500	323149	2218	4942	571595	26284	17010	403190
Hombres	2801403	1434049	9503	352771	11707	235822	363909	107045	60476	226121	2971220	1484842	12961	306582	12321	247773	409701	122713	22217	352110
País	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Mujeres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Hombres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Región																				
I. Metropolitana	26.2	4.0	48.9	36.3	54.4	43.2	37.3	59.8	74.8	39.9	24.3	4.5	45.6	36.1	37.2	33.5	33.8	29.5	59.0	42.0
Mujeres	30.4	4.1	100.0	36.3	54.2	80.2	32.0	84.6	74.9	38.7	29.3	3.3	44.5	27.6	12.5	45.2	32.6	16.4	73.7	42.7
Hombres	23.6	4.0	47.6	36.3	54.5	42.9	45.0	55.3	74.8	42.2	21.6	4.8	45.8	45.0	41.7	33.3	35.5	32.3	47.7	41.1
II. Norte	6.7	8.4	8.0	6.9	12.3	4.6	6.2	3.1	0.7	4.6	8.1	14.0	9.7	6.0	8.9	4.1	3.9	2.2	0.5	4.4
Mujeres	6.2	6.1	0.0	8.5	0.8	0.0	6.7	0.7	0.8	4.3	6.8	14.9	0.0	9.2	3.7	2.9	4.2	0.2	0.4	3.6
Hombres	7.0	9.0	8.2	5.1	15.2	4.6	5.5	3.5	0.6	5.1	8.9	13.9	10.8	2.5	9.8	4.1	3.5	2.7	0.7	5.3
III. Nororiente	10.2	12.7	14.5	8.2	2.9	8.7	10.1	4.9	4.9	8.3	7.6	8.6	13.5	5.7	4.5	5.9	8.1	8.5	6.7	6.7
Mujeres	8.5	7.7	0.0	6.1	1.1	9.8	11.1	3.1	5.6	8.6	6.7	3.1	0.0	7.6	23.0	3.5	7.9	10.2	2.9	6.7
Hombres	11.3	14.0	14.9	10.6	3.4	8.7	8.7	5.2	4.5	7.7	8.1	9.6	15.0	3.6	1.2	6.0	8.4	8.1	9.6	6.8
IV. Suroriente	7.8	11.9	0.0	5.1	3.2	5.5	5.0	2.1	2.2	6.5	7.9	11.9	1.6	3.9	7.7	9.1	5.4	3.5	6.1	5.6
Mujeres	7.1	11.4	0.0	5.9	1.0	1.3	5.4	0.8	2.2	7.5	5.5	7.1	0.0	3.5	0.0	9.4	6.2	2.0	5.8	5.0
Hombres	8.3	12.0	0.0	4.2	3.8	5.6	4.4	2.4	2.3	4.5	9.2	12.8	1.7	4.3	9.0	9.1	4.3	3.8	6.3	6.3
V. Central	12.1	12.1	5.3	12.3	12.7	10.1	12.5	12.0	6.0	12.8	11.8	10.3	8.2	14.2	10.7	10.1	10.7	32.7	8.2	11.5
Mujeres	12.2	12.3	0.0	10.7	19.6	3.2	13.8	5.1	3.3	12.7	12.5	11.8	0.0	11.7	20.7	10.1	11.8	53.4	3.1	12.4
Hombres	12.0	12.1	5.4	14.1	10.9	10.2	10.6	13.3	7.6	13.0	11.4	10.0	9.1	17.0	8.9	10.1	9.1	28.3	12.1	10.5
VI. Suroccidente	22.4	29.1	0.0	18.5	12.0	17.2	19.8	10.7	8.2	18.8	25.7	28.2	6.6	21.0	25.1	29.3	28.3	16.9	15.0	21.7
Mujeres	23.3	42.8	0.0	14.5	22.9	0.0	21.6	2.1	9.7	19.4	27.3	41.4	55.5	22.2	36.8	18.2	27.8	16.8	11.4	22.2
Hombres	21.8	25.7	0.0	23.1	9.3	17.4	17.2	12.2	7.3	17.8	24.8	25.7	0.9	19.8	23.0	29.5	29.1	16.9	17.8	21.1
VII. Noroccidente	12.2	18.2	17.1	11.8	1.7	8.9	7.2	5.3	2.3	6.9	11.8	18.3	8.1	12.1	4.7	6.2	7.5	3.7	2.6	5.8
Mujeres	10.8	14.7	0.0	17.2	0.0	5.5	7.2	1.9	2.9	6.5	10.1	17.1	0.0	17.3	0.0	6.2	6.8	0.3	1.7	5.1
Hombres	13.1	19.1	17.6	5.6	2.1	8.9	7.0	5.9	2.0	7.6	12.7	18.6	9.1	6.6	5.5	6.2	8.5	4.5	3.4	6.5
VIII. Petén	2.4	3.4	6.1	0.9	0.8	1.8	2.0	2.1	0.8	2.2	2.8	4.2	6.8	1.0	1.2	1.8	2.1	2.9	1.8	2.3
Mujeres	1.6	1.0	0.0	0.8	0.4	0.0	2.2	1.7	0.7	2.2	1.9	1.3	0.0	0.8	3.2	4.6	2.5	0.6	1.1	2.3
Hombres	2.9	4.1	6.3	1.1	0.9	1.8	1.5	2.2	0.9	2.3	3.3	4.7	7.5	1.2	0.9	1.7	1.6	3.4	2.4	2.3

FUENTE: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998/99 y de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 (INE - MECOVI).  
Ver nota 3 al pie de página del Cuadro 11.

## Cuadro No. 39

### Categoría de ocupación por región, etnia y sexo

#### 1998 - 2000

EN NÚMERO DE PERSONAS Y PORCENTAJES

País	ENIGFAM 1998/1999							ENCOVI 2000																	
	Indígena							No indígena						Indígena							No indígena				
	Total	Patrono	Cuenta propia con local	Cuenta propia sin local	Empleado público	Empleado privado	Trabajo fam. no remunerado	Patrono	Cuenta propia con local	Cuenta propia sin local	Empleado público	Empleado privado	Trabajo fam. no remunerado	Total	Patrono	Cuenta propia	Empleado público	Empleado privado	Trabajo fam. no remunerado	Patrono	Cuenta propia	Empleado público	Empleado privado	Trabajo fam. no remunerado	
(personas)	4564030	40462	603513	73143	44699	962821	438612	93563	565359	86461	159514	1245926	249957	4601663	56392	964867	42127	312140	540202	151004	991843	169747	955524	417817	
Mujeres	1762627	7192	267339	36495	13823	325200	172014	18497	277663	46993	73559	444146	79706	1630443	19904	323371	9111	76740	234353	53785	387615	73246	285281	167037	
Hombres	2801403	33270	336174	36648	30876	637621	266598	75066	287696	39468	85955	801780	170251	2971220	36488	641496	33016	235400	305849	97219	604228	96501	670243	250780	
País	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Mujeres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Hombres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Región																									
I. Metropolitana	26.2	19.1	6.7	16.6	11.5	15.3	5.2	41.5	28.0	52.1	44.9	48.4	17.8	24.3	9.2	7.3	10.9	19.8	7.4	43.8	23.1	40.6	53.4	15.3	
Mujeres	30.4	55.4	9.2	15.2	17.5	20.7	5.2	55.8	32.5	51.6	40.7	55.2	28.3	29.3	11.0	9.7	13.7	24.7	8.3	38.0	33.9	45.7	63.1	22.9	
Hombres	23.6	11.2	4.8	17.9	8.8	12.5	5.2	38.0	23.7	52.7	48.5	44.6	12.9	21.6	8.2	6.0	10.1	18.2	6.7	47.1	16.1	36.7	49.2	10.2	
II. Norte	6.7	15.5	14.6	8.3	17.6	10.8	13.1	2.2	1.7	2.1	3.7	0.9	2.1	8.1	14.7	16.2	14.0	9.7	18.1	2.2	3.0	4.4	1.9	4.1	
Mujeres	6.2	1.5	14.7	10.0	17.9	6.4	15.8	3.1	1.6	3.1	4.3	0.7	4.5	6.8	9.2	11.5	8.7	7.0	16.8	1.8	2.6	4.4	1.6	4.3	
Hombres	7.0	18.5	14.5	6.5	17.5	13.1	11.4	2.0	1.7	0.9	3.1	1.1	1.0	8.9	17.8	18.6	15.5	10.5	19.0	2.4	3.3	4.4	2.0	3.9	
III. Nororiental	10.2	2.2	7.0	7.1	2.4	5.3	6.6	14.2	17.7	11.6	13.4	12.0	16.9	7.6	0.0	4.0	5.1	2.4	2.6	10.9	13.1	9.6	7.5	12.9	
Mujeres	8.5	1.1	5.6	8.6	3.3	3.7	7.0	8.2	15.4	10.8	15.2	7.8	14.1	6.7	0.0	4.2	5.5	0.2	1.5	11.3	11.7	7.7	6.8	9.2	
Hombres	11.3	2.4	8.2	5.6	2.0	6.2	6.4	15.6	19.9	12.5	11.8	14.3	18.2	8.1	0.0	3.8	5.0	3.1	3.3	10.6	14.0	11.0	7.8	15.4	
IV. Suroriental	7.8	3.7	4.0	3.8	4.5	2.8	3.7	9.7	15.6	7.5	7.5	8.6	24.1	7.9	0.6	1.1	1.8	0.6	0.5	10.3	17.0	10.3	5.8	21.1	
Mujeres	7.1	4.0	2.4	6.7	6.3	3.4	3.1	7.1	13.1	6.2	9.2	7.8	20.8	5.5	0.5	0.5	2.0	0.5	0.3	5.8	10.5	7.3	5.3	13.0	
Hombres	8.3	3.6	5.2	1.0	3.7	2.5	4.1	10.4	18.0	9.0	6.0	9.0	25.7	9.2	0.7	1.5	1.7	0.6	0.6	12.8	21.2	12.5	6.1	26.6	
V. Central	12.1	18.9	13.9	20.9	19.3	17.2	13.1	8.2	8.1	6.7	9.8	9.6	7.2	11.8	21.4	13.4	18.1	16.6	12.5	8.3	10.1	5.8	11.9	9.3	
Mujeres	12.2	20.5	14.5	19.1	19.0	18.7	12.8	14.0	9.3	7.6	9.6	7.9	10.9	12.5	26.1	17.6	18.5	20.4	12.8	10.1	10.6	6.2	9.1	10.5	
Hombres	12.0	18.5	13.3	22.6	19.4	16.5	13.3	6.7	6.9	5.6	9.9	10.6	5.4	11.4	18.8	11.3	18.0	15.4	12.4	7.3	9.8	5.6	13.1	8.5	
VI. Suroccidental	22.4	27.2	23.7	28.0	27.6	37.0	27.8	15.7	15.0	12.3	11.3	15.2	15.8	25.7	32.1	31.5	35.8	41.5	32.1	15.0	23.6	20.2	15.9	23.5	
Mujeres	23.3	13.5	26.2	24.6	23.5	38.9	32.1	5.9	18.0	14.2	10.5	16.1	10.5	27.3	36.9	34.7	37.5	38.6	38.6	22.4	23.9	20.3	11.5	29.9	
Hombres	21.8	30.2	21.7	31.4	29.4	36.0	25.0	18.1	12.1	10.1	11.9	14.7	18.3	24.8	29.5	29.8	35.3	42.4	27.1	10.9	23.5	20.1	17.8	19.2	
VII. Noroccidental	12.2	11.3	27.5	13.7	15.4	10.8	27.5	6.3	9.3	5.8	6.4	3.4	11.0	11.8	21.1	24.9	12.8	8.7	24.8	5.9	5.6	4.8	2.0	7.4	
Mujeres	10.8	2.3	26.4	14.8	11.2	7.4	22.4	3.9	7.3	4.9	7.3	3.2	8.5	10.1	15.2	21.2	13.3	8.0	20.7	5.6	4.7	4.4	1.1	5.5	
Hombres	13.1	13.3	28.4	12.5	17.3	12.6	30.8	6.9	11.3	6.9	5.7	3.6	12.2	12.7	24.3	26.8	12.6	9.0	28.0	6.1	6.1	5.1	2.4	8.7	
VIII. Petén	2.4	2.1	2.6	1.7	1.7	0.7	2.9	2.3	4.6	1.9	3.1	1.9	5.0	2.8	0.9	1.6	1.6	0.8	2.0	3.6	4.5	4.3	1.6	6.4	
Mujeres	1.6	1.6	1.0	0.9	1.3	0.8	1.6	1.9	2.8	1.5	3.1	1.4	2.4	1.9	1.1	0.6	0.8	0.7	0.9	5.0	2.3	3.9	1.5	4.6	
Hombres	2.9	2.2	3.9	2.4	1.9	0.6	3.8	2.4	6.3	2.4	3.2	2.1	6.2	3.3	0.8	2.1	1.8	0.8	2.9	2.8	5.9	4.6	1.6	7.6	

FUENTE: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998/99 y de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 (INE - MECOVI).

Ver nota 3 al pie de página del Cuadro 11.

# Cuadro No. 40

## Categoría de ocupación por región, grupo étnico y sexo. Area urbana

### 1998 - 2000

EN NÚMERO DE PERSONAS Y PORCENTAJES

ENIGFAM 1998/1999													ENCOVI 2000											
País	Indígena							No indígena					Indígena							No indígena				
	Total	Patrono	Cuenta propia con local	Cuenta propia sin local	Empleado público	Empleado privado	Trabajo fam. no remunerado	Patrono	Cuenta propia con local	Cuenta propia sin local	Empleado público	Empleado privado	Trabajo fam. no remunerado	Total	Patrono	Cuenta propia	Empleado público	Empleado privado	Trabajo fam. no remunerado	Patrono	Cuenta propia	Empleado público	Empleado privado	Trabajo fam. no remunerado
(personas)	2002906	20711	162656	37226	29690	325043	86505	62648	258232	57198	132771	764141	66085	1908057	22224	238806	24510	137586	87039	100384	396207	135198	646630	119473
Mujeres	910970	5828	87105	16149	10135	141580	39409	15694	156413	31250	59724	309417	38266	829311	9492	102310	5668	44755	41946	35869	218714	63378	231049	76130
Hombres	1091936	14883	75551	21077	19555	183463	47096	46954	101819	25948	73047	454724	27819	1078746	12732	136496	18842	92831	45093	64515	177493	71820	415581	43343
País	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Mujeres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Hombres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Región																								
I. Metropolitana	54.0	37.3	21.3	32.6	17.3	40.6	22.6	59.9	53.9	71.8	52.9	72.7	41.4	48.2	12.0	17.2	3.4	25.3	17.3	61.7	49.2	49.6	70.0	41.2
Mujeres	55.2	68.4	25.8	34.4	23.9	45.2	21.2	65.8	54.7	69.1	50.1	74.1	51.9	49.7	12.4	13.7	4.1	29.5	22.4	56.1	53.8	51.2	73.8	43.8
Hombres	53.0	25.1	16.1	31.2	14.0	37.0	23.8	57.9	52.8	75.0	55.2	71.7	26.9	47.1	11.7	19.8	3.1	23.2	12.5	64.8	43.5	48.1	67.9	36.7
II. Norte	3.0	4.3	6.4	5.0	9.9	5.6	6.9	2.9	1.6	1.8	3.2	0.8	2.5	3.0	10.5	5.9	13.2	6.9	3.6	2.1	2.1	4.2	1.0	2.6
Mujeres	3.0	1.9	6.7	7.4	7.2	4.5	8.5	3.6	1.5	2.2	3.7	0.8	2.5	2.7	9.2	5.7	6.3	2.7	5.4	2.7	1.9	4.2	1.1	2.2
Hombres	3.0	5.2	6.0	3.1	11.3	6.5	5.6	2.6	1.7	1.3	2.9	0.8	2.3	3.3	11.4	6.0	15.3	8.9	2.0	1.8	2.3	4.2	1.0	3.4
III. Nororient	5.9	1.1	4.0	6.3	3.6	4.4	2.7	7.2	8.9	4.9	8.8	5.4	13.2	5.2	0.0	3.2	4.1	2.6	2.7	6.9	7.4	7.4	4.4	8.1
Mujeres	5.7	1.4	4.1	9.5	4.5	3.6	1.6	7.6	9.7	4.8	8.6	4.7	8.3	5.0	0.0	2.3	8.8	0.3	3.1	6.7	6.9	7.7	3.7	7.9
Hombres	6.1	1.0	4.0	3.8	3.2	5.1	3.5	7.0	7.6	5.1	9.0	5.8	20.0	5.4	0.0	3.9	2.6	3.7	2.3	7.1	8.1	7.1	4.8	8.5
IV. Surorient	4.2	2.8	2.6	0.9	6.0	2.0	1.3	6.3	7.9	2.5	6.7	3.5	13.5	4.9	1.6	2.4	3.1	0.9	2.1	6.0	9.1	7.4	3.3	8.8
Mujeres	4.1	1.0	2.0	1.3	8.6	1.8	1.4	3.6	6.7	3.3	7.0	3.1	13.6	4.5	1.0	1.2	3.3	0.9	1.0	3.9	7.1	5.8	3.9	6.8
Hombres	4.4	3.5	3.4	0.6	4.7	2.1	1.2	7.2	9.7	1.5	6.4	3.7	13.4	5.3	2.0	3.3	3.0	0.9	3.2	7.3	11.6	8.8	3.0	12.5
V. Central	13.5	24.5	24.0	27.3	26.3	22.1	32.6	6.4	9.5	6.9	8.0	7.6	10.3	13.4	26.6	24.4	26.2	24.9	26.0	5.2	12.9	4.9	7.7	13.4
Mujeres	12.7	14.7	19.6	22.0	26.0	20.6	32.6	6.8	9.3	9.2	8.8	7.1	8.5	13.2	32.8	30.0	29.8	22.3	23.6	8.2	11.9	4.7	5.4	12.1
Hombres	14.1	28.4	29.0	31.3	26.5	23.2	32.7	6.3	9.6	4.2	7.3	7.9	12.8	13.6	21.9	20.2	25.1	26.1	28.2	3.5	14.1	5.1	9.0	15.6
VI. Suroccidente	13.0	21.9	29.8	21.6	21.9	19.1	20.8	11.1	11.1	9.3	11.5	6.7	8.5	18.2	36.2	34.7	33.7	35.1	33.6	12.1	12.4	16.2	10.2	17.6
Mujeres	13.3	9.0	31.0	18.7	20.8	17.6	22.9	7.0	11.7	8.6	11.6	7.4	6.7	18.9	32.2	35.9	28.2	40.1	32.3	16.9	13.1	17.3	9.9	20.1
Hombres	12.8	27.0	28.3	23.8	22.4	20.2	19.0	12.5	10.3	10.2	11.4	6.2	11.0	17.6	39.2	33.8	35.3	32.7	34.8	9.5	11.5	15.2	10.4	13.4
VII. Noroccidente	4.6	6.8	10.9	4.8	12.8	5.2	11.9	3.8	4.4	1.4	5.4	2.0	6.2	4.9	11.9	11.4	14.2	3.9	13.6	3.8	4.3	5.6	1.7	3.4
Mujeres	4.5	2.8	9.9	5.4	8.1	5.5	10.9	3.4	3.8	1.8	6.6	1.9	5.1	4.3	10.1	10.6	18.3	3.6	12.1	3.5	3.4	5.1	1.1	2.7
Hombres	4.7	8.4	11.9	4.4	15.3	4.9	12.8	4.0	5.4	0.8	4.3	2.1	7.7	5.4	13.2	12.0	13.0	4.1	15.0	4.0	5.4	6.1	2.1	4.5
VIII. Petén	1.8	1.2	1.1	1.6	2.1	1.1	1.2	2.5	2.7	1.4	3.5	1.4	4.4	2.1	1.3	0.9	2.2	0.4	1.1	2.1	2.7	4.7	1.6	4.8
Mujeres	1.6	0.8	0.9	1.3	1.0	1.3	0.8	2.2	2.6	1.0	3.7	0.9	3.3	1.7	2.4	0.6	1.3	0.5	0.1	2.2	1.9	4.0	1.1	4.4
Hombres	1.9	1.4	1.3	1.8	2.6	0.9	1.5	2.5	2.9	1.9	3.4	1.7	5.8	2.3	0.6	1.0	2.4	0.4	2.1	2.0	3.6	5.3	1.8	5.6

FUENTE: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998/99 y de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 (INE - MECOVI).  
Ver nota 3 al pie de página del Cuadro 11.

# Cuadro No. 41

## Categoría de ocupación por región, grupo étnico y sexo. Area rural

### 1998 - 2000

EN NÚMERO DE PERSONAS Y PORCENTAJES

País	ENIGFAM 1998/1999													ENCOVI 2000										
	Indígena							No indígena						Indígena						No indígena				
	Total	Patrón	Cuenta propia con local	Cuenta propia local	Empleado público	Empleado privado	Trabajo fam. no remunerado	Patrón	Cuenta propia con local	Cuenta propia sin local	Empleado público	Empleado privado	Trabajo fam. no remunerado	Total	Patrón	Cuenta propia	Empleado público	Empleado privado	Trabajo fam. no remunerado	Patrón	Cuenta propia	Empleado público	Empleado privado	Trabajo fam. no remunerado
(personas)	2561124	19751	440857	35917	15009	637778	352107	30915	307127	29263	26743	481785	183872	2677064	34168	724903	17617	174260	450995	48705	590903	34202	307317	293994
Mujeres	851657	1364	180234	20346	3688	183620	132605	2803	121250	15743	13835	134729	41440	801132	10412	221061	3443	31985	192407	17916	168901	9868	54232	90907
Hombres	1709467	18387	260623	15571	11321	454158	219502	28112	185877	13520	12908	347056	142432	1909016	23756	506158	14174	142863	262924	34619	431468	25028	256239	211787
País	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Mujeres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Hombres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Región																								
I. Metropolitana	4.5	0.0	1.4	0.0	0.0	2.4	0.9	4.3	6.3	13.6	5.0	9.8	9.4	7.4	7.3	4.0	21.3	15.5	5.5	8.7	5.7	5.6	18.7	5.0
Mujeres	3.7	0.0	1.1	0.0	0.0	1.8	0.5	0.0	3.8	16.9	0.0	11.8	6.4	8.1	9.7	7.9	29.5	17.9	5.2	1.8	8.1	10.9	17.9	5.4
Hombres	4.8	0.0	1.5	0.0	0.0	2.6	1.2	4.7	7.8	9.8	10.4	9.0	10.2	7.0	6.3	2.3	19.3	14.9	5.6	11.4	4.7	3.4	18.6	4.6
II. Norte	9.6	27.2	17.6	11.7	32.8	13.4	14.7	0.8	1.7	2.6	5.7	1.1	2.0	11.8	17.5	19.6	15.1	11.9	21.0	2.4	3.7	5.2	3.6	4.7
Mujeres	9.8	0.0	18.5	12.1	47.3	7.8	18.0	0.0	1.7	4.8	7.3	0.6	6.4	11.0	9.2	14.2	12.7	13.0	19.3	0.0	3.4	5.8	3.9	6.2
Hombres	9.6	29.2	17.0	11.2	28.1	15.7	12.6	0.9	1.8	0.0	3.9	1.3	0.7	11.9	21.2	21.9	15.7	11.6	21.8	3.3	3.7	4.8	3.5	3.9
III. Nororiental	13.6	3.4	8.2	7.9	0.0	5.8	7.6	28.4	25.2	24.6	36.1	22.5	18.2	9.4	0.0	4.2	6.4	2.2	2.5	19.4	17.0	18.4	14.0	15.0
Mujeres	11.4	0.0	6.3	7.8	0.0	3.8	8.6	12.0	22.9	22.8	44.0	14.9	19.4	8.5	0.0	5.1	0.0	0.0	1.2	20.6	17.9	7.6	19.7	10.3
Hombres	14.7	3.6	9.4	8.1	0.0	6.6	7.0	30.0	26.7	26.6	27.7	25.5	17.9	9.6	0.0	3.8	8.0	2.7	3.5	16.7	16.3	22.1	12.7	16.4
IV. Suroriental	10.6	4.7	4.5	6.8	1.5	3.2	4.3	16.6	22.1	17.3	11.4	16.7	27.9	10.0	0.0	0.7	0.0	0.4	0.1	19.5	22.5	21.6	11.2	26.4
Mujeres	10.3	16.9	2.6	10.9	0.0	4.6	3.6	26.5	21.5	11.9	18.8	18.5	27.5	6.5	0.0	0.2	0.0	0.0	0.1	9.7	15.0	16.8	11.2	18.2
Hombres	10.8	3.8	5.7	1.5	2.0	2.7	4.8	15.6	22.5	23.5	3.6	15.9	28.1	11.3	0.0	1.0	0.0	0.4	0.2	22.4	25.0	22.9	11.0	28.9
V. Central	11.0	12.9	10.1	14.2	5.4	14.8	8.3	11.8	6.9	6.2	18.7	12.9	6.0	10.8	18.0	9.9	6.9	10.1	10.0	15.1	8.3	9.5	20.9	7.8
Mujeres	11.7	45.2	12.0	16.8	0.0	17.2	6.9	54.7	9.2	4.5	13.1	9.6	13.1	11.8	20.0	11.8	0.0	17.8	10.4	13.9	8.8	15.5	25.0	9.2
Hombres	10.6	10.5	8.8	10.9	7.1	13.8	9.1	7.5	5.4	8.2	24.7	14.2	4.0	10.1	17.1	8.9	8.6	8.4	9.5	14.0	7.9	6.8	19.7	6.8
VI. Suroccidental	29.8	32.8	21.5	34.7	38.8	46.2	29.5	24.8	18.2	18.2	10.2	28.8	18.4	31.2	29.5	30.4	38.7	46.5	32.0	21.6	31.4	36.4	28.0	26.2
Mujeres	34.0	32.8	23.9	29.3	31.0	55.4	34.8	0.0	26.1	25.3	6.0	36.2	14.1	36.0	41.2	34.1	52.9	36.4	40.0	33.5	37.8	40.0	18.0	38.2
Hombres	27.6	32.8	19.8	41.7	41.3	42.4	26.3	27.3	13.0	9.9	14.6	25.9	19.7	28.6	24.3	28.7	35.2	48.6	25.6	13.0	28.2	34.0	29.8	20.0
VII. Noroccidental	18.1	16.0	33.6	22.8	20.6	13.7	31.3	11.3	13.4	14.5	11.8	5.6	12.7	16.7	27.0	29.4	10.8	12.5	27.1	10.5	6.5	1.6	2.5	9.2
Mujeres	17.4	0.0	34.4	22.3	19.8	8.9	25.8	6.8	11.7	11.0	10.2	6.1	11.6	16.0	19.9	26.0	5.0	14.1	22.6	9.8	6.3	0.0	1.4	7.8
Hombres	18.4	17.2	33.1	23.6	20.8	15.6	34.6	11.7	14.5	18.6	13.6	5.5	13.1	16.7	30.2	30.7	12.2	12.1	30.0	9.7	6.4	2.2	2.7	9.4
VIII. Petén	2.9	3.0	3.2	1.8	0.9	0.5	3.4	2.0	6.2	3.0	1.1	2.6	5.3	2.7	0.6	1.7	0.7	0.9	1.7	2.9	5.0	1.7	1.1	5.7
Mujeres	1.6	5.1	1.0	0.7	1.9	0.5	1.8	0.0	3.2	2.7	0.5	2.3	1.6	2.1	0.0	0.5	0.0	0.9	1.1	10.7	2.8	3.5	2.9	4.8
Hombres	3.5	2.9	4.6	3.2	0.6	0.5	4.3	2.2	8.2	3.4	1.7	2.7	6.3	4.7	0.9	2.7	0.9	1.3	3.8	9.6	7.9	3.7	1.9	9.9

FUENTE: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998/99 y Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 (INE - MECOVI)..

Ver nota 3 al pie de página del Cuadro 11.

**Cuadro No. 42**  
**Indicadores básicos**  
**Infraestructura**  
**1998 - 2000**

EN PORCENTAJES

	ENIGFAM 1998/1999	ENCOVI 2000
<b>Hogares conectados a red de agua</b>		
Area		
Urbana	38.8	38.6
Rural	24.7	32.2
Grupo Etnico		
Indígena	24.7	24.7
No indígena	38.8	46.1
Sexo <sup>1/</sup>		
Hombres	48.8	56.6
Mujeres	14.7	14.2
<b>Hogares conectados a una red de drenajes</b>		
Area		
Urbana	31.8	33.2
Rural	0.8	5.0
Grupo Etnico		
Indígena	8.4	8.9
No indígena	24.1	29.3
Sexo <sup>1/</sup>		
Hombres	24.3	28.9
Mujeres	8.3	9.3
<b>Hogares conectados a una red de electricidad</b>		
Area		
Urbana	39.5	40.7
Rural	24.6	32.4
Grupo Etnico		
Indígena	22.8	23.4
No indígena	41.3	49.7
Sexo <sup>1/</sup>		
Hombres	49.2	58.2
Mujeres	14.9	14.9

1/ Viviendas según Jefes de hogar

Fuente: Cálculos propios con datos de la ENIGFAM 1998/99 -INE- y ENCOVI 2000 (MECOVI-INE).  
 Ver nota 3 al pie de página del Cuadro 11.

## Cuadro No. 43

### Hogares conectados a una red de agua por región, área, grupo étnico y sexo de jefe del hogar

#### 1998 - 2000

EN NUMERO DE HOGARES Y PORCENTAJES

	ENIGFAM 1998/1999									ENCOVI 2000								
	Total	Urbano				Rural				Total	Urbano				Rural			
		Indígena	No indígena		Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena								
	Con agua	Sin agua	Con agua	Sin agua	Con agua	Sin agua	Con agua	Sin agua		Con agua	Sin agua							
País (hogares)	1997537	218138	40789	557844	49296	275491	360366	218141	277472	2191451	200051	44690	645227	60673	341721	266168	363988	268933
Mujeres	410142	48267	8321	145584	7861	59781	54982	40998	44348	402656	44838	6268	150380	18437	54238	32511	61914	34070
Hombres	1587395	169871	32468	412260	41435	215710	305384	177143	233124	1788795	155213	38422	494847	42236	287483	233657	302074	234863
País	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Mujeres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Hombres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Región																		
I. Metropolitana	25.7	34.8	10.5	63.2	64.5	1.0	1.8	5.2	10.5	25.2	20.7	33.9	60.3	55.9	5.1	4.2	8.8	4.3
Mujeres	28.3	40.9	15.9	60.0	31.6	1.1	0.0	3.3	7.5	30.9	29.0	7.9	61.8	65.4	1.9	4.6	5.4	0.4
Hombres	25.1	33.0	9.1	64.3	70.8	0.9	2.2	5.6	11.1	23.9	18.3	38.2	59.8	51.7	5.7	4.2	9.4	4.9
II. Norte	6.8	4.5	16.9	1.4	0.7	18.2	14.9	2.8	0.6	7.3	6.6	10.2	1.7	1.4	10.6	26.8	4.4	2.3
Mujeres	6.1	6.4	14.9	1.6	1.8	21.5	6.3	4.9	0.0	4.3	4.6	13.8	1.7	1.2	7.3	14.8	4.2	0.4
Hombres	7.0	3.9	17.5	1.4	0.5	17.3	16.5	2.3	0.7	7.9	7.2	9.6	1.7	1.5	11.2	28.5	4.4	2.6
III. Nororient	10.9	4.9	4.4	7.0	5.1	4.8	8.8	33.9	16.3	8.8	2.3	6.4	5.8	14.3	2.3	5.0	23.5	12.2
Mujeres	9.2	5.6	11.6	7.4	13.0	2.6	5.2	32.8	9.6	8.9	2.5	3.4	5.9	9.7	1.4	2.3	29.2	12.3
Hombres	11.4	4.6	2.6	6.9	3.6	5.3	9.5	34.1	17.6	8.8	2.2	6.9	5.7	16.3	2.5	5.4	22.3	12.1
IV. Surorient	8.7	3.0	0.4	5.5	6.5	5.0	4.9	20.4	20.4	8.6	1.9	1.3	6.1	5.9	0.4	1.4	22.8	19.6
Mujeres	11.1	2.9	1.1	6.0	11.5	10.3	10.3	28.2	24.6	7.7	0.0	2.7	6.2	3.1	0.5	2.1	20.6	21.7
Hombres	8.0	3.1	0.3	5.3	5.5	3.5	3.9	18.6	19.6	8.8	2.5	1.0	6.0	7.1	0.4	1.3	23.3	19.3
V. Central	11.2	21.4	34.4	7.5	13.6	10.2	10.8	7.3	11.4	11.1	20.7	22.1	8.4	12.5	10.4	7.6	10.4	13.4
Mujeres	9.6	19.5	18.8	6.3	21.0	8.8	13.8	6.1	5.4	10.0	19.5	36.3	5.8	10.8	8.4	7.9	8.5	18.2
Hombres	11.6	21.9	38.4	7.9	12.2	10.6	10.3	7.6	12.6	11.3	21.0	19.8	9.2	13.2	10.8	7.5	10.8	12.6
VI. Suroccidente	21.8	21.5	27.9	10.0	4.9	37.5	28.8	15.0	28.6	25.0	36.1	20.9	11.8	6.3	40.5	27.8	22.2	34.7
Mujeres	22.8	14.8	29.8	13.3	15.5	35.8	33.1	14.0	40.3	26.2	33.8	29.7	13.7	6.9	47.3	37.0	27.4	35.6
Hombres	21.6	23.5	27.4	8.8	3.0	37.9	28.0	15.3	26.4	24.7	36.7	19.5	11.2	6.0	39.2	26.5	21.2	34.5
VII. Noroccidente	12.1	8.6	3.8	3.4	1.9	22.4	26.4	12.9	6.1	11.2	10.7	4.3	3.4	1.6	30.0	23.0	5.6	5.2
Mujeres	11.3	8.1	5.6	3.8	4.4	19.7	29.7	9.6	8.6	10.1	9.4	6.2	2.8	1.5	33.2	29.8	3.2	5.1
Hombres	12.4	8.7	3.4	3.2	1.4	23.2	25.9	13.7	5.6	11.4	11.1	4.0	3.7	1.7	29.4	22.1	6.1	5.2
VIII. Petén	2.7	1.3	1.5	2.0	2.7	1.0	3.5	2.5	6.1	3.0	1.1	0.8	2.6	2.2	0.7	4.1	2.3	8.4
Mujeres	1.6	1.7	2.2	1.6	1.3	0.1	1.7	1.0	4.0	1.9	1.3	0.0	2.3	1.4	0.0	1.5	1.5	6.3
Hombres	3.0	1.2	1.3	2.2	3.0	1.2	3.9	2.8	6.5	3.2	1.0	1.0	2.7	2.6	0.8	4.5	2.5	8.7

FUENTE: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998/99 y Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 (INE - MECOVI).  
Ver nota 3 al pie de página del Cuadro 11.

## Cuadro No. 44

### Hogares conectados a una red de drenajes por región, área, grupo étnico y sexo de jefe del hogar

#### 1998 - 2000

EN NUMERO DE HOGARES Y PORCENTAJES

	ENIGFAM 1998/1999									ENCOVI 2000									
	Urbano					Rural				Urbano					Rural				
	Total	Indígena		No indígena		Con drenaje	Indígena		No indígena		Total	Indígena		No indígena		Con drenaje	Indígena		No indígena
Con drenaje		Sin drenaje	Con drenaje	Sin drenaje	Con drenaje		Sin drenaje	Con drenaje	Sin drenaje	Con drenaje		Sin drenaje	Con drenaje	Sin drenaje	Con drenaje		Sin drenaje	Con drenaje	Sin drenaje
País (hogares)	1997537	164031	94896	470638	136502	4613	631244	11765	483848	2191451	157824	86917	569539	136361	36624	571265	73569	559352	
Mujeres	410142	35224	21364	126914	26531	1564	113199	2707	82639	402656	39043	12063	140923	27894	6675	80074	16503	79481	
Hombres	1587395	128807	73532	343724	109971	3049	518045	9058	401209	1788795	118781	74854	428616	108467	29949	491191	57066	479871	
País	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Mujeres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Hombres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Región																			
I. Metropolitana	25.7	40.9	13.8	66.3	52.8	0.0	1.5	11.3	8.1	25.2	22.6	24.1	60.5	57.4	3.6	4.8	6.6	6.9	
Mujeres	28.3	43.8	26.5	62.5	39.8	0.0	0.6	0.0	5.6	30.9	33.2	4.1	62.2	61.9	0.0	3.1	0.0	4.4	
Hombres	25.1	40.1	10.1	67.8	56.0	0.0	1.7	14.6	8.6	23.9	19.1	27.3	59.9	56.2	4.4	5.1	8.5	7.3	
II. Norte	6.8	3.0	12.4	1.4	1.2	21.1	16.3	0.0	1.6	7.3	4.0	13.0	1.5	2.5	3.4	18.6	1.6	3.8	
Mujeres	6.1	4.9	12.3	1.4	2.7	0.0	14.4	0.0	2.5	4.3	2.8	15.2	1.4	2.7	0.0	11.0	1.9	3.1	
Hombres	7.0	2.5	12.4	1.4	0.9	32.0	16.7	0.0	1.4	7.9	4.4	12.7	1.5	2.4	4.1	19.9	1.6	3.9	
III. Nororient	10.9	2.7	8.5	5.7	10.9	19.8	7.0	41.7	23.6	8.8	0.7	7.3	5.6	10.0	0.0	3.7	18.6	18.7	
Mujeres	9.2	2.9	12.5	6.7	12.2	58.4	3.1	67.5	19.2	8.9	0.7	8.8	5.5	10.2	0.0	1.9	28.2	22.1	
Hombres	11.4	2.6	7.3	5.3	10.6	0.0	7.8	33.9	24.5	8.8	0.7	7.1	5.7	10.0	0.0	4.0	15.9	18.1	
IV. Surorient	8.7	3.6	1.0	4.9	7.8	15.0	4.8	9.8	20.7	8.6	1.6	2.2	5.9	6.8	0.0	0.9	7.3	23.3	
Mujeres	11.1	3.8	0.8	5.0	12.6	29.5	10.0	17.0	26.6	7.7	0.0	1.4	6.4	3.2	0.0	1.2	6.0	24.1	
Hombres	8.0	3.5	1.1	4.9	6.6	7.5	3.7	7.6	19.5	8.8	2.1	2.3	5.7	7.8	0.0	0.9	7.6	23.2	
V. Central	11.2	23.1	24.0	7.1	10.9	31.7	10.4	13.4	9.5	11.1	24.7	14.1	10.0	3.4	13.0	8.9	18.2	10.8	
Mujeres	9.6	19.2	19.6	5.5	14.2	0.0	11.3	0.0	5.9	10.0	22.4	18.6	7.2	1.8	14.8	7.7	17.6	10.7	
Hombres	11.6	24.1	25.3	7.7	10.0	48.0	10.2	17.4	10.3	11.3	25.4	13.4	10.9	3.8	12.6	9.1	18.4	10.8	
VI. Suroccidente	21.8	19.8	27.3	10.8	5.3	0.0	32.8	15.8	22.8	25.0	36.4	27.8	12.8	5.2	71.5	32.6	42.7	25.5	
Mujeres	22.8	17.5	16.2	14.9	6.4	0.0	35.0	15.5	28.1	26.2	32.8	34.7	14.3	6.1	72.2	41.1	39.9	28.3	
Hombres	21.6	20.5	30.5	9.3	5.0	0.0	32.3	15.9	21.7	24.7	37.5	26.6	12.2	5.0	71.3	31.2	43.5	25.1	
VII. Noroccidente	12.1	6.9	9.5	3.5	2.4	12.4	24.8	8.1	9.1	11.2	9.9	8.9	3.6	2.0	8.2	28.2	5.0	5.4	
Mujeres	11.3	7.7	7.8	4.0	3.5	12.1	24.6	0.0	9.4	10.1	7.7	13.0	2.8	1.9	13.0	33.5	6.5	3.3	
Hombres	12.4	6.7	10.0	3.4	2.1	12.5	24.8	10.5	9.1	11.4	10.6	8.2	3.9	2.0	7.1	27.3	4.5	5.8	
VIII. Petén	2.7	0.1	3.5	0.2	8.8	0.0	2.4	0.0	4.6	3.0	0.1	2.7	0.1	12.7	0.4	2.3	0.0	5.5	
Mujeres	1.6	0.2	4.3	0.1	8.6	0.0	0.9	0.0	2.7	1.9	0.2	4.2	0.2	12.3	0.0	0.6	0.0	3.9	
Hombres	3.0	0.1	3.3	0.2	8.8	0.0	2.8	0.0	5.0	3.2	0.1	2.5	0.1	12.8	0.5	2.6	0.0	5.8	

FUENTE: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998/99 y Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 (INE - MECOVI). Ver nota 3 al pie de página del Cuadro 11.

## Cuadro No. 45

### Hogares conectados a una red de electricidad por región, área, grupo étnico y sexo de jefe del hogar

#### 1998 - 2000

EN NUMERO DE HOGARES Y PORCENTAJES

	ENIGFAM 1998/1999									ENCOVI 2000								
	Total	Urbano				Rural				Total	Urbano				Rural			
		Indígena	No indígena		Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena								
Con energía eléctrica	Sin energía eléctrica																	
País (hogares)	1997537	216545	42382	573170	33970	239220	396637	251742	243871	2191451	211744	32997	679344	26556	300642	307247	410338	222583
Mujeres	410142	45860	10728	143802	9643	55451	59312	52313	33033	402656	45568	5538	162837	5980	50084	36665	67980	28004
Hombres	1587395	170685	31654	429368	24327	183769	337325	199429	210838	1788795	166176	27459	516507	20576	250558	270582	342358	194579
País	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Mujeres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Hombres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Región																		
I. Metropolitana	25.7	33.4	18.4	63.5	60.3	2.2	1.0	8.7	7.6	25.2	24.4	14.8	61.1	29.8	6.9	2.5	9.9	1.2
Mujeres	28.3	39.6	27.1	59.2	48.9	1.2	0.0	5.1	6.0	30.9	29.6	0.0	63.8	17.5	2.0	4.1	5.1	0.0
Hombres	25.1	31.7	15.5	64.9	64.9	2.5	1.2	9.6	7.9	23.9	23.0	17.8	60.2	33.4	7.9	2.3	10.9	1.4
II. Norte	6.8	4.6	16.0	1.4	0.9	6.5	22.3	2.4	0.6	7.3	6.1	14.7	1.6	4.6	3.4	31.7	3.5	3.6
Mujeres	6.1	6.6	12.2	1.7	0.7	3.1	24.7	3.4	0.8	4.3	4.6	15.1	1.4	7.0	1.6	21.8	3.5	1.4
Hombres	7.0	4.0	17.3	1.3	1.0	7.5	21.9	2.2	0.6	7.9	6.5	14.7	1.6	3.8	3.8	33.0	3.4	4.0
III. Nororiental	10.9	4.5	6.5	6.9	6.1	6.1	7.6	31.1	16.7	8.8	2.2	8.5	6.4	9.0	2.7	4.3	15.8	23.9
Mujeres	9.2	5.5	10.6	7.7	6.7	2.9	4.8	22.8	17.5	8.9	2.4	4.2	5.9	17.5	3.0	0.0	21.2	28.0
Hombres	11.4	4.2	5.0	6.6	5.8	7.1	8.1	33.3	16.6	8.8	2.1	9.4	6.6	6.5	2.7	4.8	14.8	23.3
IV. Suroriental	8.7	2.9	1.2	5.2	11.9	5.6	4.5	20.1	20.8	8.6	2.0	0.5	6.0	8.7	1.2	0.6	20.3	23.5
Mujeres	11.1	3.3	0.0	5.7	15.1	12.4	8.3	31.3	18.5	7.7	0.0	3.1	5.7	9.9	1.9	0.0	19.8	23.9
Hombres	8.0	2.8	1.6	5.0	10.7	3.6	3.8	17.2	21.1	8.8	2.5	0.0	6.0	8.4	1.0	0.6	20.4	23.5
V. Central	11.2	22.7	27.0	7.9	8.1	17.1	6.6	8.3	10.9	11.1	21.2	19.3	8.3	19.1	14.1	4.3	12.4	10.2
Mujeres	9.6	18.6	22.5	6.8	9.9	16.8	5.9	5.7	5.8	10.0	19.1	41.9	6.2	9.0	8.6	7.6	11.5	12.9
Hombres	11.6	23.8	28.5	8.3	7.4	17.2	6.7	9.1	11.7	11.3	21.8	14.8	9.0	22.0	15.2	3.9	12.6	9.8
VI. Suroccidental	21.8	23.2	19.1	9.9	3.7	49.0	22.6	22.3	23.0	25.0	34.0	28.7	11.2	12.5	45.6	24.5	32.0	19.3
Mujeres	22.8	16.3	19.9	13.6	10.7	46.8	23.1	26.5	29.5	26.2	35.2	17.5	12.5	25.9	50.4	34.0	33.5	22.6
Hombres	21.6	25.1	18.8	8.7	0.9	49.7	22.5	21.1	22.0	24.7	33.7	31.0	10.9	8.7	44.6	23.2	31.6	18.9
VII. Noroccidental	12.1	7.4	10.1	3.2	3.8	13.0	31.8	6.3	11.9	11.2	9.2	11.8	3.2	5.7	25.7	28.2	4.8	6.4
Mujeres	11.3	8.1	6.3	3.7	6.1	16.1	32.3	4.9	15.7	10.1	8.0	16.6	2.5	5.7	31.8	32.2	4.1	3.4
Hombres	12.4	7.2	11.4	3.1	2.9	12.1	31.7	6.7	11.3	11.4	9.5	10.8	3.4	5.7	24.5	27.7	5.0	6.8
VIII. Petén	2.7	1.3	1.8	1.9	5.1	0.4	3.6	0.7	8.4	3.0	0.9	1.6	2.3	10.6	0.4	4.0	1.2	11.7
Mujeres	1.6	1.9	1.2	1.6	1.9	0.6	1.1	0.3	6.2	1.9	1.1	1.6	2.0	7.4	0.7	0.3	1.4	7.7
Hombres	3.0	1.1	1.9	2.0	6.4	0.3	4.1	0.8	8.7	3.2	0.9	1.6	2.3	11.5	0.3	4.5	1.2	12.3

FUENTE: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998/99 y Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 (INE - MECOVI).

Ver nota 3 al pie de página del Cuadro 11.

**Cuadro No. 46**  
**Indicadores básicos**  
**Educación**  
**1996 - 2000**

EN PORCENTAJES

	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Analfabetismo<sup>1/</sup></b>	<b>36.2</b>	<b>34.5</b>	<b>31.7</b>	<b>29.8</b>	
Sexo					
Hombres	29.2	27.8	26.3	24.8	
Mujeres	43.5	41.4	39.8	34.9	
<b>Tasa de retención -Primaria-<sup>2/</sup></b>			<b>87.1</b>	<b>88.6</b>	
Area					
Urbana			95.6	94.2	
Rural			82.3	85.8	
<b>Tasa de deserción -Primaria-<sup>2/</sup></b>			<b>12.9</b>	<b>11.4</b>	
Area					
Urbana			4.4	5.8	
Rural			17.7	14.2	
<b>Tasa de repitencia -Primaria-<sup>2/</sup></b>					
Sexo					
Hombres			16.2	17.1	
Mujeres			14.9	15.0	
<b>Tasa de incorporación al sistema<sup>2/</sup></b>					
Primaria	59.6	65.79	57.85	56.27	
Secundaria	16.1	15.00	17.11	19.05	
Diversificado	13.3	14.02	14.77	14.64	
<b>Tasa neta de escolaridad<sup>2/</sup></b>					
Primaria	69.1	72.5	77.7	81.1	
Hombres	72.3	75.5	80.6	83.6	
Mujeres	65.7	69.4	74.6	78.4	
Secundaria	19.9	20.4	20.3	21.4	
Hombres	20.5	20.9	20.9	22	
Mujeres	19.2	19.9	19.8	20.8	
Diversificado	11.3	12.1	12.2	12.6	
Hombres	10.9	11.7	11.7	12.8	
Mujeres	11.7	12.5	12.7	12.4	
			<b>ENIGFAM 1998/1999</b>		<b>ENCOVI 2000</b>
<b>Analfabetismo<sup>3/</sup></b>			<b>31.3</b>		<b>30.6</b>
Area					
Urbana			64.8		66.1
Rural			66.5		64.5
Grupo Etnico					
Indígena			73.0		79.0
No indígena			58.3		51.6
Sexo					
Hombres			64.0		63.0
Mujeres			67.3		67.6

Fuente 1/ CONALFA; 2/ Ministerio de Educación; 3/ ENIGFAM 1998/99 y ENCOVI 2000 (INE -MECOVI).  
Ver nota 3 al pie de página del Cuadro 11.

**Cuadro No. 47**  
**Población alfabeta por región, etnia y sexo**  
**1998 - 2000**

EN NÚMERO DE PERSONAS Y PORCENTAJES

		ENIGFAM 1998/1999						ENCOVI 2000					
		Urbana		Rural				Urbana		Rural			
Total pob. 7 años o más	Total alfabeta	Indígena	No Indígena	Indígena	No Indígena	Total pob. 7 años o más	Total alfabeta	Indígena	No Indígena	Indígena	No Indígena		
País (personas)	8,340,993	5,728,740	828,722	2,104,009	1,422,739	1,373,270	8,873,731	6,161,378	595,322	2,413,015	1,268,579	1,884,462	
Mujeres	4,320,323	2,726,076	415,209	1,092,417	576,314	642,136	4,574,261	2,878,851	265,331	1,248,096	507,250	858,174	
Hombres	4,020,670	3,002,664	413,513	1,011,592	846,425	731,134	4,299,470	3,282,527	329,991	1,164,919	761,329	1,026,288	
País	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Mujeres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Hombres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Región													
I. Metropolitana	24.2	30.3	32.4	63.8	2.6	6.3	23.0	27.9	13.5	58.9	5.6	7.8	
Mujeres	24.6	33.1	35.6	63.7	2.9	6.5	23.3	29.5	11.0	58.9	5.5	6.7	
Hombres	23.7	27.7	29.1	63.8	2.4	6.1	22.6	26.5	15.5	58.9	5.7	8.7	
II. Norte	7.2	5.8	6.0	1.5	15.4	2.2	7.7	5.4	6.7	1.9	14.5	3.3	
Mujeres	7.3	5.3	5.6	1.6	15.2	2.6	7.4	4.7	6.1	2.0	13.1	3.3	
Hombres	7.2	6.2	6.5	1.5	15.4	1.9	8.0	6.0	7.2	1.8	15.5	3.3	
III. Nororiente	10.8	9.6	3.7	6.6	5.1	22.4	8.2	8.1	2.4	6.1	1.6	16.7	
Mujeres	9.9	9.1	3.7	6.4	4.6	21.4	8.1	8.4	2.3	5.9	1.6	17.9	
Hombres	11.7	10.0	3.8	6.9	5.5	23.2	8.3	7.8	2.5	6.4	1.6	15.6	
IV. Suroriente	8.1	8.1	2.6	5.3	4.0	19.9	8.8	8.9	2.5	6.1	0.7	20.1	
Mujeres	8.1	8.5	2.5	5.4	5.3	20.4	8.6	8.9	2.5	6.0	0.6	20.1	
Hombres	8.2	7.8	2.7	5.2	3.2	19.5	9.0	8.9	2.4	6.3	0.7	20.1	
V. Central	11.2	11.8	23.1	7.6	13.5	9.8	10.7	11.8	25.8	8.1	11.1	12.6	
Mujeres	11.0	11.5	21.4	7.2	14.7	9.6	10.4	11.8	25.5	7.9	12.0	13.2	
Hombres	11.5	12.2	24.9	8.0	12.8	10.0	11.0	11.8	26.1	8.4	10.5	12.0	
VI. Suroccidente	22.7	22.1	23.6	9.8	36.3	25.2	26.1	25.6	37.9	12.9	38.8	29.1	
Mujeres	22.3	22.9	24.1	9.2	36.8	25.0	25.6	25.7	35.2	12.3	37.4	29.2	
Hombres	13.2	9.9	7.1	3.3	21.0	10.1	12.4	9.2	10.4	3.3	25.4	5.5	
VII. Noroccidente	13.8	8.9	6.7	3.4	19.8	10.0	12.5	8.1	10.4	3.0	24.0	5.3	
Mujeres	2.7	2.5	1.5	2.1	2.1	4.1	3.1	3.1	0.8	2.6	2.3	5.0	
Hombres	2.5	2.4	1.5	2.0	1.9	4.0	3.0	3.1	0.9	2.8	2.3	4.6	
VIII. Petén	2.8	2.6	1.4	2.1	2.2	4.2	3.3	3.1	0.7	2.4	2.3	5.4	
Mujeres													
Hombres													

Fuente: Cálculos propios con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998/99 y Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 (INE - MECOVI).

Ver nota 3 al pie de página del Cuadro 11.

**Cuadro No. 48**  
**Estimación de tasas de alfabetismo por región,**  
**departamento y municipio**  
**1994 - 1999**  
 EN PORCENTAJES

	1994	1999		1994	1999
<b>PAIS</b>	<b>64.6</b>	<b>69.8</b>	Fray Bartolomé De Las Cal.	34.1	48.4
<b>I. Metropolitana</b>	<b>86.9</b>	<b>89.0</b>	<b>III. Nororiente</b>	<b>62.9</b>	<b>67.9</b>
<b>Guatemala</b>	<b>86.9</b>	<b>89.0</b>	<b>El Progreso</b>	<b>71.6</b>	<b>74.9</b>
Guatemala	92.3	93.5	Guastatoya	79.2	81.7
Santa Catarina Pinula	87.1	89.2	Morazán	64.9	69.0
San José Pinula	77.3	80.9	San Agustín Acasaguastlán	64.0	68.3
San José Del Golfo	75.5	79.4	San Cristóbal Acasaguastlán	74.1	77.1
Palencia	64.7	70.4	El Jícaro	71.4	74.7
Chinautla	82.5	85.3	Sansare	72.6	75.8
San Pedro Ayampuc	65.2	70.8	Sanarate	76.8	79.5
Mixco	91.0	92.5	San Antonio La Paz	70.4	73.9
San Pedro Sacatepéquez	66.7	72.1	<b>Izabal</b>	<b>64.3</b>	<b>69.0</b>
San Juan Sacatepéquez	58.4	65.1	Puerto Barrios	80.1	82.7
San Raymundo	59.2	65.8	Livingston	55.5	61.3
Chuarrancho	37.7	47.7	El Estor	43.6	51.0
Fraijanes	74.0	78.2	Morales	64.5	69.2
Amatitlán	82.3	85.2	Los Amates	59.6	64.9
Villa Nueva	88.5	90.4	<b>Zacapa</b>	<b>67.8</b>	<b>71.6</b>
Villa Canales	76.9	80.7	Zacapa	72.1	75.4
San Miguel Petapa	87.9	89.9	Estanzuela	77.0	79.7
<b>II. Norte</b>	<b>38.5</b>	<b>50.8</b>	Río Hondo	72.5	75.7
<b>Baja Verapaz</b>	<b>52.3</b>	<b>58.1</b>	Gualán	63.7	67.9
Salamá	63.7	68.1	Teculután	70.9	74.3
San Miguel Chicaj	58.5	63.5	Usumatlán	73.5	76.6
Rabinal	54.5	60.0	Cabañas	67.6	71.4
Cubulco	37.6	45.1	San Diego	71.5	74.9
Granados	60.3	65.1	La Unión	54.0	59.4
Santa Cruz El Chol	66.9	70.9	Huité	56.5	61.6
San Jerónimo	70.9	74.4	<b>Chiquimula</b>	<b>53.8</b>	<b>60.8</b>
Purulhá	23.7	32.9	Chiquimula	65.6	70.8
<b>Alta Verapaz</b>	<b>34.5</b>	<b>48.7</b>	San José La Arada	65.5	70.7
Cobán	48.7	59.8	San Juan La Ermita	41.5	50.3
Santa Cruz Verapaz	47.2	58.6	Jocotán	26.5	37.7
San Cristóbal Verapaz	44.5	56.5	Camotán	33.4	43.5
Tactic	49.0	60.0	Olopa	36.7	46.3
Tamahú	32.5	47.1	Esquipulas	64.7	70.1
San Miguel Tucurú	24.4	40.8	Concepción Las Minas	69.0	73.6
Panzós	25.7	41.8	Quezaltepeque	59.1	65.3
Senahú	17.0	34.9	San Jacinto	52.4	59.6
San Pedro Carchá	32.7	47.3	Ipala	63.0	68.6
San Juan Chamelco	35.6	49.6	<b>IV. Suroriente</b>	<b>64.2</b>	<b>68.2</b>
Lanquín	33.8	48.1	<b>Santa Rosa</b>	<b>68.1</b>	<b>70.8</b>
Santa María Cahabón	30.2	45.3	Cuilapa	71.8	74.2
Chisec	28.9	44.3	Barberena	66.8	69.6
Chahal	28.9	44.3	Santa Rosa De Lima	69.4	72.0

**Cuadro No. 48 Cont.**  
**Estimación de tasas de alfabetismo por región,**  
**departamento y municipio**  
**1994 - 1999**  
 EN PORCENTAJES

	1994	1999		1994	1999
Casillas	58.5	62.1	Santa Lucía Milpas Altas	85.0	88.4
San Rafael Las Flores	64.9	67.9	Magdalena Milpas Altas	82.3	86.3
Oratorio	62.8	66.0	Santa María De Jesús	54.2	64.6
San Juan Tecuaco	62.6	65.8	Ciudad Vieja	81.1	85.4
Chiquimulilla	70.5	73.0	San Miguel Dueñas	70.6	77.3
Taxisco	73.4	75.7	Alotenango	71.3	77.8
Santa María Ixhuatán	64.9	67.9	San Antonio Aguas Cal.	85.2	88.6
Guazacapán	71.8	74.2	Santa Catarina Barahona	88.9	91.5
Santa Cruz Naranjo	75.9	78.0	<b>Chimaltenango</b>	<b>66.2</b>	<b>68.9</b>
Pueblo Nuevo Viñas	63.5	66.7	Chimaltenango	77.7	79.5
Nueva Santa Rosa	69.1	71.8	San José Poaquil	63.6	66.6
<b>Jalapa</b>	<b>57.1</b>	<b>63.2</b>	San Martín Jilotepeque	57.6	61.0
Jalapa	60.8	66.4	San Juan Comalapa	72.2	74.5
San Pedro Pinula	40.4	48.8	Santa Apolonia	60.6	63.8
San Luis Jilotepeque	53.5	60.1	Tecpán Guatemala	65.2	68.0
San Manuel Chaparrón	66.9	71.6	Patzún	65.6	68.4
San Carlos Alzatate	59.4	65.2	San Miguel Pochuta	49.3	53.4
Monjas	65.4	70.3	Patzicía	65.1	67.9
Mataquescuintla	59.5	65.3	Santa Cruz Balanyá	75.6	77.6
<b>Jutiapa</b>	<b>65.6</b>	<b>69.2</b>	Acatenango	59.0	62.3
Jutiapa	63.3	67.1	San Pedro Yepocapa	53.7	57.4
El Progreso	76.2	78.6	San Andrés Itzapa	59.5	62.8
Santa Catarina Mita	68.8	72.1	Parramos	76.2	78.1
Agua Blanca	64.2	68.0	Zaragoza	76.4	78.3
Asunción Mita	73.3	76.1	El Tejar	82.3	83.7
Yupiltepeque	59.9	64.1	<b>Escuintla</b>	<b>70.8</b>	<b>74.0</b>
Atescatempa	69.0	72.3	Escuintla	78.4	80.8
Jerez	75.4	78.0	Santa Lucía Cotzumalguapa	72.1	75.2
El Adelanto	56.3	60.9	La Democracia	64.2	68.2
Zapotitlán	60.6	64.8	Siquinalá	71.9	75.0
Comapa	51.7	56.8	Masagua	65.7	69.5
Jalpatagua	66.8	70.3	Tiquisate	71.1	74.3
Conguaco	55.0	59.7	La Gomera	65.2	69.0
Moyuta	66.0	69.6	Guanagazapa	57.1	61.8
Pasaco	66.5	70.0	San José	72.3	75.4
San José Acatempa	60.4	64.5	Iztapa	73.0	76.0
Quesada	69.7	72.9	Palín	71.7	74.8
<b>V. Central</b>	<b>70.8</b>	<b>74.2</b>	San Vicente Pacaya	68.0	71.6
<b>Sacatepéquez</b>	<b>78.7</b>	<b>83.6</b>	Nueva Concepción	64.3	68.2
Antigua	86.9	89.9	<b>VI. Suroccidente</b>	<b>60.8</b>	<b>65.9</b>
Jocotenango	90.1	92.3	<b>Sololá</b>	<b>47.5</b>	<b>52.1</b>
Pastores	84.0	87.6	Sololá	52.2	56.4
Sumpango	69.8	76.6	San José Chacayá	62.8	66.1
Santo Domingo Xenacoj	69.1	76.1	Santa María Visitación	78.2	80.1
Santiago Sacatepéquez	67.9	75.2	Santa Lucía Utatlán	60.1	63.6
San Bartolomé Milpas Altas	90.5	92.7	Nahualá	37.4	42.9
San Lucas Sacatepéquez	83.2	87.0	Santa Catarina Ixtahuacán	37.1	42.7

**Cuadro No. 48 Cont.**  
**Estimación de tasas de alfabetismo por región,**  
**departamento y municipio**  
**1994 - 1999**  
 EN PORCENTAJES

	1994	1999		1994	1999
Santa Clara La Laguna	60.1	63.6	Palestina De Los Altos	45.5	52.6
Concepción	35.7	41.4	<b>Suchitepéquez</b>	<b>60.6</b>	<b>66.2</b>
San Andrés Semetabaj	65.7	68.7	Mazatenango	77.9	81.0
Panajachel	77.5	79.4	Cuyotenango	63.3	68.4
Santa Catarina Palopó	48.5	53.0	San Francisco Zapotitlán	68.1	72.6
San Antonio Palopó	44.9	49.7	San Bernardino	51.9	58.6
San Lucas Tolimán	57.5	61.3	San José El Idolo	60.3	65.8
Santa Cruz La Laguna	28.5	34.7	Santo Domingo Suchitep.	57.6	63.5
San Pablo La Laguna	38.8	44.2	San Lorenzo	55.7	61.9
San Marcos La Laguna	57.9	61.6	Samayac	61.5	66.9
San Juan La Laguna	67.3	70.1	San Pablo Jocopilas	64.0	69.0
San Pedro La Laguna	65.8	68.8	San Antonio Suchitepéquez	58.6	64.4
Santiago Atitlán	32.7	38.6	San Miguel Panam	49.1	56.3
<b>Totonicapán</b>	<b>52.7</b>	<b>56.7</b>	San Gabriel	66.7	71.4
Totonicapán	61.3	64.6	Chicacao	44.6	52.4
San Cristóbal Totonicapán	55.4	59.2	Patulul	59.8	65.4
San Francisco El Alto	51.8	55.9	Santa Barbara	51.5	58.3
San Andrés Xecul	53.8	57.8	San Juan Bautista	58.2	64.1
Momostenango	50.2	54.4	Santo Tomás La Unión	63.0	68.2
Santa María Chiquimula	36.0	41.4	Zunilito	62.7	67.9
Santa Lucía La Reforma	32.2	38.0	Pueblo Nuevo	61.5	66.9
San Bartolo Aguas Cal.	68.1	70.8	Río Bravo	53.2	59.8
<b>Quetzaltenango</b>	<b>68.6</b>	<b>72.6</b>	<b>Retalhuleu</b>	<b>67.5</b>	<b>74.4</b>
Quetzaltenango	86.0	87.8	Retalhuleu	73.3	79.0
Salcajá	82.9	85.1	San Sebastián	69.4	75.9
Olintepeque	70.2	74.1	Santa Cruz Muluá	69.3	75.8
San Carlos Sija	69.3	73.3	San Martín Zapotitlán	70.8	77.0
Sibiliá	71.7	75.4	San Felipe	76.3	81.3
Cabricán	62.2	67.1	San Andrés Villa Seca	57.2	66.3
Cajolá	32.7	41.4	Champerico	66.8	73.8
San Miguel Siguilá	54.1	60.1	Nuevo San Carlos	61.2	69.4
San Juan Ostuncalco	56.8	62.4	El Asintal	63.5	71.2
San Mateo	81.2	83.6	<b>San Marcos</b>	<b>60.7</b>	<b>66.5</b>
Concepción Chiquirichapa	57.9	63.3	San Marcos	78.3	81.5
San Martín Sacatepéquez	42.4	49.8	San Pedro Sacatepéquez	74.7	78.4
Almolonga	57.9	63.3	San Antonio Sacatepéquez	69.5	74.0
Cantel	81.7	84.1	Comitancillo	48.9	56.4
Huitán	57.3	62.8	San Miguel Ixtahuacán	53.6	60.5
Zunil	48.7	55.4	Concepción Tutuapa	43.2	51.6
Colomba Costa Cuca	63.7	68.4	Tacaná	49.4	56.8
San Francisco La Unión	70.8	74.5	Sibinal	60.8	66.5
El Palmar	60.2	65.3	Tajumulco	36.7	46.0
Coatepeque	70.4	74.2	Tejutla	80.5	83.4
Génova Costa Cuca	52.4	58.5	San Rafael Pie De La Cuesta	70.5	74.9
Flores Costa Cuca	62.7	67.5	Nuevo Progreso	63.5	68.8
La Esperanza	80.7	83.2	El Tumbador	64.9	70.0

**Cuadro No. 48 Cont.**  
**Estimación de tasas de alfabetismo por región,**  
**departamento y municipio**  
**1994 - 1999**  
 EN PORCENTAJES

	1994	1999		1994	1999
San José El Rodeo	63.4	68.8	Santa Cruz Barillas	47.4	56.4
Malacatán	61.0	66.7	Aguacatán	46.6	55.7
Catarina	67.8	72.5	San Rafael Petzal	42.9	52.7
Ayutla	73.9	77.7	San Gaspar Ixchil	43.9	53.5
Ocós	66.4	71.4	Santiago Chimaltenango	45.7	55.0
San Pablo	59.9	65.8	Santa Ana Huista	70.7	75.7
El Quetzal	60.7	66.5	<b>Quiché</b>	<b>39.7</b>	<b>46.5</b>
La Reforma	61.9	67.5	Santa Cruz Del Quiché	59.4	64.0
Pajapita	69.8	74.2	Chiché	33.3	40.8
Ixchiguán	56.5	62.9	Chinique	53.5	58.7
San José Ojetenán	54.0	60.8	Zacualpa	38.0	45.0
San Cristóbal Cucho	63.1	68.5	Chajul	25.3	33.7
Sipacapa	46.5	54.4	Santo Tomás Chichicasten.	41.8	48.4
Esquipulas Palo Gordo	72.3	76.4	Patzité	57.2	62.0
Río Blanco	71.3	75.6	San Antonio Iltotenango	30.5	38.3
San Lorenzo	65.7	70.8	San Pedro Jocopilas	31.8	39.5
<b>VII. Noroccidente</b>	<b>45.7</b>	<b>53.5</b>	Cunén	43.9	50.2
<b>Huehuetenango</b>	<b>49.8</b>	<b>58.4</b>	San Juan Cotzal	38.9	45.8
Huehuetenango	81.1	84.3	Joyabaj	32.7	40.3
Chiantla	51.5	59.8	Nebaj	37.0	44.1
Malacatancito	65.2	71.2	San Andrés Sajcabajá	22.1	30.8
Cuilco	55.3	63.0	San Miguel Uspantán	37.7	44.7
Nentón	45.3	54.7	Sacapulas	39.3	46.1
San Pedro Nectá	52.7	60.8	San Bartolomé Jocotenango	17.3	26.6
Jacaltenango	64.6	70.7	Canilla	46.0	52.1
San Pedro Soloma	45.8	55.1	Chicamán	32.6	40.2
San Ildefonso Ixtahuacán	45.5	54.9	Ixcán	44.9	51.1
Santa Barbara	25.3	38.1	Pachalún	58.4	63.0
La Libertad	54.5	62.3	<b>VIII. Petén</b>	<b>60.1</b>	<b>68.4</b>
La Democracia	57.5	64.8	<b>Petén</b>	<b>60.1</b>	<b>68.4</b>
San Miguel Acatán	28.7	41.0	Flores	78.1	82.7
San Rafael La Independencia	39.8	50.1	San José	68.6	75.1
Todos Santos Cuchumatán	39.5	49.9	San Benito	81.7	85.5
San Juan Atitán	27.2	39.7	San Andrés	65.1	72.4
Santa Eulalia	42.6	52.4	La Libertad	58.0	66.8
San Mateo Ixtatán	22.6	35.9	San Francisco	67.6	74.4
Colotenango	32.2	43.8	Santa Ana	61.4	69.5
San Sebastián Huehuetenango	42.7	52.6	Dolores	57.5	66.3
Tectitán	43.1	52.9	San Luis	41.4	53.6
Concepción Huista	43.0	52.8	Sayaxché	47.6	58.5
San Juan Ixcoy	38.7	49.2	Melchor De Mencos	71.4	77.4
San Antonio Huista	66.7	72.4	Poptún	65.7	72.8
San Sebastián Coatán	33.5	45.0			

Fuente: Elaboración propia con información del Censo 94 y CONALFA. Véase metodología del Índice de Desarrollo Humano (componente de educación).

Nota: no incluye municipio La Tinta del departamento de Alta Verapaz (de reciente creación) por no disponer de información.

**Cuadro No. 49**  
**Tasa neta de asistencia por región y**  
**nivel educativo**  
**1989 -1994 -1998 - 2000**

EN PORCENTAJES

	1989			1994			1998			2000		
	Primaria	Secundaria	Superior									
Pais	47.0	16.6	3.2	55.4	18.2	3.1	55.8	19.5	4.9	75.0	23.9	7.5
I. Metropolitana	62.6	33.3	10.0	75.0	40.1	9.5	70.7	40.1	12.4	78.5	37.6	18.0
II. Norte	34.0	8.5	1.2	34.2	7.1	0.6	47.4	10.6	0.9	58.1	12.5	2.8
III. Nororiente	53.8	15.1	0.7	56.5	16.7	0.8	46.0	16.2	1.2	76.6	23.8	4.5
IV. Suroriente	51.5	13.9	0.3	57.8	12.1	0.5	61.2	17.7	0.9	78.7	22.2	1.2
V. Central	50.2	16.2	1.7	62.5	17.6	1.4	59.8	15.2	3.6	80.2	25.7	3.7
VI. Suroccidente	42.9	13.6	1.1	53.2	13.4	1.4	55.0	15.3	3.4	78.9	23.4	6.2
VII. Noroccidente	33.2	4.5	0.0	41.5	6.7	0.4	44.6	7.8	0.5	65.0	11.2	2.8
VIII. Petén	45.1	13.9	0.0	49.4	10.7	0.3	56.8	15.3	0.2	75.3	20.5	4.7

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989, X Censo Población y V de Habitación 1994, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998/99 y Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 (INE-MECOVÍ)

**Cuadro No. 50**  
**Tasa de incorporación al sistema y tasa de repitencia a nivel primario,**  
**por departamento y sexo**  
**2000**

EN TASAS

Departamentos	Tasa de incorporación al sistema			Tasa de repitencia	
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Guatemala	67.37	69.50	65.23	11.25	9.83
Baja Verapaz	64.57	70.02	59.09	17.52	17.55
Alta Verapaz	40.31	42.34	38.19	13.54	13.99
El Progreso	66.91	69.27	64.41	22.26	18.14
Izabal	61.51	62.05	60.94	18.14	16.49
Zacapa	60.96	62.28	59.59	21.70	18.00
Chiquimula	59.99	63.98	55.96	16.07	13.31
Santa Rosa	75.02	74.36	75.75	18.60	16.20
Jalapa	62.48	66.12	58.88	21.35	19.17
Jutiapa	83.78	85.05	82.46	18.57	16.97
Sacatepéquez	59.32	59.24	59.40	13.17	12.13
Chimaltenango	59.91	59.44	60.42	16.76	15.48
Escuintla	78.28	77.86	78.72	17.06	14.40
Sololá	43.13	44.21	42.03	16.54	16.96
Totonicapán	40.52	41.84	39.18	14.72	14.90
Quetzaltenango	55.92	55.64	56.22	16.94	14.98
Suchitupéquez	70.60	69.73	71.54	16.83	15.41
Retalhuleu	76.80	79.09	74.32	16.03	14.97
San Marcos	59.78	59.91	59.65	15.53	15.69
Huehuetenango	40.01	41.02	38.96	15.62	15.58
Quiché	55.20	59.06	51.22	18.03	18.27
Petén	91.59	92.58	90.51	18.11	17.14

Nota: La tasa de repitencia es el cociente entre el número de repitentes del mismo grado (curso) del año siguiente (año t+1) y el número de alumnos y alumnas del grado (curso) de ese año (año t)

Fuente: Ministerio de Educación, Unidad de Informática.

**Cuadro No. 51**  
**Tasa de incorporación al sistema y tasa de**  
**repitencia a nivel primario, por departamento, municipio y sexo**  
**2000**

EN TASAS

Municipios	Tasa de incorporación al sistema			Tasa de repitencia	
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
<b>GUATEMALA</b>	<b>67.37</b>	<b>69.50</b>	<b>65.23</b>	<b>11.25</b>	<b>9.83</b>
Guatemala	80.44	82.94	77.91	8.33	7.70
Santa Catarina Pinula	63.67	67.97	59.57	11.60	8.76
San José Pinula	74.06	74.19	73.93	16.04	12.39
San José del Golfo	58.91	67.68	50.49	24.45	22.45
Palencia	55.76	56.47	55.08	19.20	16.80
Chinautla	65.38	65.16	65.61	12.50	12.47
San Pedro Ayampuc	73.56	81.60	66.03	15.22	12.31
Mixco	60.96	61.96	59.93	8.97	7.62
San Pedro Sacatepequez	52.15	53.09	51.23	14.32	13.46
San Juan Sacatepequez	56.05	59.82	52.28	18.93	17.71
San Raymundo	47.04	50.30	43.61	18.81	17.88
Chuarrancho	31.77	30.32	33.33	24.87	31.25
Fraijanes	54.57	54.57	54.57	15.76	14.09
Amatitlán	72.95	76.87	68.85	19.33	14.66
Villa Nueva	54.26	55.80	52.71	12.99	9.92
Vlla Canales	84.64	89.06	80.30	13.63	13.57
San Miguel Petapa	52.19	52.36	52.02	11.82	9.52
<b>BAJA VERAPAZ</b>	<b>64.57</b>	<b>70.02</b>	<b>59.09</b>	<b>17.52</b>	<b>17.55</b>
Salamá	73.75	79.04	68.53	14.60	12.24
San Miguel Chicaj	55.56	56.53	54.52	15.67	16.95
Rabinal	71.37	75.32	67.19	17.46	18.18
Cubulco	68.31	79.36	57.46	20.35	23.41
Granados	51.83	55.93	47.75	19.25	19.19
Santa Cruz El Chol	67.05	72.66	60.80	18.13	16.74
San Jerónimo	60.98	69.96	52.14	20.29	18.58
Purulhá	52.52	55.35	49.77	17.49	17.47
<b>ALTA VERAPAZ</b>	<b>40.31</b>	<b>42.34</b>	<b>38.19</b>	<b>13.54</b>	<b>13.99</b>
Cobán	46.86	47.08	46.62	10.25	10.42
Santa Cruz Verapaz	54.69	52.81	56.80	9.35	8.48
San Cristóbal Verapaz	36.91	42.86	31.04	21.28	21.31
Tactic	47.11	49.33	44.79	15.76	14.15
Tamahú	36.44	37.89	34.95	20.52	18.42
San Miguel Tucurú	26.13	27.96	24.09	19.39	23.83
Panzós	37.07	38.31	35.78	20.29	18.44
Senahú	33.61	35.69	31.39	17.45	20.50
San Pedro Carchá	33.85	34.83	32.81	8.68	8.45
San Juan Chamelco	29.30	34.46	24.32	12.45	15.01
Languín	48.01	53.44	42.08	15.69	16.23
Santa María Cahabón	38.69	40.19	37.17	17.41	16.25
Chisec	40.74	44.93	36.18	13.36	15.63
Chahal	51.45	54.09	48.85	18.99	20.98
Fray Bartolomé de las Casas	67.62	70.92	64.17	13.16	15.06
<b>EL PROGRESO</b>	<b>66.91</b>	<b>69.27</b>	<b>64.41</b>	<b>22.26</b>	<b>18.14</b>
Guastatoya	83.93	86.27	81.40	19.60	14.55
Morazán	67.11	69.54	64.67	24.75	17.40

**Cuadro No. 51 Cont.**  
**Tasa de incorporación al sistema y tasa de**  
**repitencia a nivel primario, por departamento, municipio y sexo**  
**2000**

EN TASAS

Municipios	Tasa de incorporación al sistema			Tasa de repitencia	
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
San Agustín Acasaguastlán	64.27	64.42	64.10	25.77	23.70
San Cristóbal Acasaguastlán	73.03	78.49	67.06	23.54	16.71
El Jícaro	51.22	53.80	48.82	26.95	22.40
Sansare	64.31	72.78	53.79	16.32	15.36
Sanarate	68.24	68.08	68.42	20.30	16.04
San Antonio La Paz	64.32	69.71	58.92	20.62	14.12
<b>IZABAL</b>	<b>61.51</b>	<b>62.05</b>	<b>60.94</b>	<b>18.14</b>	<b>16.49</b>
Puerto Barrios	74.43	75.71	73.06	15.44	13.19
Livingston	62.13	66.59	57.03	19.68	22.26
El Estor	52.06	49.73	54.38	15.21	14.49
Morales	55.61	53.54	57.87	20.80	17.44
Los Amates	59.26	60.36	58.14	18.97	15.85
<b>ZACAPA</b>	<b>60.96</b>	<b>62.28</b>	<b>59.59</b>	<b>21.70</b>	<b>18.00</b>
Zacapa	65.14	69.48	60.85	16.52	14.65
Estanzuela	48.96	48.28	49.65	17.19	8.70
Río Hondo	59.32	64.84	53.49	24.10	19.75
Gualán	55.20	53.11	57.54	16.61	11.46
Teculután	70.41	60.66	80.22	21.52	17.54
Usumatlán	76.32	76.05	76.64	30.39	22.66
Cabañas	55.37	59.90	51.15	21.88	23.52
San Diego	78.00	80.58	75.26	26.25	22.16
La Unión	57.69	62.75	52.56	37.94	31.51
Huité	56.81	54.55	59.56	28.07	33.95
<b>CHIQUIMULA</b>	<b>59.99</b>	<b>63.98</b>	<b>55.96</b>	<b>16.07</b>	<b>13.31</b>
Chiquimula	57.79	60.72	54.76	17.16	12.24
San José La Arada	63.56	75.42	52.71	17.89	11.48
San Juan Ermita	63.33	64.08	62.56	14.52	12.15
Jocotán	65.63	71.89	59.32	16.69	17.09
Camotán	64.94	70.45	59.38	17.39	16.97
Olopa	38.10	42.70	33.58	22.46	20.60
Esquipulas	61.19	62.95	59.39	11.98	8.85
Concepción Las Minas	52.02	59.09	44.28	17.71	14.96
Quetzaltepeque	64.68	68.67	60.80	13.44	11.00
San Jacinto	61.29	65.29	57.31	18.48	20.45
Ipala	62.13	65.36	59.01	13.73	10.77
<b>SANTA ROSA</b>	<b>75.02</b>	<b>74.36</b>	<b>75.75</b>	<b>18.60</b>	<b>16.20</b>
Cuilapa	82.76	84.22	81.10	16.59	14.72
Barberena	59.43	62.27	56.27	15.42	13.99
Santa Rosa de Lima	74.74	75.88	73.47	21.49	16.11
Casillas	68.69	66.94	70.67	19.77	18.02
San Rafael Las Flores	80.17	74.62	85.65	23.65	16.35
Oratorio	71.73	65.85	78.58	16.20	15.81
San Juan Tecuaco	84.32	80.63	88.18	17.56	16.84
Chiquimulilla	86.64	81.26	92.54	19.02	15.96
Taxisco	80.67	80.64	80.69	22.48	20.95
Santa María Ixhuatán	78.21	76.71	79.82	16.20	13.99
Guazacapán	75.58	71.66	79.76	10.82	10.04
Santa Cruz Naranjo	67.23	73.54	60.45	19.58	13.42
Pueblo Nuevo Viñas	77.91	86.56	68.72	19.52	19.16

**Cuadro No. 51 Cont.**  
**Tasa de incorporación al sistema y tasa de**  
**repitencia a nivel primario, por departamento, municipio y sexo**  
**2000**

EN TASAS

Municipios	Tasa de incorporación al sistema			Tasa de repitencia	
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Nueva Santa Rosa	68.22	67.52	68.97	24.62	19.31
<b>JALAPA</b>	<b>62.48</b>	<b>66.12</b>	<b>58.88</b>	<b>21.35</b>	<b>19.17</b>
Jalapa	63.47	69.38	57.56	21.67	18.97
San Pedro Pinula	71.88	76.89	66.91	22.09	22.78
San Luis Jilotepeque	61.19	61.95	60.52	17.30	12.20
San Manuel Chaparrón	59.22	65.29	53.73	28.61	24.11
San Carlos Alzate	64.37	67.91	60.91	27.08	28.05
Monjas	58.25	54.97	61.84	14.38	11.05
Mataquescuintla	52.50	54.29	50.76	25.54	25.13
<b>JUTIAPA</b>	<b>83.78</b>	<b>85.05</b>	<b>82.46</b>	<b>18.57</b>	<b>16.97</b>
Jutiapa	88.44	92.89	83.96	18.57	17.52
El Progreso	72.39	71.64	73.10	16.40	16.44
Santa Catarina Mita	66.67	62.67	70.84	18.09	12.64
Agua Blanca	70.40	73.64	66.78	13.62	11.27
Asunción Mita	82.70	79.64	85.99	15.82	14.03
Yupiltepeque	93.71	94.86	92.54	19.19	15.96
Atescatempa	76.31	74.24	78.46	19.21	13.68
Jerez	94.53	80.91	107.84	17.21	14.22
El Adelanto	76.97	102.73	52.51	27.25	16.67
Zapotitlán	52.88	50.70	55.30	21.49	22.13
Comapa	89.34	89.58	89.08	18.73	21.42
Jalpatagua	82.76	87.89	77.52	15.35	15.28
Conguaco	96.05	110.08	82.03	23.45	25.66
Moyuta	89.16	84.45	94.33	22.82	20.23
Pasaco	120.75	132.29	108.76	15.61	15.83
San José Acatempa	79.86	86.34	72.81	18.33	15.98
Quesada	81.44	77.32	85.72	19.63	18.42
<b>SACATEPEQUEZ</b>	<b>59.32</b>	<b>59.24</b>	<b>59.40</b>	<b>13.17</b>	<b>12.13</b>
Antigua Guatemala	84.73	83.15	86.37	10.02	9.92
Jocotenango	31.62	30.70	32.57	13.26	13.57
Pastores	56.48	58.14	54.61	15.56	14.80
Sumpango	53.68	58.10	49.29	14.65	13.80
Sto. Domingo Xenacoj	50.00	52.27	47.58	14.71	9.84
Santiago Sacatepéquez	46.04	45.01	47.13	13.70	11.49
San Bartolomé Milpas Altas	85.94	82.81	59.06	28.12	25.62
San Lucas Sacatepéquez	49.17	46.75	51.94	12.97	11.62
Santa Lucía Milpas Altas	67.83	66.88	68.94	17.35	15.07
Magdalena Milpas Altas	57.68	54.68	60.94	11.55	9.73
Santa María de Jesús	47.69	54.78	39.92	13.83	17.21
Ciudad Vieja	57.37	53.48	61.66	12.12	10.45
San Miguel Dueñas	69.79	64.71	75.00	15.56	14.91
Alotenango	116.55	117.65	115.33	10.30	10.30
San Antonio Aguas Calientes	55.68	58.57	52.42	14.10	11.33
Santa Catarina Barahona	38.61	34.00	43.14	21.00	16.04
<b>CHIMALTENANGO</b>	<b>59.91</b>	<b>59.44</b>	<b>60.42</b>	<b>16.76</b>	<b>15.48</b>
Chimaltenango	71.99	74.54	69.24	11.62	10.02
San José Poaquil	35.49	36.02	34.91	17.32	19.99
San Martín Jilotepeque	66.98	67.05	66.91	22.50	21.45
San Juan Comalapa	62.70	62.85	62.54	15.44	12.58

**Cuadro No. 51 Cont.**  
**Tasa de incorporación al sistema y tasa de**  
**repitencia a nivel primario, por departamento, municipio y sexo**  
**2000**

EN TASAS

Municipios	Tasa de incorporación al sistema			Tasa de repitencia	
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Santa Apolonia	43.66	43.54	43.78	18.16	24.48
Tecpán Guatemala	52.67	50.93	54.52	16.65	15.31
Patzún	52.28	52.79	51.75	17.28	16.29
San Miguel Pochuta	45.61	41.21	50.60	16.41	18.89
Patzicia	62.26	58.21	66.89	12.23	11.37
Santa Cruz Balanyá	66.77	74.51	58.20	14.66	15.58
Acatenango	50.23	49.07	51.53	23.28	21.57
San Pedro Yepocapa	55.94	51.49	61.33	17.01	18.09
San Andrés Iztapa	80.95	80.95	80.94	13.45	11.95
Parramos	62.10	56.58	69.65	18.75	20.60
Zaragoza	63.26	67.38	58.98	15.16	7.40
El Tejar	73.39	68.60	78.80	18.98	17.75
<b>ESCUINTLA</b>	<b>78.28</b>	<b>77.86</b>	<b>78.72</b>	<b>17.06</b>	<b>14.40</b>
Escuintla	74.69	73.89	75.52	14.93	12.00
Santa Lucía Cotzumalguapa	91.10	92.78	89.42	13.24	11.27
La Democracia	78.55	81.99	75.00	15.98	12.45
Siquinalá	161.22	158.50	163.95	12.67	11.10
Masagua	90.23	93.00	87.44	20.36	15.77
Tiquisate	75.62	68.52	84.49	21.97	17.47
La Gomera	61.93	63.78	59.94	16.60	15.33
Guanagazapa	82.83	81.55	84.15	14.02	12.98
San José	64.19	63.94	64.46	19.68	17.83
Iztapa	96.93	87.23	107.65	18.02	15.04
Palín	101.55	106.37	96.56	16.55	12.12
San Vicente Pacaya	76.13	77.38	74.65	16.09	16.95
Nueva Concepción	64.12	64.26	63.98	21.24	18.68
<b>SOLOLA</b>	<b>43.13</b>	<b>44.21</b>	<b>42.03</b>	<b>16.54</b>	<b>16.96</b>
Sololá	55.25	59.17	51.21	19.31	17.90
San José Chacayá	59.52	70.73	48.84	16.26	21.58
Santa María Visitación	43.75	36.67	50.00	18.92	9.94
Santa Lucía Utatlán	49.39	50.99	47.68	13.56	15.71
Nahualá	42.08	43.58	40.53	20.31	18.95
Santa Catarina Ixtahuacan	26.21	26.18	26.25	12.64	18.78
Santa Clara La Laguna	54.67	63.46	46.36	11.68	11.73
Concepción	21.83	24.32	19.12	18.94	24.14
San Andrés Semetabaj	43.94	42.14	45.64	16.34	16.59
Panajachel	73.26	72.46	74.07	9.96	8.66
Santa Catarina Palopó	84.13	83.33	84.85	13.66	14.29
San Antonio Palopó	56.16	57.80	54.55	20.43	21.37
San Lucas Tolimán	59.45	55.34	63.80	15.10	16.82
Santa Cruz La Laguna	14.02	20.00	7.69	15.55	15.32
San Pablo La Laguna	11.11	10.10	12.22	12.56	11.15
San Marcos La Laguna	30.43	42.86	20.00	35.14	32.04
San Juan La Laguna	46.76	45.52	47.97	17.17	16.59
San Pedro La Laguna	58.44	54.33	62.93	9.46	6.79
Santiago Atitlán	26.17	28.57	23.65	16.59	14.98
<b>TOTONICAPAN</b>	<b>40.52</b>	<b>41.84</b>	<b>39.18</b>	<b>14.72</b>	<b>14.90</b>
Totonicapán	49.22	50.30	48.15	13.88	12.85
San Cristóbal Totonicapán	34.09	33.56	34.67	13.98	13.39

**Cuadro No. 51 Cont.**  
**Tasa de incorporación al sistema y tasa de**  
**repitencia a nivel primario, por departamento, municipio y sexo**  
**2000**

EN TASAS

Municipios	Tasa de incorporación al sistema			Tasa de repitencia	
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
San Francisco El Alto	42.28	44.17	40.41	17.99	19.83
San Andrés Xecul	53.92	51.60	56.23	17.45	17.52
Momostenango	38.18	41.64	34.75	14.37	14.70
Santa María Chiquimula	21.81	22.50	21.07	12.99	13.06
Santa Lucía La Reforma	23.47	26.77	20.10	11.26	19.06
San Bartolo Aguas Calientes	65.44	66.37	64.42	17.82	18.01
<b>QUETZALTENAGO</b>	<b>55.92</b>	<b>55.64</b>	<b>56.22</b>	<b>16.94</b>	<b>14.98</b>
Quetzaltenango	60.37	56.01	65.23	11.55	9.44
Salcajá	55.29	55.78	54.75	12.95	11.44
Olintepeque	56.90	66.72	46.64	17.73	15.86
San Carlos Sija	57.44	62.77	52.15	19.63	16.00
Sibilia	41.77	36.47	47.81	25.49	17.70
Cabricán	43.63	43.03	44.30	17.19	16.40
Cajolá	17.67	18.33	16.96	14.81	14.16
San Miguel Siguilá	49.67	53.53	45.68	26.89	25.74
San Juan Ostuncalco	54.06	57.29	50.73	15.03	15.64
San Mateo	48.00	40.30	57.70	13.56	12.03
Concepción Chiquirichapa	44.81	43.20	46.59	16.29	12.74
San Martín Sacatepéquez	45.49	46.85	44.11	16.54	16.68
Almolonga	65.42	69.85	60.88	14.98	13.24
Cantel	44.01	44.12	43.91	13.38	11.06
Huitán	56.99	48.92	66.55	16.85	19.32
Zunil	52.86	57.97	47.83	21.61	16.29
Colomba Costa Cuca	52.22	55.07	49.34	15.94	14.10
San Francisco La Unión	33.25	35.25	31.18	19.61	21.84
El Palmar	55.36	50.69	60.04	21.35	19.11
Coatepeque	71.76	68.27	75.55	19.54	17.90
Génova Costa Cuca	67.38	67.53	67.23	18.07	18.79
Flores Costa Cuca	62.56	65.08	60.12	19.71	17.51
La Esperanza	74.75	72.82	76.90	27.08	17.15
Palestina de los Altos	37.72	41.99	33.25	18.37	19.39
<b>SUCHITEPEQUEZ</b>	<b>70.60</b>	<b>69.73</b>	<b>71.54</b>	<b>16.83</b>	<b>15.41</b>
Mazatenango	99.36	90.67	109.26	13.54	12.07
Cuyotenango	78.41	77.17	79.79	16.79	15.08
San Francisco Zapotitlán	49.51	54.09	44.96	10.81	11.30
San Bernardino	88.67	82.95	94.49	13.58	11.39
San José El Ídolo	82.70	66.92	101.87	13.28	11.93
Santo Domingo Suchitepéquez	64.53	61.45	67.95	20.48	19.67
San Lorenzo	63.71	53.19	75.93	26.50	22.52
Samayac	72.97	73.63	72.24	13.87	13.07
San Pablo Jocopilas	73.75	79.29	67.82	19.47	15.02
San Antonio Suchitepéquez	89.09	92.86	85.31	18.87	18.33
San Miguel Panamá	58.78	57.98	59.52	19.42	22.27
San Gabriel	94.68	100.00	88.89	29.17	23.38
Chicacao	46.28	48.71	43.70	16.21	17.25
Patulul	77.08	79.86	74.19	19.33	17.75
Santa Bárbara	57.73	53.90	51.57	13.83	12.86
San Juan Bautista	51.92	54.67	49.38	22.37	20.63
Santo Tomás La Unión	57.35	59.57	55.07	12.03	9.25

**Cuadro No. 51 Cont.**  
**Tasa de incorporación al sistema y tasa de**  
**repitencia a nivel primario, por departamento, municipio y sexo**  
**2000**

EN TASAS

Municipios	Tasa de incorporación al sistema			Tasa de repitencia	
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Zunilito	86.71	97.01	77.63	14.09	10.99
Pueblo Nuevo	45.51	46.07	44.87	15.50	12.28
Río Bravo	53.04	52.30	53.85	22.80	17.28
<b>RETALHULEU</b>	<b>76.80</b>	<b>79.09</b>	<b>74.32</b>	<b>16.03</b>	<b>14.97</b>
Retalhuleu	78.37	81.05	75.56	15.38	14.38
San Sebastián	71.12	74.82	67.29	13.55	12.34
Santa Cruz Mulua	86.31	86.63	85.98	12.98	11.74
San Martín Zapotitlán	89.27	86.67	92.04	19.67	15.91
San Felipe Retalhuleu	76.60	79.37	73.50	14.24	10.86
San Andrés Villa Seca	76.72	78.19	75.05	18.23	17.90
Champerico	77.57	81.62	73.19	19.14	16.36
Nuevo San Carlos	63.59	66.18	60.81	17.31	17.34
El Asintal	83.74	85.41	81.91	13.62	14.57
<b>SAN MARCOS</b>	<b>59.78</b>	<b>59.91</b>	<b>59.65</b>	<b>15.53</b>	<b>15.69</b>
San Marcos	61.52	64.95	57.95	12.67	9.92
San Pedro Sacatepéquez	54.39	52.52	56.48	11.95	11.58
San Antonio Sacatepéquez	71.68	69.67	73.82	17.63	15.60
Comitancillo	29.02	28.92	29.14	14.22	14.74
San Miguel Ixtahuacán	46.05	43.71	48.63	13.77	14.22
Concepción Tutuapa	23.35	25.48	20.98	16.67	16.75
Tacaná	58.00	58.12	57.86	15.14	15.94
Sibinal	45.34	45.64	45.02	20.40	21.77
Tajumulco	57.36	61.57	52.80	13.87	17.62
Tejutla	53.72	49.15	58.73	11.77	12.56
San Rafael Pie de la Cuesta	74.31	66.77	82.34	15.55	13.51
Nuevo Progreso	72.05	70.94	73.23	15.84	15.80
El Tumbador	67.11	70.56	63.40	15.32	15.88
El Rodeo	72.20	83.31	61.48	21.32	18.01
Malacatán	92.96	92.05	93.95	19.74	19.06
Catarina	86.99	84.26	89.99	14.28	13.41
Ayutla	59.14	60.24	57.99	15.43	12.39
Ocos	66.39	65.49	67.41	24.10	24.84
San Pablo	71.95	70.46	73.63	13.24	13.20
El Quetzal	67.72	70.26	64.97	14.23	17.13
La Reforma	59.29	60.18	58.25	14.73	15.58
Pajapita	71.13	77.92	64.02	8.50	7.85
Ixchiguan	76.32	72.10	80.99	20.53	23.00
San José Ojetenam	53.23	56.40	50.06	15.15	16.38
San Cristóbal Cucho	75.25	79.67	70.45	20.27	22.46
Sipacapa	66.37	63.86	69.34	18.42	18.22
Esquipulas Palo Gordo	70.73	61.64	81.07	12.39	11.10
Río Blanco	66.81	74.62	58.34	20.49	15.94
San Lorenzo	49.32	46.35	52.70	15.50	17.05
<b>HUEHUETENANGO</b>	<b>40.01</b>	<b>41.02</b>	<b>38.96</b>	<b>15.62</b>	<b>15.58</b>
Huehuetenango	22.45	23.17	21.70	11.55	10.25
Chiantla	48.83	52.59	45.10	17.06	18.26
Malacatancito	40.33	42.11	38.52	13.64	13.62
Cuilco	12.02	13.22	10.78	17.50	15.35
Nentón	108.89	107.38	110.50	16.50	16.45

**Cuadro No. 51 Cont.**  
**Tasa de incorporación al sistema y tasa de**  
**repitencia a nivel primario, por departamento, municipio y sexo**  
**2000**

EN TASAS

Municipios	Tasa de incorporación al sistema			Tasa de repitencia	
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
San Pedro Necta	135.29	124.16	147.22	13.43	15.69
Jacaltenango	52.34	53.50	51.19	16.87	17.85
San Pedro Soloma	69.35	70.35	68.21	15.48	17.29
San Idelfonso Ixtahuacán	72.09	70.98	73.26	16.04	15.82
Santa Bárbara	38.55	39.81	37.33	12.11	15.87
La Libertad	40.14	44.25	35.96	20.04	19.02
La Democracia	12.69	13.23	12.13	14.32	15.32
San Miguel Acatán	4.46	5.16	3.76	20.05	19.29
San Rafael La Independencia	65.82	69.59	61.86	20.17	19.69
Todos Santos Cuchumatán	3.35	3.42	3.29	16.42	19.49
San Juan Atitán	33.32	34.62	32.08	13.04	14.39
Santa Eulalia	46.39	50.38	42.16	19.31	18.61
San Mateo Ixtatán	7.50	9.16	5.88	17.10	16.06
Colotenango	41.87	37.97	46.07	13.94	13.52
San Sebastián Huehuetenango	45.10	48.29	41.75	12.27	11.40
Tectitan	14.92	14.61	15.26	21.68	27.11
Concepción Huista	11.92	13.04	10.85	17.50	20.70
San Juan Ixcoy	12.90	14.86	10.83	17.25	17.46
San Antonio Huista	39.31	44.71	33.51	19.72	14.34
San Sebastián Coatán	34.87	30.29	39.96	14.55	13.99
Barillas	6.44	6.92	5.92	14.67	15.65
Aguacatán	73.96	72.27	75.81	13.17	11.07
San Rafael Petzal	81.44	94.21	67.16	14.34	14.71
San Gaspar Ixchil	30.01	31.29	28.84	12.76	10.95
Santiago Chimaltenango	52.45	49.13	55.83	12.84	14.48
Santa Ana Huista	162.89	192.06	133.68	19.57	14.42
<b>QUICHE</b>	<b>55.20</b>	<b>59.06</b>	<b>51.22</b>	<b>18.03</b>	<b>18.27</b>
Santa Cruz del Quiché	91.21	98.02	84.01	16.98	14.01
Chiché	48.87	55.21	42.86	12.68	12.26
Chinique	68.53	62.60	75.23	13.32	14.15
Zacualpa	99.76	103.33	96.06	18.62	19.46
Chajul	38.02	44.79	31.68	17.95	19.54
Chichicastenango	37.24	39.44	34.94	18.55	18.22
Patzitè	90.48	84.21	97.18	25.63	17.90
San Antonio Ilootenango	37.88	42.39	33.12	15.85	15.75
San Pedro Jocopilas	51.03	46.42	45.49	18.58	22.25
Cunén	65.63	70.89	60.16	11.02	12.26
San Juan Cotzal	39.55	40.83	38.31	20.99	18.89
Joyabaj	56.58	59.85	53.17	19.32	17.58
Nebaj	53.62	58.68	48.57	19.01	20.78
San Andrés Sajcabaja	62.36	64.20	60.54	10.36	17.77
San Miguel Uspantán	67.62	72.73	62.30	17.05	18.82
Sacapulas	53.87	60.11	47.56	19.41	16.61
San Bartolomé Ilocotenango	58.52	69.47	45.68	19.63	22.35
Canillá	68.65	66.67	70.83	6.53	6.58
Chicamán	57.18	61.08	53.03	24.43	25.16
Playa Grande -Ixcán	53.65	55.73	51.50	21.03	22.20

**Cuadro No. 51 Cont.**  
**Tasa de incorporación al sistema y tasa de**  
**repitencia a nivel primario, por departamento, municipio y sexo**  
**2000**  
 EN TASAS

Municipios	Tasa de incorporación al sistema			Tasa de repitencia	
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Pachalum	73.13	67.80	78.90	15.98	11.60
<b>PETEN</b>	<b>91.59</b>	<b>92.58</b>	<b>90.51</b>	<b>18.11</b>	<b>17.14</b>
Flores	122.55	127.84	116.98	16.66	15.20
San José	71.19	65.57	77.19	26.55	22.18
San Benito	103.35	102.79	103.96	15.29	12.27
San Andrés	113.91	109.47	120.11	15.82	16.59
La Libertad	73.57	76.46	70.55	21.06	21.12
San Francisco	74.37	93.33	55.08	15.65	16.96
Santa Ana	134.18	128.15	140.00	21.96	23.09
Dolores	111.51	113.35	109.58	24.23	17.62
San Luis	82.40	82.12	82.67	15.70	16.82
Sayaxché	89.98	86.10	94.28	17.16	15.67
Melchor de Mencos	65.81	67.43	64.00	16.83	17.51
Poptún	112.88	115.49	109.89	16.63	16.39

Notas: La tasa de repitencia es el cociente entre el número de repitentes del mismo grado (curso) del año siguiente (año t+1) y el número de alumnos y alumnas del grado (curso) de ese año (año t).

No incluye el municipio La Tinta del departamento de Alta Verapaz (de reciente creación) por no disponer de información.

Fuente: Ministerio de Educación, Unidad de Informática.

**Cuadro No. 52**  
**Tasa de retención y deserción a nivel primario por departamento**  
**2000**  
 EN TASAS

Departamentos	Tasa de retención	Tasa de deserción
Guatemala	98.12	1.88
Baja Verapaz	89.14	10.86
Alta Verapaz	84.62	15.38
El Progreso	93.39	6.61
Izabal	85.07	14.93
Zacapa	88.81	11.19
Chiquimula	84.34	15.66
Santa Rosa	88.22	11.78
Jalapa	87.75	12.25
Jutiapa	89.45	10.55
Sacatepéquez	94.53	5.47
Chimaltenango	93.32	6.68
Escuintla	90.90	9.10
Sololá	92.91	7.09
Totonicapán	93.90	6.10
Quetzaltenango	93.62	6.38
Suchitepéquez	88.90	11.10
Retalhuleu	89.01	10.99
San Marcos	88.20	11.80
Huehuetenango	90.33	9.67
Quiché	86.94	13.06
Petén	81.60	18.40

Nota: La tasa de deserción es el cociente entre el número de alumnos y alumnas que desertan un grado (curso) de un ciclo o nivel de enseñanza de un año dado (año t) y la matrícula de ese grado (curso) y año (año t). La tasa de retención es la proporción de alumnos y alumnas de cada promoción que continua normalmente sus estudios (no repite ningún grado (curso) despues del primero) dentro de un nivel y ciclo.

Fuente: Ministerio de Educación, Unidad de Informática.

**Cuadro No. 53**  
**Tasa de retención y deserción a nivel primario**  
**por departamento y municipio**  
**2000**

EN TASAS

Municipios	Tasa de retención	Tasa de deserción
<b>GUATEMALA</b>	<b>98.12</b>	<b>1.88</b>
Guatemala	91.01	8.99
Santa Catarina Pinula	93.00	7.00
San José Pinula	88.84	11.16
San José del Golfo	94.37	5.63
Palencia	94.11	5.89
Chinautla	95.65	4.35
San Pedro Ayampuc	88.80	11.20
Mixco	94.09	5.91
San Pedro Sacatepequez	100.00	0.00
San Juan Sacatepequez	91.88	8.12
San Raymundo	96.69	3.31
Chuarrancho	87.16	12.84
Fraijanes	93.51	6.49
Amatitlán	92.76	7.24
Villa Nueva	94.10	5.90
Villa Canales	85.70	14.30
San Miguel Petapa	92.29	7.71
<b>BAJA VERAPAZ</b>	<b>89.14</b>	<b>10.86</b>
Salamá	89.72	10.28
San Miguel Chicaj	91.87	8.13
Rabinal	92.28	7.72
Cubulco	87.99	12.01
Granados	86.01	13.99
Santa Cruz El Chol	92.79	7.21
San Jerónimo	85.31	14.69
Purulhá	85.27	14.73
<b>ALTA VERAPAZ</b>	<b>84.62</b>	<b>15.38</b>
Cobán	89.77	10.23
Santa Cruz Verapaz	89.01	10.99
San Cristóbal Verapaz	90.26	9.74
Tactic	90.95	9.05
Tamahú	87.34	12.66
San Miguel Tucurú	79.14	20.86
Panzós	77.97	22.03
Senahú	81.49	18.51
San Pedro Carchá	84.85	15.15
San Juan Chamelco	90.93	9.07
Lanquín	76.90	23.10
Santa María Cahabón	85.13	14.87
Chisec	79.55	20.45
Chahal	84.39	15.61
Fray Bartolomé de las Casas	82.73	17.27
La Tinta		82.78
<b>EL PROGRESO</b>	<b>93.39</b>	<b>6.61</b>
Guastatoya	100.00	0.00
Morazán	87.32	12.68
San Agustín Acasaguastlán	85.84	14.16
San Cristóbal Acasaguastlán	87.35	12.65
El Jícaro	94.91	5.09
Sansare	96.06	3.94
Sanarate	92.16	7.84

**Cuadro No. 53 Cont.**  
**Tasa de retención y deserción a nivel primario**  
**por departamento y municipio**  
**2000**

EN TASAS

Municipios	Tasa de retención	Tasa de deserción
San Antonio La Paz	90.50	9.50
<b>IZABAL</b>	<b>85.07</b>	<b>14.93</b>
Puerto Barrios	87.96	12.04
Livingston	80.95	19.05
El Estor	85.64	14.36
Morales	85.88	14.12
Los Amates	83.59	16.41
<b>ZACAPA</b>	<b>88.81</b>	<b>11.19</b>
Zacapa	90.17	9.83
Estanzuela	94.24	5.76
Río Hondo	89.53	10.47
Gualán	89.03	10.97
Teculután	88.47	11.53
Usumatlán	89.92	10.08
Cabañas	89.20	10.80
San Diego	88.30	11.70
La Unión	83.36	16.64
Huité	84.43	15.57
<b>CHIQUIMULA</b>	<b>84.34</b>	<b>15.66</b>
Chiquimula	88.17	11.83
San José La Arada	73.99	26.01
San Juan Ermita	86.81	13.19
Jocotán	80.35	19.65
Camotán	84.97	15.03
Olopa	77.13	22.87
Esquipulas	82.96	17.04
Concepción Las Minas	85.06	14.94
Quetzaltepeque	85.39	14.61
San Jacinto	76.41	23.59
Ipala	88.35	11.65
<b>SANTA ROSA</b>	<b>88.22</b>	<b>11.78</b>
Cuilapa	90.87	9.13
Barberena	88.39	11.61
Santa Rosa de Lima	92.40	7.60
Casillas	87.54	12.46
San Rafael Las Flores	86.72	13.28
Oratorio	88.34	11.66
San Juan Tecuaco	90.76	9.24
Chiquimulilla	85.87	14.13
Taxisco	86.93	13.07
Santa María Ixhuateán	88.48	11.52
Guazacapán	91.69	8.31
Santa Cruz Naranjo	86.41	13.59
Pueblo Nuevo Viñas	86.18	13.82
Nueva Santa Rosa	88.86	11.14
<b>JALAPA</b>	<b>87.75</b>	<b>12.25</b>
Jalapa	87.59	12.41
San Pedro Pinula	86.95	13.05
San Luis Jilotepeque	86.48	13.52
San Manuel Chaparrón	89.34	10.66
San Carlos Alzatate	89.39	10.61
Monjas	86.53	13.47

**Cuadro No. 53 Cont.**  
**Tasa de retención y deserción a nivel primario**  
**por departamento y municipio**  
**2000**

EN TASAS

<b>Municipios</b>	<b>Tasa de retención</b>	<b>Tasa de deserción</b>
Mataquescuintla	90.09	9.91
<b>JUTIAPA</b>	<b>89.45</b>	<b>10.55</b>
Jutiapa	87.22	12.78
El Progreso	95.14	4.86
Santa Catarina Mita	90.04	9.96
Agua Blanca	88.15	11.85
Asunción Mita	88.01	11.99
Yupiltepeque	92.49	7.51
Atescatempa	89.10	10.90
Jerez	94.41	5.59
El Adelanto	95.66	4.34
Zapotitlán	93.23	6.77
Comapa	88.31	11.69
Jalpatagua	93.64	6.36
Conguaco	84.64	15.36
Moyuta	89.71	10.29
Pasaco	90.68	9.32
San José Acatempa	91.21	8.79
Quesada	92.24	7.76
<b>SACATEPEQUEZ</b>	<b>94.53</b>	<b>5.47</b>
Antigua Guatemala	95.59	4.41
Jocotenango	95.03	4.97
Pastores	90.42	9.58
Sumpango	93.32	6.68
Sto. Domingo Xenacoj	97.01	2.99
Santiago Sacatepéquez	92.12	7.88
San Bartolomé Milpas Altas	95.00	5.00
San Lucas Sacatepéquez	93.75	6.25
Santa Lucía Milpas Altas	89.35	10.65
Magdalena Milpas Altas	94.20	5.80
Santa María de Jesús	96.01	3.99
Ciudad Vieja	94.08	5.92
San Miguel Dueñas	95.01	4.99
Alotenango	98.70	1.30
San Antonio Aguas Calientes	97.88	2.12
Santa Catarina Barahona	91.48	8.52
<b>CHIMALTENANGO</b>	<b>93.32</b>	<b>6.68</b>
Chimaltenango	94.49	5.51
San José Poaquil	96.30	3.70
San Martín Jilotepeque	91.59	8.41
San Juan Comalapa	96.37	3.63
Santa Apolonia	92.65	7.35
Tecpán Guatemala	92.26	7.74
Patzún	88.25	11.75
San Miguel Pochuta	89.82	10.18
Patzicía	99.10	0.90
Santa Cruz Balanyá	93.71	6.29
Acatenango	98.25	1.75
San Pedro Yepocapa	93.44	6.56
San Andrés Iztapa	89.70	10.30
Parramos	95.53	4.47
Zaragoza	95.13	4.87
El Tejar	93.26	6.74

**Cuadro No. 53 Cont.**  
**Tasa de retención y deserción a nivel primario**  
**por departamento y municipio**  
**2000**

EN TASAS

Municipios	Tasa de retención	Tasa de deserción
<b>ESCUINTLA</b>	<b>90.90</b>	<b>9.10</b>
Escuintla	93.50	6.50
Santa Lucía Cotzumalguapa	92.71	7.29
La Democracia	92.82	7.18
Siquinalá	92.00	8.00
Masagua	91.06	8.94
Tiquisate	86.35	13.65
La Gomera	88.32	11.68
Guanagazapa	89.70	10.30
San José	90.62	9.38
Iztapa	82.41	17.59
Palín	92.51	7.49
San Vicente Pacaya	95.49	4.51
Nueva Concepción	88.90	11.10
<b>SOLOLA</b>	<b>92.91</b>	<b>7.09</b>
Sololá	94.83	5.17
San José Chacayá	93.72	6.28
Santa María Visitación	98.80	1.20
Santa Lucía Utatlán	97.40	2.60
Nahualá	87.88	12.12
Santa Catarina Ixtahuacan	90.83	9.17
Santa Clara La Laguna	95.29	4.71
Concepción	97.69	2.31
San Andrés Semetabaj	97.57	2.43
Panajachel	89.74	10.26
Santa Catarina Palopó	94.85	5.15
San Antonio Palopó	97.35	2.65
San Lucas Tolimán	91.55	8.45
Santa Cruz La Laguna	89.24	10.76
San Pablo La Laguna	93.50	6.50
San Marcos La Laguna	90.36	9.64
San Juan La Laguna	95.19	4.81
San Pedro La Laguna	94.04	5.96
Santiago Atitlán	97.60	2.40
<b>TOTONICAPAN</b>	<b>93.90</b>	<b>6.10</b>
Totonicapán	97.32	2.68
San Cristóbal Totonicapán	94.35	5.65
San Francisco El Alto	92.90	7.10
San Andrés Xecul	89.69	10.31
Momostenango	92.75	7.25
Santa María Chiquimula	89.83	10.17
Santa Lucía La Reforma	88.22	11.78
San Bartolo Aguas Calientes	93.89	6.11
<b>QUETZALTENAGO</b>	<b>93.62</b>	<b>6.38</b>
Quetzaltenango	100.00	0.00
Salcá	92.70	7.30
Olintepeque	84.83	15.17
San Carlos Sija	96.03	3.97
Sibilia	87.64	12.36
Cabricán	88.02	11.98
Cajolá	90.94	9.06
San Miguel Siguilá	92.69	7.31
San Juan Ostuncalco	86.02	13.98

**Cuadro No. 53 Cont.**  
**Tasa de retención y deserción a nivel primario**  
**por departamento y municipio**  
**2000**

EN TASAS

<b>Municipios</b>	<b>Tasa de retención</b>	<b>Tasa de deserción</b>
San Mateo	94.81	5.19
Concepción Chiquirichapa	80.89	19.11
San Martín Sacatepéquez	86.21	13.79
Almolonga	94.12	5.88
Cantel	93.85	6.15
Huitán	95.78	4.22
Zunil	92.15	7.85
Colomba Costa Cuca	85.88	14.12
San Francisco La Unión	96.15	3.85
El Palmar	94.67	5.33
Coatepeque	84.26	15.74
Génova Costa Cuca	89.31	10.69
Flores Costa Cuca	93.85	6.15
La Esperanza	70.18	29.82
Palestina de los Altos	89.40	10.60
<b>SUCHITEPEQUEZ</b>	<b>88.90</b>	<b>11.10</b>
Mazatenango	90.72	9.28
Cuyotenango	89.88	10.12
San Francisco Zapotitlán	93.74	6.26
San Bernardino	87.33	12.67
San José El Ídolo	89.20	10.80
Santo Domingo Suchitepéquez	89.12	10.88
San Lorenzo	87.82	12.18
Samayac	91.17	8.83
San Pablo Jocopilas	91.21	8.79
San Antonio Suchitepéquez	87.31	12.69
San Miguel Panám	86.60	13.40
San Gabriel	86.85	13.15
Chicacao	86.29	13.71
Patulul	86.08	13.92
Santa Bárbara	85.90	14.10
San Juan Bautista	75.14	24.86
Santo Tomás La Unión	92.22	7.78
Zunilito	93.50	6.50
Pueblo Nuevo	88.78	11.22
Río Bravo	88.59	11.41
<b>RETALHULEU</b>	<b>89.01</b>	<b>10.99</b>
Retalhuleu	89.65	10.35
San Sebastián	93.13	6.87
Santa Cruz Mulua	90.19	9.81
San Martín Zapotitlán	85.92	14.08
San Felipe Retalhuleu	93.85	6.15
San Andrés Villa Seca	84.52	15.48
Champerico	88.54	11.46
Nuevo San Carlos	88.51	11.49
El Asintal	88.99	11.01
<b>SAN MARCOS</b>	<b>88.20</b>	<b>11.80</b>
San Marcos	94.11	5.89
San Pedro Sacatepéquez	93.17	6.83
San Antonio Sacatepéquez	91.69	8.31
Comitancillo	91.13	8.87
San Miguel Ixtahuacán	89.54	10.46

**Cuadro No. 53 Cont.**  
**Tasa de retención y deserción a nivel primario**  
**por departamento y municipio**  
**2000**

EN TASAS

<b>Municipios</b>	<b>Tasa de retención</b>	<b>Tasa de deserción</b>
Concepción Tutuapa	88.60	11.40
Tacaná	83.01	16.99
Sibinal	91.68	8.32
Tajumulco	81.26	18.74
Tejutla	93.25	6.75
San Rafael Pie de la Cuesta	91.48	8.52
Nuevo Progreso	85.87	14.13
El Tumbador	88.01	11.99
El Rodeo	89.94	10.06
Malacatán	85.18	14.82
Catarina	88.44	11.56
Ayutla	88.79	11.21
Ocós	88.85	11.15
San Pablo	87.34	12.66
El Quetzal	86.71	13.29
La Reforma	88.25	11.75
Pajapita	89.99	10.01
Ixchiguan	87.92	12.08
San José Ojetenam	82.94	17.06
San Cristóbal Cucho	88.67	11.33
Sipacapa	84.71	15.29
Esquipulas Palo Gordo	90.91	9.09
Río Blanco	92.42	7.58
San Lorenzo	93.03	6.97
<b>HUEHUETENANGO</b>	<b>90.33</b>	<b>9.67</b>
Huehuetenango	96.16	3.84
Chiantla	88.88	11.12
Malacatancito	91.01	8.99
Cuilco	86.36	13.64
Nentón	89.90	10.10
San Pedro Necta	92.45	7.55
Jacaltenango	89.08	10.92
San Pedro Soloma	90.97	9.03
San Idelfonso Ixtahuacán	93.02	6.98
Santa Bárbara	92.51	7.49
La Libertad	88.09	11.91
La Democracia	86.24	13.76
San Miguel Acatán	90.29	9.71
San Rafael La Independencia	91.88	8.12
Todos Santos Cuchumatán	91.86	8.14
San Juan Atitán	94.20	5.80
Santa Eulalia	90.12	9.88
San Mateo Ixtatán	88.20	11.80
Colotenango	89.53	10.47
San Sebastián Huehuetenango	96.02	3.98
Tectitan	85.56	14.44
Concepción Huista	82.07	17.93
San Juan Ixcoy	87.69	12.31
San Antonio Huista	92.53	7.47
San Sebastián Coatán	91.28	8.72
Barillas	88.90	11.10
Aguacatán	91.75	8.25
San Rafael Petzal	96.94	3.06

**Cuadro No. 53 Cont.**  
**Tasa de retención y deserción a nivel primario**  
**por departamento y municipio**  
**2000**

EN TASAS

<b>Municipios</b>	<b>Tasa de retención</b>	<b>Tasa de deserción</b>
San Gaspar Ixchil	94.18	5.82
Santiago Chimaltenango	90.59	9.41
Santa Ana Huista	90.25	9.75
<b>QUICHE</b>	<b>86.94</b>	<b>13.06</b>
Santa Cruz del Quiché	89.21	10.79
Chiché	84.99	15.01
Chinique	87.45	12.55
Zacualpa	89.71	10.29
Chajul	89.78	10.22
Chichicastenango	89.10	10.90
Patzité	78.98	21.02
San Antonio Ilotenango	87.81	12.19
San Pedro Jocopilas	84.85	15.15
Cunén	76.83	23.17
San Juan Cotzal	91.65	8.35
Joyabaj	86.17	13.83
Nebaj	89.94	10.06
San Andrés Sajcabaja	84.62	15.38
San Miguel Uspantán	85.54	14.46
Sacapulas	87.15	12.85
San Bartolomé Jocotenango	87.87	12.13
Canillá	97.80	2.20
Chicamán	84.43	15.57
Playa Grande -Ixcán	83.19	16.81
Pachalum	90.02	9.98
<b>PETEN</b>	<b>81.60</b>	<b>18.40</b>
Flores	80.19	19.81
San José	88.21	11.79
San Benito	89.58	10.42
San Andrés	78.30	21.70
La Libertad	78.40	21.60
San Francisco	88.14	11.86
Santa Ana	89.28	10.72
Dolores	80.44	19.56
San Luis	83.92	16.08
Sayaxché	77.21	22.79
Melchor de Mencos	79.16	20.84
Poptún	85.49	14.51

Nota: La tasa de deserción es el cociente entre el número de alumnos y alumnas que desertan un grado (curso) de un ciclo o nivel de enseñanza de un año dado (año t) y la matrícula de ese grado (curso) y año (año t).

La tasa de retención es la proporción de alumnos y alumnas de cada promoción que continua normalmente sus estudios (no repite ningún grado (curso) despues del primero) dentro de un nivel y ciclo.

Fuente: Ministerio de Educación, Unidad de Informática.

**Cuadro No. 54**  
**Indicadores básicos**  
**Salud**  
**1995 - 1998**  
 EN TASAS

	1995	1998	1999	2000
<b>Tasa de mortalidad infantil</b> (Defunciones por cada 1000 nacidos vivos)	51	45	40.49	
<b>Tasa Global de Fecundidad</b> (Período de tres años antes de encuesta)	5.1	5.0		
Area				
Urbana	3.8	4.1		
Rural	6.2	5.8		
Grupo Etnico				
Indígena	6.8	6.2		
No indígena	4.3	4.6		
<b>Tasa de Desnutrición Crónica</b> (Menores de cinco años sg. Talla para la edad)	49.7	46.4		<b>ENCOVI 2000</b> 43.4
Area				
Urbana	35.3	32.4		30.9
Rural	56.6	54.4		49.4
Grupo Etnico				
Indígena	67.8	67.3		57.3
No indígena	36.7	34.1		31.6
<b>Tasa de Desnutrición Global</b> (Menores de cinco años sg. Peso para la edad)	26.6	24.2		
Area				
Urbana	18.2	15.6		
Rural	30.6	29.1		
Grupo Etnico				
Indígena	34.6	33.6		
No indígena	20.9	18.6		
<b>Tasa Bruta de natalidad</b> (por 1000 hab.)	39.0	36.6	34.0	
<b>Tasa Bruta de mortalidad</b> (por 1000 hab.)	9.0	7.4	4.8	
<b>Esperanza de vida al nacer</b> (años)	63.0	64.0	67.0	

Fuente: Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 1998/99 e INE.

Nota: no incluye el municipio La Tinta del departamento de Alta Verapaz (de reciente creación) por no disponer de información.

**Cuadro No. 55**  
**Tasa de desnutrición crónica total y severa**  
**2000**

EN PORCENTAJES

<b>Región</b>	<b>Desnutrición crónica total <sup>1/</sup></b>	<b>Desnutrición crónica severa <sup>2/</sup></b>
<b>País</b>	<b>43.4</b>	<b>21.8</b>
<b>Regiones</b>		
I. Metropolitana	29.9	11.8
II. Norte	46.4	21.5
III. Nororiente	33.9	17.0
IV. Suroriente	40.7	17.7
V. Central	40.9	18.6
VI. Suroccidente	48.5	26.8
VII. Noroccidente	57.6	33.6
VIII. Petén	36.1	13.0
<b>Area</b>		
Urbana	30.9	
Rural	49.4	
<b>Etnia</b>		
Indígena	57.3	
No indígena	31.6	
<b>Sexo</b>		
Hombres	43.0	
Mujeres	43.8	

1/ Retraso con crecimiento moderado menores de 60 meses.

2/ Retraso con crecimiento severo menores de 60 meses.

Fuente: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 (INE-MECOV).

**Cuadro No. 56**  
**Principales indicadores de salud por departamento**  
**1997 - 1999**

	Esperanza de vida al nacer	Tasa Bruta de Natalidad (x 1,000 h.b.)			Tasa de fecundidad (x 1,000 mujeres edad fértil)			Tasa de mortalidad infantil (x 1,000 NV)			Tasa de mortalidad infantil (x 1,000 de 1-4 años)		
	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Guatemala	71.41	22.81	26.30	24.90	94.37	110.39	100.73	23.30	19.89	44.44	1.55	1.41	1.42
Alta Verapaz	67.43	36.58	36.24	34.49	176.80	173.63	153.55	32.28	39.76	33.21	4.43	6.29	4.26
Baja Verapaz	68.25	42.65	43.07	43.65	214.64	214.21	198.74	34.28	30.01	36.56	5.36	5.90	4.66
Zacapa	68.69	29.52	28.62	32.84	139.87	135.45	144.93	28.82	28.12	28.09	2.68	2.34	2.67
Chiquimula	65.23	34.32	36.59	35.41	165.04	174.67	154.54	25.80	20.47	27.94	5.27	3.81	3.57
Izabal	68.81	39.94	35.39	35.48	185.55	163.61	151.44	46.43	27.16	23.24	4.13	3.62	2.58
El Progreso	65.89	31.03	30.28	30.89	151.45	146.47	135.87	35.14	32.77	40.74	3.84	2.89	2.69
Jutiapa	65.39	33.68	34.21	34.62	165.52	166.89	153.51	32.86	25.65	33.8	2.90	2.66	2.81
Jalapa	64.77	35.94	37.24	40.19	178.37	183.02	188.13	28.13	35.75	34.69	3.42	5.53	3.64
Santa Rosa	66.16	32.67	34.88	33.72	156.93	166.24	147.05	27.61	33.39	40.31	2.50	3.01	2.78
Sacatepéquez	67.86	27.77	28.65	29.73	123.62	126.67	121.12	49.44	34.39	47.65	2.70	1.97	2.20
Chimaltenango	66.16	37.93	38.53	38.75	180.30	181.49	168.82	50.70	46.49	53.33	5.36	4.62	3.68
Escuintla	64.02	33.16	29.98	29.88	152.31	137.12	125.87	56.57	58.71	57.07	5.54	5.10	4.24
Quetzaltenango	65.02	35.97	33.00	30.79	172.01	156.45	134.49	55.60	50.08	53.3	6.25	5.21	3.07
Totonicapán	61.04	40.59	37.98	36.09	195.25	180.72	157.92	59.45	65.01	59.5	5.19	6.88	4.93
San Marcos	65.41	39.36	39.98	38.25	194.16	197.71	172.64	44.78	42.82	33.3	5.67	4.95	3.11
Sololá	64.09	34.91	37.96	37.24	167.83	178.15	161.25	56.37	51.15	48.87	6.56	5.18	3.83
Retalhuleu	67.67	31.68	36.56	36.82	151.31	173.03	159.81	65.08	66.32	44.94	4.85	5.14	4.79
Suchitepéquez	65.55	35.94	32.21	34.30	171.81	152.66	149.58	43.40	37.17	50.57	4.10	3.78	3.39
Quiché	67.86	49.57	49.01	46.11	239.72	235.69	206.14	40.03	33.18	36.63	14.07	5.78	5.18
Huehuetenango	68.00	40.49	43.61	41.24	199.76	212.60	185.90	32.65	21.07	30.67	4.91	3.85	3.41
Petén	67.14	50.10	50.00	43.10	288.90	238.81	190.61	31.89	27.85	33.11	6.26	5.57	4.44

NV: Nacidos Vivos

ND: No Disponible

Fuente: Sistema de información Gerencial en Salud (SIGSA), Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).

[...IR A ÍNDICE](#) 

# Anexo temático

## La situación financiera del IGSS



# Anexo temático

## Índice

1. Introducción	A5
2. Posición financiera	A5
3. Evolución reciente del nivel de las prestaciones	A7
4. Las Inversiones	A8
5. Proyecciones actuariales	A10



# Anexo Temático

## La situación financiera del IGSS

### **1. Introducción**

El gasto en seguridad social constituye un mutuo directamente vinculado con el gasto en salud. Ello justifica evaluar la sostenibilidad de los regímenes de pensiones en particular. En este sentido, los estudios actuariales constituyen un elemento fundamental en la gestión de los planes de pensiones de la seguridad social. Suministran información sobre el desempeño histórico y proveen a los tomadores de decisiones con una visión prospectiva de lo que acontecería en el futuro bajo diferentes escenarios. A continuación se realiza una evaluación actuarial que permite analizar la situación del programa de IVS bajo un escenario donde no se introducen reformas en sus perfiles de requisitos y beneficios, de manera que supone la continuidad de las disposiciones reglamentarias vigentes hasta el año 2000.

La situación financiera de un régimen de pensiones se caracteriza por los flujos de ingresos y gastos del programa durante un lapso determinado, así como por su relación con los principales factores que los determinan. Por el lado de los ingresos, hay que tomar en cuenta la cobertura, las cotizaciones y los ingresos por rentabilidad de la reserva; y por el lado de los gastos, el comportamiento en el nivel de los montos de las pensiones y los gastos de administración, fundamentalmente. Seguidamente se presenta información y análisis relacionados con estas variables.

### **2. Posición financiera**

De acuerdo con la información financiera disponible para los últimos años, que se resume en el Cuadro 1, el programa IVS/IGSS muestra un comportamiento financiero estable durante los últimos años. La relación de los gastos como porcentaje de los ingresos totales, si bien muestra variaciones importantes no muestra regularidades que pudieran interpretarse como una tendencia desfavorable. En el año 2000 los gastos representaban aproximadamente un 53% de los ingresos totales.

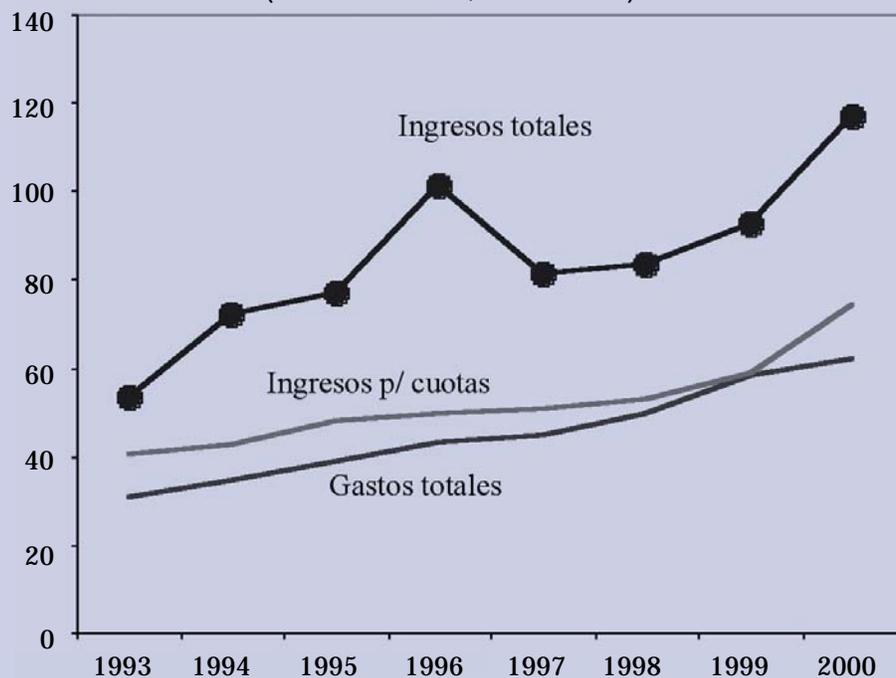
Cuadro No. 1  
IVS/IGSS: Resultado de Operación  
1993-2000

(En millones de quetzales)

RUBRO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos	313.6	474.0	549.4	801.4	687.4	762.3	886.6	1,174.5
Cuotas	236.4	281.0	341.5	390.1	427.1	485.1	559.2	745.1
Cuotas patronales	155.0	185.8	227.3	257.3	280.3	320.2	369.2	484.5
Cuotas trabajadores	80.7	92.9	113.6	131.7	145.7	160.1	186.1	255.9
Cuotas Estado-Patrono	-	-	-	-	-	-	2	3
Recargo de cuotas	0.7	2.3	0.6	1.0	1.0	1.1	1.6	1.9
Renta de activos financ.	77.2	193.1	207.9	411.3	260.4	260.6	327.3	429.4
Otros	-	-	-	-	-	20.3	-	-
GASTOS	180.3	228.1	276.7	339.0	377.3	451.0	555.5	620.3
Prestaciones	143.0	182.9	222.1	278.6	318.8	381.1	466.3	518.0
Pensiones invalidez	14.8	20.4	25.2	30.0	32.7	36.9	44.9	50.8
Pensiones vejez	87.4	109.5	132.0	168.8	196.8	240.6	293.6	330.8
Pensiones sobrevivencia	40.6	52.9	64.5	79.0	88.5	102.8	126.8	135.5
Gastos de entierro	0.2	0.2	0.4	0.7	0.8	0.9	1.0	0.9
Gastos administrativos	37.3	45.2	54.6	60.5	58.5	69.9	89.2	102.3
Gastos Depto. IVS	1.6	1.9	2.9	2.4	3.3	4.0	5.1	5.8
Pagos a otros programas EMA	35.7	43.3	51.6	58.0	55.2	66.0	84.1	96.4
Resultado del periodo	133.2	246.0	272.7	462.4	310.2	311.3	331.0	554.2
Reserva	907.4	1,155.8	1,384.1	1,571.9	2,189.1	2,609.2	2,840.8	3,330.7
Gastos como % ingresos	57.5	48.1	50.4	42.3	54.9	59.2	62.7	52.8
Gastos como % de cuotas	76.3	81.2	81.0	86.9	88.3	93.7	99.3	83.2
Excedente como % gastos	73.9	107.9	98.5	136.4	82.2	69.0	59.6	89.3
Cociente de reserva %	-	4.0	4.2	4.1	4.2	4.9	4.7	4.6
Cotización como % ingresos	75.4	59.3	62.2	48.7	62.1	63.2	63.1	63.4
Intereses como % ingresos	24.6	40.7	37.8	51.3	37.9	34.2	36.9	36.6

Fuente: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Memoria 1998. Pág. 99. Informe Labores 1997. Ingresos y Egresos IVS. Pág. 15. Los datos de la Reserva se toman de 1993 a 1994 del Estudio Fundación Friedrich Ebert. Los datos de 1996 y 1997 del Informe Labores 1997. Balance General Comparado Anual. Pág. 176. La Reserva 1998 se toma de la Memoria IGSS 1998. Pág. 183.

Gráfica 1  
IVS/IGSS: Evolución de los ingresos y gastos reales:  
1993-2000  
(En millones Q, 1983=100)

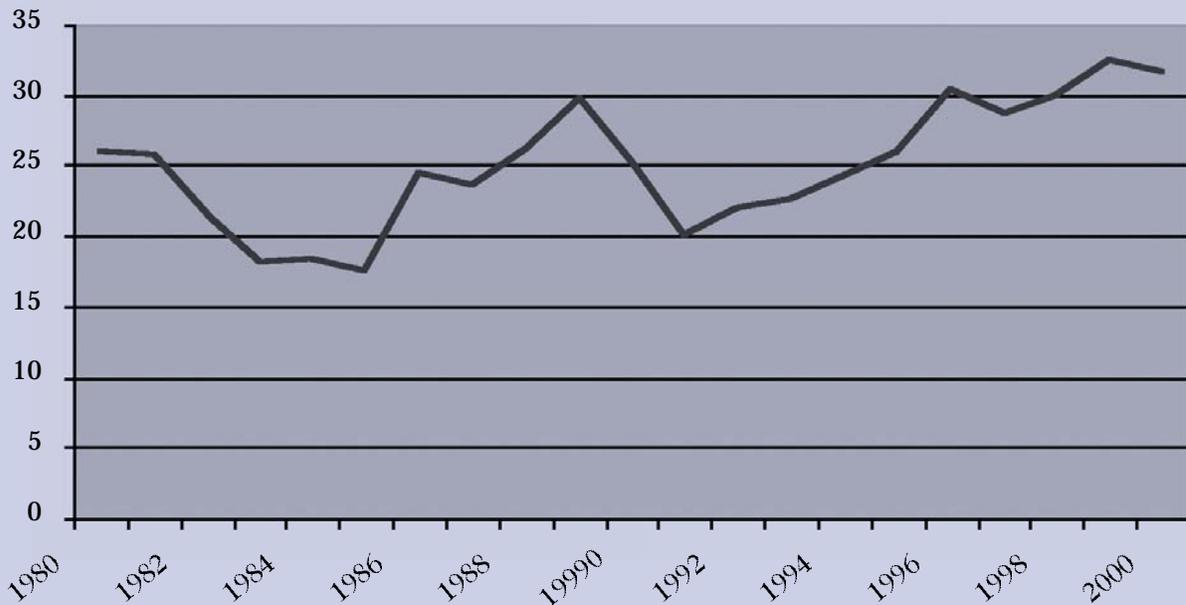


Fuente: IGSS

La proporción de ingresos por contribuciones también se ha mantenido en un nivel estable, de aproximadamente el 63% en los últimos años. No obstante, al analizar la relación entre los gastos totales y los ingresos por cuotas, se observa que la relación ha venido en paulatino deterioro a lo largo del periodo, excepto en el año 2000 (gráfica 1). Así, en 1993 por cada 100 quetzales recaudados, se gastaban 76.3 quetzales, mientras que en 1999 por cada 100 quetzales recolectados en cuotas se gastaban 99.3 quetzales. Esta tendencia se modificó sólo en el año 2000, cuando el valor real de los ingresos por cotizaciones se elevó por encima de su tendencia reciente. La estabilidad en el valor histórico del "cociente de reserva", un indicador que mide las veces en que la reserva cubre el gasto de un periodo anual, parece mantenerse debido al adecuado desempeño en la rentabilidad de las inversiones. Sin embargo, si bien los intereses han actuado como mecanismo equilibrador de corto plazo, esta situación no es sostenible en el mediano plazo si los gastos continúan creciendo más que los ingresos por cotizaciones.

### 3. Evolución reciente del nivel de las prestaciones

Gráfica 2  
 Valor real del monto de pensión  
 promedio: 1980-2000  
 (En quetzales, 1983=100)



Fuente: IGSS

La evolución del valor real de la pensión refleja el impacto de la inflación y las políticas del IGSS en materia de revalorización de las pensiones. Durante más de ocho años, la pensión promedio ha aumentado en términos reales tras su caída en el periodo 1989-1991. A finales de los años noventa, el valor real de la pensión logró superar los valores existentes antes de la caída de 1990. A pesar de los dos periodos de depresión en el valor de las pensiones, tal y como se aprecia en la Gráfica 2, la tendencia a largo plazo se caracteriza por un valor real creciente en el monto medio de la pensión.

Dado que el valor de las prestaciones se calcula sobre una base expresada en términos nominales, el aumento en el valor real de las pensiones está explicado tanto por la evolución del salario real reportado al seguro social, como por las políticas de revalorización seguidas por el IGSS. En este caso, el saldo neto promedio es favorable, aunque un análisis exhaustivo en este ámbito de políticas

debería incluir el seguimiento del valor real de las pensiones clasificando a los pensionados según su antigüedad. Dicha inclusión permitiría reflejar en qué medida el tiempo de exposición de los individuos a la inflación afecta el valor real de su pensión a lo largo del tiempo<sup>1</sup>.

Cuadro No. 2  
IVS/IGSS: Comportamiento histórico de la pensión media,  
1980-2000

Año	Gasto anual pensiones (en miles de Q)	Pensionados	Pensión Promedio Mensual en Q.	Pensión Promedio real
1980	3,307.7	9,334	27.30	25.99
1981	5,660.6	15,823	27.50	25.62
1982	8,486.7	23,831	27.40	21.40
1983	13,061.2	32,611	30.80	18.13
1984	17,629.9	39,297	34.50	18.32
1985	20,806.9	44,251	36.20	17.41
1986	26,924.8	49,963	41.50	24.40
1987	32,057.6	55,301	44.60	23.67
1988	42,234.5	59,568	54.50	26.25
1989	59,115.7	65,087	69.90	29.77
1990	76,322.8	70,746	83.00	25.07
1991	90,316.4	77,940	89.10	19.93
1992	114,749.5	81,700	108.00	21.91
1993	142,996.0	87,320	126.00	22.54
1994	182,883.3	92,608	151.90	24.16
1995	222,123.4	96,376	177.30	26.01
1996	278,550.1	93,531	229.10	30.26
1997	318,774.6	103,110	237.80	28.76
1998	381,052.7	111,011	264.00	29.95
1999	465,275.4	119,040	300.70	32.41
2000	517,113.9	127,881	311.10	31.64

FUENTE: Fundación Friedrich Ebert. La Seguridad Social en Guatemala. Diagnóstico y Propuesta de Reforma. Pág. 36. Abril 1997

IGSS. Informe de Labores 1997. Ingresos y Gastos. Pág. 194.

IGSS. Memoria de Labores 1998. Pág. 99.

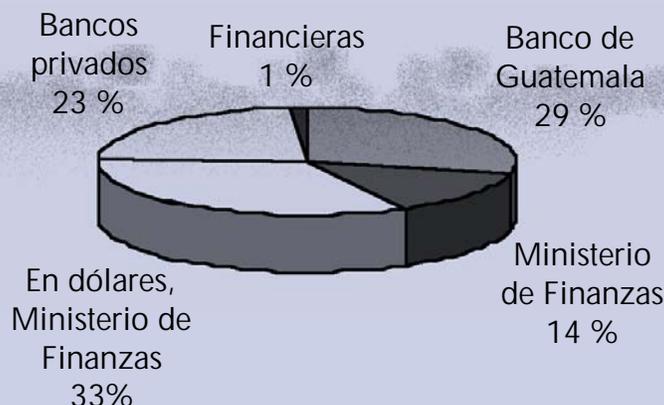
INE/UEE. Índice General de Precios al Consumidor en la Ciudad de Guatemala (Base: marzo-abril 1983=100.0).

#### 4. Las inversiones

Las inversiones de la reserva del Programa IVS se distribuyen entre el Banco de Guatemala, bancos privados, financieras y Ministerio de Finanzas. En el año 2000 las inversiones nominales totales crecieron a 3,376.1 millones de quetzales, con una rentabilidad nominal media de 16.7%.

<sup>1</sup> Para realizar este tipo de análisis, se requiere contar con una base de datos que contenga la historia individual del valor de las pensiones recibidas por cada beneficiario.

Gráfica 3  
Inversiones del IVS/IGSS según instrumento  
2000  
(En porcentajes)



Tres cuartas partes de las inversiones estaban colocadas en papeles emitidos por emisores del sector público, situación que es un reflejo de las características particulares del mercado financiero y de capitales de Guatemala (Gráfica 3).

La gestión de las inversiones puede ser evaluada desde dos puntos de vista<sup>2</sup>: (i) comparando la tasa de rendimiento de las inversiones con alguna tasa representativa en el mercado; (ii) midiendo la rentabilidad real y evaluándola a la luz de la experiencia internacional.

Según se muestra en el Cuadro 3, durante 1999 y 2000, la tasa de rentabilidad nominal de las inversiones superó la tasa de interés pasiva del Banco de Guatemala. En tanto la rentabilidad nominal se movió entre el 15% y 16%, la tasa pasiva alcanzó valores cercanos al 10%, lo que implica un margen favorable. En términos de rentabilidad real, descontando la inflación, las inversiones mostraron rentabilidades de 9.9% y 11% entre 1999 y 2000, respectivamente, lo cual representa resultados favorables para la administración el IGSS.

Cuadro No. 3  
Indicadores básicos de rentabilidad  
de la reserva  
1999 - 2000

Indicador	1999	2000
Inversiones a diciembre (Q millones)	3,059.2	3,376.1
Rendimiento anual (Q millones)	31.6	37.1
Rentabilidad nominal anual (Q millones)	466.5	563.8
Tasa de rentabilidad nominal (A*)	15.25%	16.70%
Tasa de rentabilidad real	9.87%	11.04%
Tasa básica pasiva, Banco de Guatemala (B)	9.77%	9.98%
Índice de desempeño relativo IGSS (A/B)%	156	167

\*Calculada aplicando la fórmula  $((1+i)/(1+f))-1$ , donde i es la rentabilidad nominal y f la tasa de inflación anual

Fuente: Calculado en base en cifras del IGSS y página web Banco Central.

<sup>2</sup> Se ignora la estructura de la cartera, ya que ésta se determina más en forma exógena que endógena a las políticas del IGSS.

## 5. Proyecciones actuariales

En el Cuadro 4 se presenta la proyección de activos cotizantes al programa, suponiendo una cobertura creciente que oscila entre el 22.6% en 1998 y 35.8% en el 2050 con respecto a la PEA, aunque mantiene un porcentaje de cobertura casi constante (menor al 22%) durante el período 2000-2009. El colectivo de afiliados cotizantes al sistema pasaría de 778,664 en 1998 a 5,916,307 en el 2050, es decir, se multiplicaría por 7.6 veces durante el periodo, reflejando el proceso de aumento en la cobertura absoluta y relativa que experimentaría el régimen IVS en las próximas cinco décadas.

Cuadro No. 4  
IVS/IGSS: Proyección de activos cotizantes  
1999-2050

Año	PEA total	Asegurados cotizantes			Cobertura %
		Hombres	Mujeres	Total	
1999	3,574,479	565,287	233,188	798,475	22.3
2000	3,698,372	576,727	243,260	819,987	22.2
2001	3,850,211	589,125	254,413	843,538	21.9
2002	4,002,050	603,604	266,869	870,473	21.8
2003	4,153,889	620,072	280,630	900,702	21.7
2004	4,305,727	638,436	295,731	934,168	21.7
2005	4,457,566	658,744	312,245	970,990	21.8
2010	5,367,265	788,641	418,416	1,207,057	22.5
2020	7,614,091	1,160,815	767,958	1,928,773	25.3
2030	10,197,136	1,677,508	1,274,892	2,952,400	29.0
2040	13,111,503	2,303,075	1,954,504	4,257,580	32.5
2050	16,543,872	3,058,695	2,857,612	5,916,307	35.8

FUENTE: Durán, Fabio. "Evaluación actuarial del Programa de Pensiones IVS del IGSS". 2001

Los cambios arrojados por el modelo actuarial en relación a la estructura por sexo y edad se traducen en un aumento en la proporción de los grupos de mayor edad. Esta tendencia se verá reflejada en el programa IVS del IGSS. Una consecuencia de este fenómeno es que la edad promedio de los afiliados cotizantes pasará de 32.3 años en 1998 a 35.8 años en el 2050. La Gráfica 4 permite apreciar el cambio estructural mencionado, que trae consigo una mayor proporción de activos en edad de jubilación.

La proyección de beneficiarios y de la relación activos cotizantes/pensionados se presenta en el Cuadro No. 5. El número total de pensionados pasaría de 111,011 en 1998 a 1,216,165 en el año 2050, lo que implica que la cantidad de beneficiarios se multiplicaría por aproximadamente 11 veces durante el periodo de proyección.

Cuadro No. 5  
IVS/IGSS: Proyección de pensionados y relación activos/pensionados  
1999 - 2050

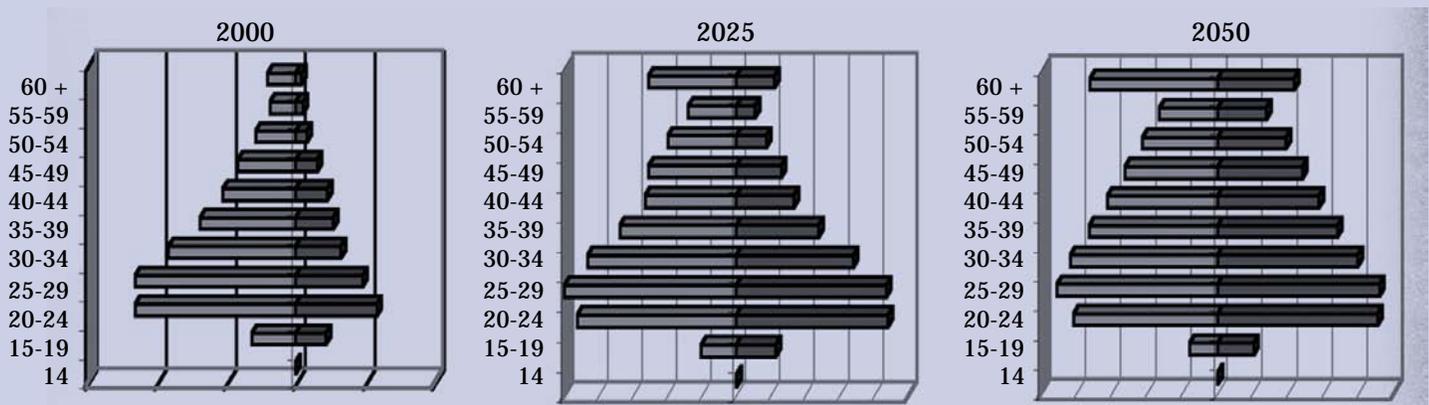
Año	Pensionados			Total	Relación ACT/PEN
	Jubilados	Inválidos	Sobreviv.		
1999	45,476	11,694	63,622	120,792	6.6
2000	49,769	12,294	69,420	131,483	6.2
2001	53,474	12,929	75,453	141,856	5.9
2002	56,786	13,597	81,726	152,109	5.7
2003	59,939	14,303	88,239	162,481	5.5
2004	63,027	15,041	95,014	173,082	5.4
2005	66,055	15,827	102,072	183,954	5.3
2010	83,000	20,452	124,951	228,403	5.3
2015	106,647	26,307	153,482	286,436	5.3
2020	139,216	33,488	186,461	359,165	5.4
2025	179,241	42,243	222,303	443,787	5.4
2030	229,671	53,272	262,482	545,425	5.4
2040	387,906	83,246	364,673	835,825	5.1
2050	590,000	127,626	498,539	1,216,165	4.9

FUENTE: Durán (2001).

Como resultado, la relación activos/pensionados, que en 1999 era de 7 afiliados cotizando por cada pensionado, pasaría a una relación de menos de 5 activos por pensionado hacia el final de la proyección. Este resultado se explica fundamentalmente por el proceso normal de maduración del programa y por la transformación en la estructura por edades de la población. Este resultado refleja el conjunto de hipótesis implícitas sobre la cobertura esperada, según las cuales la tasa de cobertura de la fuerza de trabajo crece en forma ininterrumpida, lo que condiciona una maduración más lenta del programa y una caída más suave en la relación activos/pensionados.

Con respecto a la proyección de pensionados, el índice activos/pensionados es mayor porque en este caso se está considerando un mayor nivel de cobertura del Programa de IVS respecto a la PEA.

Gráfica 4  
IVS/IGSS: variación proyectada en la estructura por edad de los cotizantes



Cuadro No. 6  
 IVS/IGSS: Proyección de costos sobre la planilla  
 2000 - 2050  
 (En millones de quetzales)

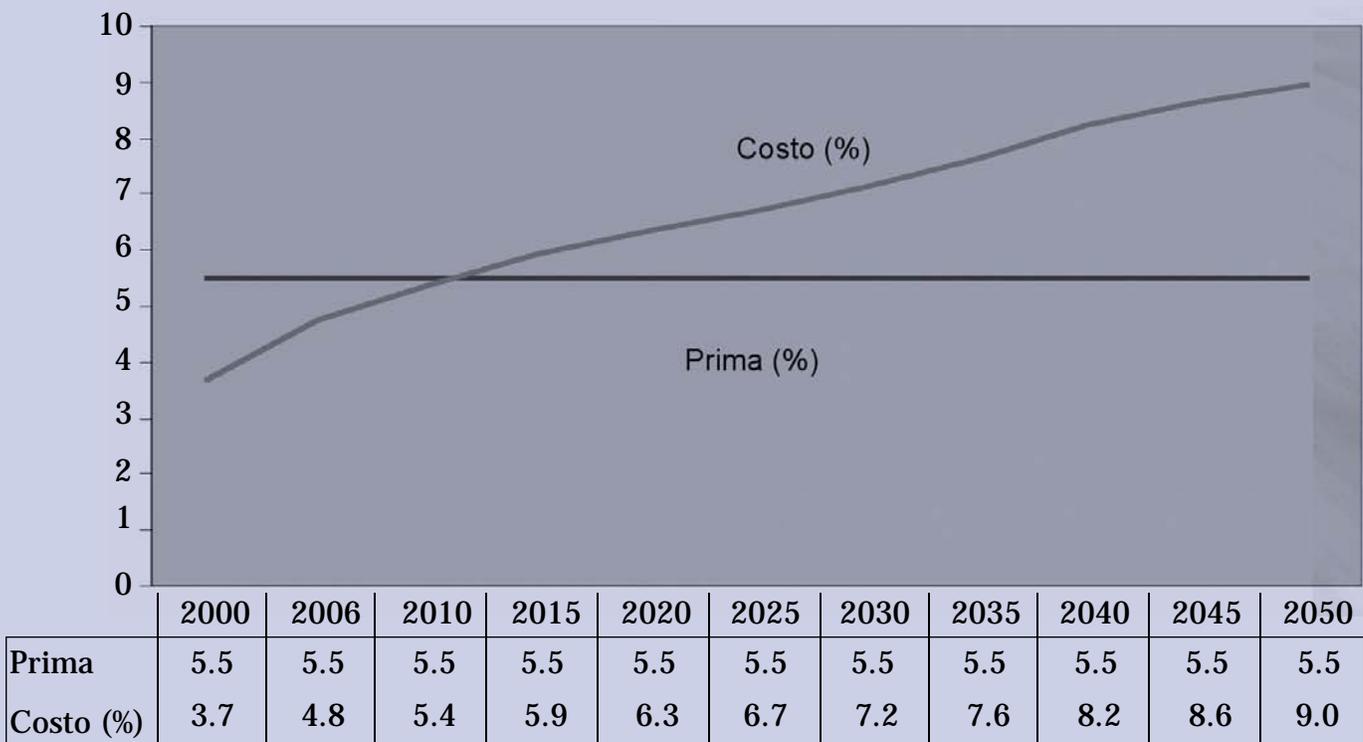
Año	Masa Salarial	Jub.	Inv.	Sobr.	TOTAL	Gasto Admvo. (*)	Gasto Atención en salud (**)	Gasto Total	Costos (%)
2000	16,454.3	324.4	51.2	141.5	517.1	4.0	89.7	610.8	3.7
2001	17,217.9	358.2	57.8	158.9	575.0	4.0	99.8	678.7	3.9
2002	18,039.8	393.0	65.4	179.0	637.4	4.0	110.6	751.9	4.2
2003	18,911.5	429.6	74.0	201.4	705.0	4.0	122.3	831.4	4.4
2004	19,832.2	466.4	83.1	224.8	774.4	4.0	134.4	912.7	4.6
2005	20,902.0	503.3	92.9	249.5	845.6	4.0	146.7	996.4	4.8
2010	27,128.9	723.6	151.8	368.4	1,243.8	4.0	215.8	1,463.6	5.4
2015	35,702.1	1,050.7	229.5	513.6	1,793.7	4.0	311.2	2,108.9	5.9
2020	46,856.8	1,517.3	328.9	678.3	2,524.5	4.0	438.0	2,966.5	6.3
2025	61,125.6	2,155.2	461.0	873.2	3,489.4	4.0	605.4	4,098.8	6.7
2030	78,708.7	3,039.6	639.7	1,118.1	4,797.4	4.0	832.3	5,633.7	7.2
2040	125,543.7	5,900.8	1,142.9	1,776.2	8,819.9	4.0	1,530.3	10,354.2	8.2
2050	192,175.0	9,995.8	1,946.6	2,717.0	14,659.3	4.0	2,543.4	17,206.7	9.0

(\*) Se mantiene constante el gasto del año inicial a lo largo de la proyección

(\*\*) Se calcula como una proporción constante del gasto en pensiones

NOTA: En los gastos no se está considerando el rubro "Gastos de Entierro" por considerarse que no corresponde una prestación de invalidez, vejez y sobrevivencia.

Gráfica 5  
 IVS/IGSS: Costo proyectado sobre la planilla  
 2000 - 2050  
 (En porcentajes)



Si se cumplen las hipótesis establecidas, el costo proyectado sobre la planilla, definido como la relación gastos/salarios, se mantiene en valores por debajo de la prima actual del 5.5% hasta el 2011, y a partir del año 2012 el costo superaría la prima. El costo subiría hasta situarse en 6.7% en el 2025 y alcanzaría un nivel del 9.0% en el 2050. (Gráfica 5).

Cuadro No. 7  
 IVS/IGSS. Proyección de gastos, ingresos, superávit  
 y reserva: 2000-2050  
 (Tasa actuarial del 4%)

Año	Gastos totales	Cuotas	Ingresos Intereses	Total	Superávit (Déficit)	Reserva final	Reserva/ gasto
2000	611	745	429	1,174	564	3,331	5.45
2001	679	947	139	1,086	407	3,738	5.51
2002	752	992	154	1,146	395	4,132	5.50
2003	831	1,040	169	1,210	378	4,510	5.43
2004	913	1,091	184	1,275	362	4,872	5.34
2005	996	1,150	198	1,348	351	5,224	5.24
2006	1,084	1,208	211	1,420	336	5,559	5.13
2007	1,169	1,273	224	1,497	328	5,887	5.04
2008	1,261	1,340	237	1,577	316	6,204	4.92
2009	1,358	1,415	249	1,664	306	6,510	4.79
2010	1,464	1,492	261	1,753	289	6,799	4.65
2011	1,577	1,580	272	1,852	275	7,074	4.49
2012	1,697	1,664	282	1,947	249	7,324	4.31
2013	1,828	1,760	292	2,052	224	7,548	4.13
2014	1,963	1,858	300	2,158	195	7,742	3.94
2015	2,109	1,964	307	2,270	162	7,904	3.75
2016	2,263	2,074	312	2,386	123	8,027	3.55
2017	2,426	2,192	316	2,508	82	8,109	3.34
2018	2,598	2,310	319	2,629	31	8,140	3.13
2019	2,777	2,442	319	2,761	(16)	8,123	2.92
2020	2,966	2,577	317	2,894	(72)	8,051	2.71
2025	4,099	3,362	269	3,631	(467)	6,637	1.62
2030	5,634	4,329	112	4,441	(1,192)	2,272	0.40
2035	7,655	5,506	(229)	5,277	(2,378)	(7,017)	-0.92
2040	10,354	6,905	(873)	6,032	(4,322)	(24,413)	-2.36
2045	13,475	8,574	(1,961)	6,613	(6,862)	(53,449)	-3.97
2050	17,207	10,570	(3,619)	6,950	(10,256)	(97,418)	-5.66

Nota: los ingresos por cuotas consideran las aportaciones patronales, de trabajadores y el recargo por cuotas. También para 1999 y 2000 se incluyen las cuotas de Estado-Patrono.

En el Cuadro No. 7 se presentan los principales resultados de las proyecciones financieras de largo plazo. Si se cumplen las hipótesis adoptadas, las reservas del régimen serían crecientes hasta el año 2018 como producto de la presencia de superávit de operación en el mediano plazo. Hacia el año 2019 los gastos totales superarían los ingresos totales, dando origen a un déficit de operación, el cual sería financiado con la reserva técnica. Es decir, en las condiciones vigentes hasta el año 2000, el régimen IVS estaría equilibrado financieramente hasta el año 2019.

Teniendo en cuenta que el modelo de financiamiento del régimen IVS del IGSS sigue un esquema de capitalización parcial, con primas escalonadas, se espera que la actual prima del 5.5% fuera suficiente para cubrir los gastos totales hasta el año 2012. A partir de ese año habría que tomar las medidas pertinentes para ajustar el financiamiento a otro escalón de primas de equilibrio. Aunque el programa no requiere ajustes urgentes, dada su posición relativamente holgada en el mediano plazo, es indispensable realizar un seguimiento continuo de la posición financiera y actuarial con el fin de ajustar las finanzas del programa a las necesidades de cada momento.