

**INFORME DE SEGUIMIENTO  
ECONÓMICO Y SOCIAL DE  
GUATEMALA**

**CON INFORMACIÓN ACTUALIZADA  
AL PRIMER SEMESTRE DE 2019**

**Guatemala, agosto de 2019**

## Contenido

Introducción .....	iii
SECCIÓN 1. Estabilidad macroeconómica con crecimiento débil .....	1
1.1 Crecimiento económico .....	1
1.2 Inflación .....	4
a) Consistencia del IPC.....	5
RECUADRO 1. ....	6
1.3 Tipo de Cambio.....	7
1.4 Remesas. ....	8
1.5 Balanza Comercial. ....	10
1.6 Cuenta corriente .....	11
SECCIÓN 2. Situación Social .....	13
2.1 Pobreza y Desnutrición Crónica .....	13
2.2 Salud, agua y saneamiento .....	16
2.3 Educación con pertinencia cultural .....	16
SECCION 3. El Caso del Plan del Pacto Hambre Cero.....	18
3.1 Monitoreo y Evaluación de impacto .....	19
3.2 Resultados del PHC .....	20
3.3 Diseño y resultados de la evaluación del PHC.....	21
3.4 Ejecución presupuestaria .....	22
3.5 Análisis del monitoreo e Impacto del PHC .....	22
3.6 Sobre la Validez Evaluación de Impacto.....	23
SECCION 4. Planes de Desarrollo.....	24
4.1 Presupuesto por resultados.....	25
4.2 El Plan Nacional de Desarrollo: K´atun, Nuestra Guatemala 2032.....	27
SECCIÓN 5. Financiamiento del Desarrollo .....	29
5.1 Carga Tributaria.....	29
5.2 Deterioro de la Inversión pública .....	31
5.3 Seguridad pública y privada.....	32
Referencias.....	34

## Introducción

Entre sus fortalezas Guatemala ha mantenido las últimas décadas políticas macroeconómicas prudentes, caracterizadas por estabilidad en los precios y del tipo de cambio, bajos niveles de déficits y una deuda sostenible, así como una mejora en la balanza comercial y un superávit de la cuenta corriente en los últimos años. También, el país tiene un alto potencial para turismo debido a su riqueza cultural y arqueológica; ventajas geográficas y comerciales por estar cerca del Triángulo Norte con Estados Unidos y Canadá del grupo de países del G8, y México que forma parte del G20.

Entre sus debilidades se encuentra el deterioro en el nivel de inversión pública, en su mayoría construcción (carreteras, puentes, caminos rurales), altos niveles de inseguridad y altos costos de inseguridad privada (que es poco efectiva), altos niveles de analfabetismo, bajos niveles de escolaridad, baja cobertura de servicios públicos de calidad con pertinencia en especial educación, salud, nutrición, agua y saneamiento que se ven reflejados en altos niveles de pobreza y desnutrición, bajos niveles de competitividad en capital humano, altos niveles de conflictividad, alta dependencia al comercio exterior y a las remesas, y débiles instituciones las cuales se ven amenazadas por la corrupción y una débil planificación. Las remesas cada vez han aumentado más, a tal punto que sobrepasan a cualquier producto de exportación en la actualidad (e incluso la carga tributaria del país), lo cual permite argumentar que lamentablemente el principal producto de exportación del país son los emigrantes, que por falta de oportunidades de empleo, seguridad y condiciones dignas reflejados en altos índices de pobreza y desnutrición, pese a los riesgos optan por buscar mejores oportunidades especialmente en los Estados Unidos. La inversión pública se ha deteriorado considerablemente debido a que se cuenta con una de las cargas tributarias de las más bajas del mundo, que en la última década ha tenido una caída importante.

Tanto el discurso político como las acciones deberían centrarse en atender las necesidades de la población, en crear las condiciones para generar un crecimiento económico inclusivo y contar con la capacidad de inversión en infraestructura, seguridad y certeza jurídica, servicios sociales con pertinencia y calidad necesarios para poder tener una mejor competitividad como país.

Es necesario plantearse el país y sociedad que se quiere financiar y fortalecer la planificación, calidad, efectividad y transparencia del Estado para poder tener un verdadero Plan de Desarrollo que pueda materializarse. Finalmente Citando a Oliver Wendell Holmes, un juez norteamericano, el cual decía *“Taxes are What We Pay for Civilized Society”*.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Cita tomada de [www.irs.gov](http://www.irs.gov)

## **SECCIÓN 1. Estabilidad macroeconómica con crecimiento débil**

En Guatemala conviven al 2019 un estimado de 17,689,642 habitantes, según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística.<sup>2</sup> El país se caracteriza por su contar con una riqueza intangible cultural, pluri-lingüística e historia y también por contar con muchos recursos naturales. Como economía con respecto al resto de países centroamericanos, Guatemala es la principal economía ya que aporta cerca de un 41% de la producción de bienes y servicios de la región.<sup>3</sup>

El crecimiento económico es un factor muy importante para poder reducir la pobreza y mejorar así el bienestar de su población. Sin un crecimiento sostenido e inclusivo, difícilmente un país puede tener políticas efectivas que permitan crear las condiciones donde todos sus ciudadanos estén mejor.

Para lograr crear las condiciones adecuadas de crecimiento e inclusión el Estado no sólo debe financiarla infraestructura y servicios públicos, proveer la seguridad pública y certeza jurídica necesaria para garantizar las transacciones, sino contar con una población sana y educada que permita a las empresas mejorar su competitividad del país y producir bienes de mayor valor agregado.

### **1.1 Crecimiento económico**

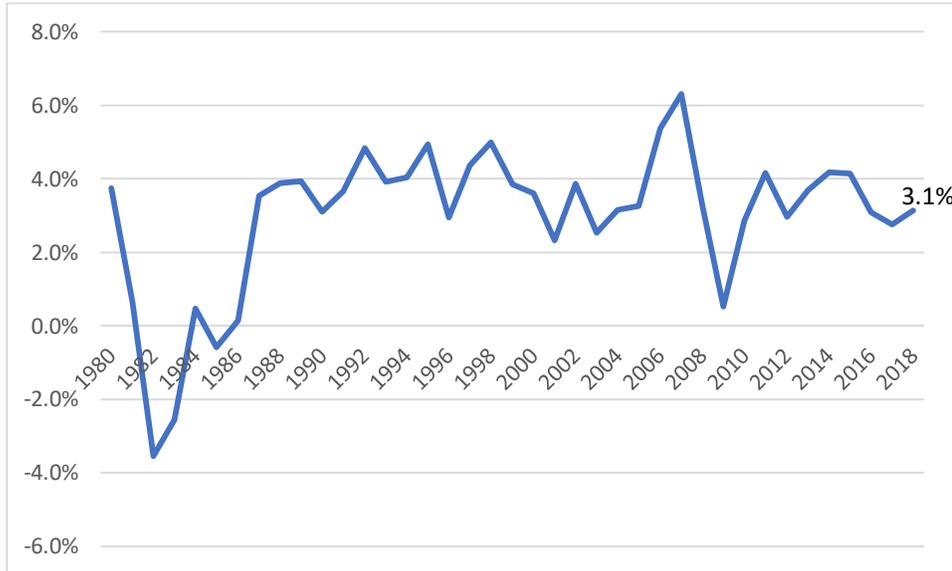
Pese a tener estabilidad en el crecimiento económico en las últimas décadas, este ha sido bajo y no ha tendido a favorecer a la población más vulnerable del país. Según estadísticas del Banco de Guatemala (BANGUAT) las tasas de crecimiento real de la producción de bienes y servicios que se han observado en la economía guatemalteca desde la década de 1980 ha sido positivas, ver figura 1.

---

<sup>2</sup>Según datos del Instituto Nacional de Estadística, consultado al 2 de agosto de 2019 de la página web: <http://www.ine.gob.gt/index.php/estadisticas/tema-indicadores>

<sup>3</sup> Según cifras oficiales de países centroamericanos al 2016 en <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>

**Figura 1 Crecimiento real del PIB del país**



Fuente: Banco de Guatemala

Al analizar el comportamiento del PIB, podemos afirmar:

- En los 80s, el crecimiento del PIB real promedio anual fue de tan sólo 1%, con recesiones en 1983, 1984 y 1986, por lo que se considera una década pérdida.
- La década de los 90s tuvo un crecimiento promedio anual muy superior de 4.1%.
- Entre el 2000 y el 2009 se observó un crecimiento anual promedio de 3.4%, que, aunque inferior que la década anterior, fue positivo pese a la crisis financiera mundial del 2008-2009, cuando en promedio la región latinoamericana decreció.
- En la década actual se ha observado un crecimiento promedio de 3.4%.

Al 2018, la economía cerró con un crecimiento del PIB estimado en 3.1%, el cual, aunque superior a países avanzados (2.2%) ha sido inferior al promedio mundial (3.5%) y al promedio de economías emergentes (4.6%).<sup>4</sup>

Las proyecciones de crecimiento del PIB para el 2019, según el Banco de Guatemala se estiman entre 3% y 3.8%.<sup>5</sup>

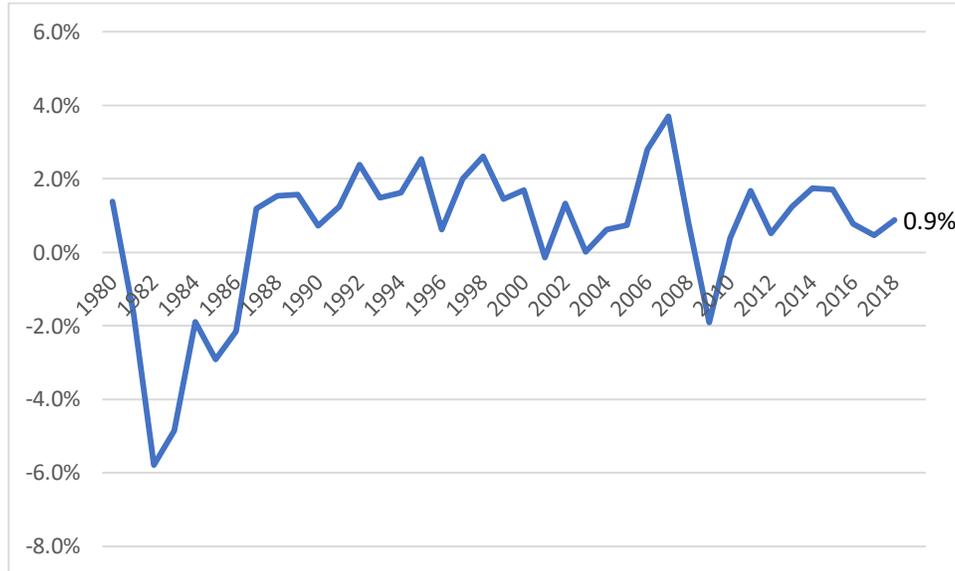
El crecimiento a nivel per-cápita del PIB reales menor, tal como se muestra en la figura 2.<sup>6</sup> Dicho valor es cercano a la resta del crecimiento del PIB real menos el crecimiento de población interanual.

<sup>4</sup>Según datos de crecimiento del PIB mundial y por agrupación de países del IMF al 2018 consultados en: [http://www.imf.org/external/datamapper/NGDP\\_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD](http://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD)

<sup>5</sup>Según estimaciones del Banguat a junio de 2019 consultadas en <http://www.banguat.gob.gt/Publica/conferencias/cbanguat709.pdf>

<sup>6</sup>Dicha estadística se obtiene al dividir el PIB real entre la población estimada para cada año y calcular el cambio interanual

**Figura 2. Tasa de crecimiento del PIB real per-cápita (1980-2017)**



*Fuente: Elaboración propia usando estadísticas del Banco de Guatemala y proyecciones del Instituto Nacional de Estadística.*

La tendencia en el crecimiento del PIB per-cápita por décadas nos dice lo siguiente:

- En los 80s, se observa que, en más de la mitad de la década, se observó una caída en la producción per-cápita del país de -1.4% en promedio, por lo que se considera este período como una década pérdida ya que, en cada año, por habitante se produjo menos que el año anterior.
- En los 90s, el crecimiento en promedio anual fue positivo, aunque bajo, alcanzando un 1.7%.
- Entre el 2000 y el 2009 se tuvo un crecimiento per cápita menor al 1%. Sin embargo, durante la crisis financiera mundial 2008-2009, aunque la economía creció en su producción a precios constantes, hubo una caída en el 2009 de -1.9% en la producción per cápita (una recesión).
- En la década actual, la tasa de crecimiento per cápita anual ha sido en promedio de 1.4%.

Al 2018 se tuvo un crecimiento per-cápita estimado de tan sólo 0.9%. Si se compara el crecimiento económico per-cápita de Guatemala con países en vías de desarrollo, éste se considera muy bajo. Según Collier (2007), el crecimiento de la economía per-cápita en países “en desarrollo” durante los 70s fue de 2.5%; en los 80s y 90s fue de un 4%; y a principios de este milenio de un 4.5%. Tasas que, al compararse con Guatemala, han sido muy superiores lo que muestra un rezago en el crecimiento del país con el resto de países en vías de desarrollo. Por su parte, los países subdesarrollados, Según Collier (2007) tuvieron tasas de crecimiento de 0.5% en los 70s, -0.4% en los 80s, 0.5% en los 90 y de 1.7% en los primeros años de este milenio.

Es decir, la producción por cápita del país ha crecido a un ritmo inferior a los países en desarrollo y aunque superior a los países subdesarrollados, más cercana a estos últimos.

Cuando los bajos niveles de crecimiento de la producción nacional per-cápita han sido bajos y los altos niveles de desigualdad en el país, estos son consistentes con elevados niveles de pobreza en el que cerca de 6 de cada diez guatemaltecos al 2014 eran pobres (ENCOVI 21014).

## **1.2 Inflación**

La inflación mide el cambio en el nivel general de precios en un período de tiempo. La inflación anual ha tendido a ser decreciente desde la firma de los Acuerdos de Paz, lo cual ha sido importante para brindar de certidumbre a los agentes económicos para tomar sus decisiones y reducir los costos de transacciones e intermediación financiera, tan importante tanto para la inversión como para el consumo real de la economía.

La figura 3 presenta el comportamiento de la inflación las tendencias en el índice general de precios durante las últimas décadas. De dicha figura se puede afirmar lo siguiente:

- Durante los 80s, el país experimento una inflación anual promedio elevada de 12.1%, factor que influyó a que la década fuese considerada como perdida por la disminución interanual de la producción per-cápita mencionada anteriormente.
- En los años 90s previo a la firma de paz se observó una inflación promedio interanual de 14.1%, la cual fue afectada principalmente por la observada en 1990 (59.8%), que se redujo considerablemente luego de la firma de los Acuerdos de Paz (6.5% promedio).
- Entre el 2000 y el año 2009, la tasa promedio de inflación fue de 6.8%,
- Para la década actual (2010-2018) de 4.3% en promedio.

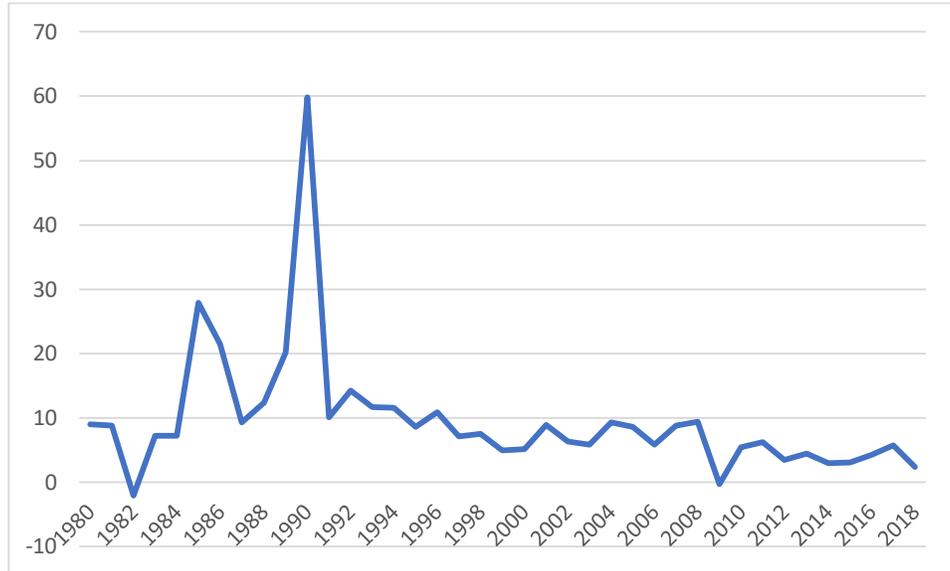
Durante el 2018, la inflación alcanzó un valor de 2.3% anual, quedando por debajo de la meta de inflación de mediano plazo (4% +/- 1 punto porcentual).

A junio de 2019 la inflación acumulada del año alcanzó 3.2% siendo considerablemente mayor a la inflación acumulada a junio de 2018 de 0.7%. Según proyecciones del BANGUAT, se estima que el ritmo inflacionario alcance un 4% al finalizar el 2019 y un 4.25% para el 2020.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup>Banco de Guatemala, consultada en <http://www.banguat.gob.gt/Publica/conferencias/cbanguat709.pdf> el 3 de agosto de 2018.

**Figura 3. Comportamiento de la inflación interanual**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

#### a) *Consistencia del IPC*

Con la Actualización de la Canasta Básica Alimentaria en el 2017 surgieron cuestionamientos sin fundamento sobre la validez del Índice de Precios al Consumidor (IPC) que se analizan en el recuadro 1. En él se concluye que la comparación entre el IPC y la CBA no es válida, ya que no sólo son distintos en su naturaleza (uno mide precios generales de los hogares el otro el costo de una canasta hipotética) y que los problemas metodológicos que tenía la CBA anterior, nunca afectaron los precios que se cotizaban para construir el IPC.

En la misma línea del análisis del CES sobre la validez del IPC, el BANGUAT (2017), uno de los principales usuarios institucionales del IPC, afirma que dicho índice además de ser consistente cumple con estándares internacionales de medición que son auditados periódicamente. Según el BANGUAT, que en su evaluación admite que el IPC puede incluir errores de medición de los precios, los mismos no son sistemáticos, y por ello concluyen que “*la consistencia estadística del indicador se mantiene*”. Es decir que si al no ser sistemáticos, son aleatorios y al ser consistente lo que nos dice el BANGUAT es que es confiable.

### *RECUADRO 1.*

Resumen sobre Consideraciones del CES respecto al IPC y la nueva CBA. \*

El IPC es un índice tipo Laspeyres de tipo positivo (o descriptivo), ya que refleja los patrones de consumo de los hogares de distintos departamentos, regiones y a nivel nacional del país. Contrario a la CBA, está es una canasta normativa hipotética que busca garantizar el consumo recomendable de calorías y proteínas que debe consumir una familia promedio de 5 miembros.

El IPC mide el comportamiento general de precios de los patrones de los hogares guatemaltecos, que incluye más de 441 productos de los 12 grupos de gastos de los cuales, del grupo de alimentos y bebidas, contiene 128 productos. Por su parte, la CBA actual, sólo incluye 34 artículos alimenticios y de bebidas.

La CBA anterior tenía problemas metodológicos que se introdujeron en el 2007, y que pese a tomar de insumos los precios del IPC, creaban una distorsión (dicho cambio usaba erróneamente las tasas de cambios en precios cotizados mes a mes para inflar el precio base a finales del 2008 de cada artículo, en lugar de usar los precios de sus productos cotizados con el IPC directamente para calcular la variación mes a mes, como se hacía antes). Dicho cambio metodológico en el cálculo de la CBA que, aunque no afectaba al IPC, si distorsionaba el cálculo del costo de la CBA.

Además de dicha distorsión, la CBA tenía 22 años de no ser actualizada, por lo que el INE dispuso revisarla y corregirla. Ha habido comparaciones entre el IPC y la CBA que son erróneas porque uno *es un índice generalizado de precios*, y la otra representa *el costo de una canasta hipotética* que no es representativa del conjunto de bienes y servicios que consume la población y considera el componente de alimentos y bebidas del IPC.

La CBA tiene pocos usos en la práctica, y entre sus limitantes podemos mencionar: a) es hipotética para una familia de 5 miembros, b) la inclusión de ciertos artículos está sujeta a criterios subjetivos; c) no se estiman CBAs a regional o departamental, urbano o rural, ni para distintos tipos de estructuras familiares y d) no mide productividad; entre otros. Contrario al IPC, en el cálculo de la CBA no hay estándares internacionales para auditar su validez de la CBA.

Aunque es deseable socialmente que las familias puedan satisfacer sus requerimientos recomendados de alimentación, la CBA no tiene la versatilidad adecuada para evaluar a cada tipo de familia guatemalteca, sólo al promedio que, aunque representativo es imaginario,

Como conclusión, las comparaciones entre el IPC y la CBA no son. Los problemas metodológicos que afectaban la CBA, nunca distorsionaron el cálculo del IPC. *\*Basado en el documento: Nueva CBA e IPC, Consideraciones para el CES.*

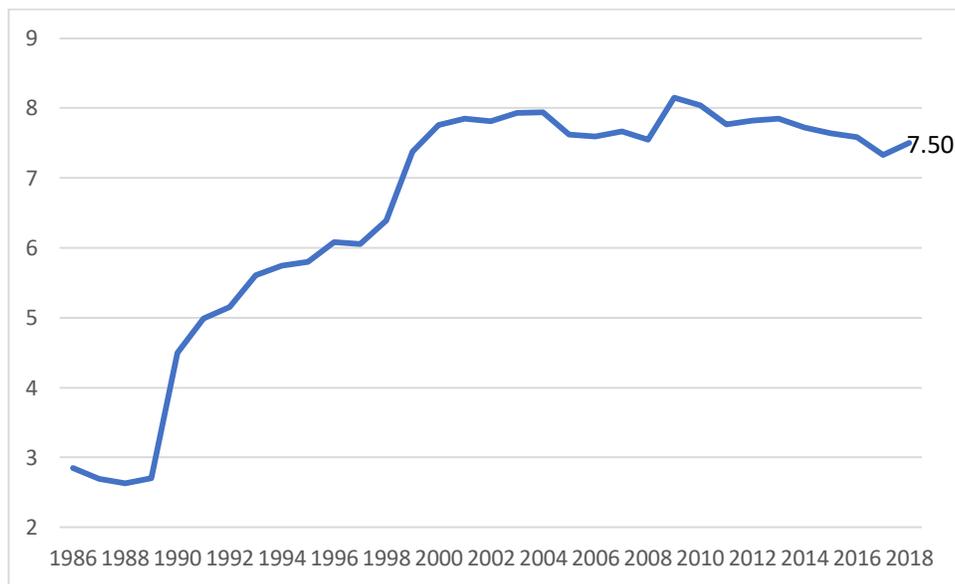
Finalmente, el BANGUAT concluye sobre la consistencia del IPC y su entorno macroeconómico que *“La Inflación de Guatemala se comporta acorde con las características de una economía pequeña y abierta, siendo usual que sea mayor tanto a la de las economías avanzadas como a la de las economías de mercados emergentes y en desarrollo...”* y que *“el comportamiento de la inflación es similar al del conjunto del resto de países de la región, incluso menor entre enero de 2011 y julio de 2015”*. (BANGUAT, 2017, p. 103)

### 1.3 Tipo de Cambio

El tipo de cambio es importante debido a que es el precio en quetzales de cada dólar que se compra o vende en la economía. Tiene una importancia muy alta para los guatemaltecos dado que para las familias que reciben remesas del exterior, refleja el precio con el cual les compran sus divisas; para los exportadores es de importancia ya que cuando más depreciada la moneda esté el precio interno relativo de bienes y servicios exportable es menor para el resto del mundo, lo cual incentiva las exportaciones y para los importadores, el costo de los bienes y servicios transables del resto del mundo aumenta, teniendo como consecuencia un aumento de la inflación por los componentes importados que trae el IPC.

En la gráfica a continuación, se presenta el comportamiento del tipo de cambio (de compra) promedio anual.<sup>8</sup>

**Figura 4. Tipo de Cambio en quetzales por USD (compra)**



Fuente: Banco de Guatemala

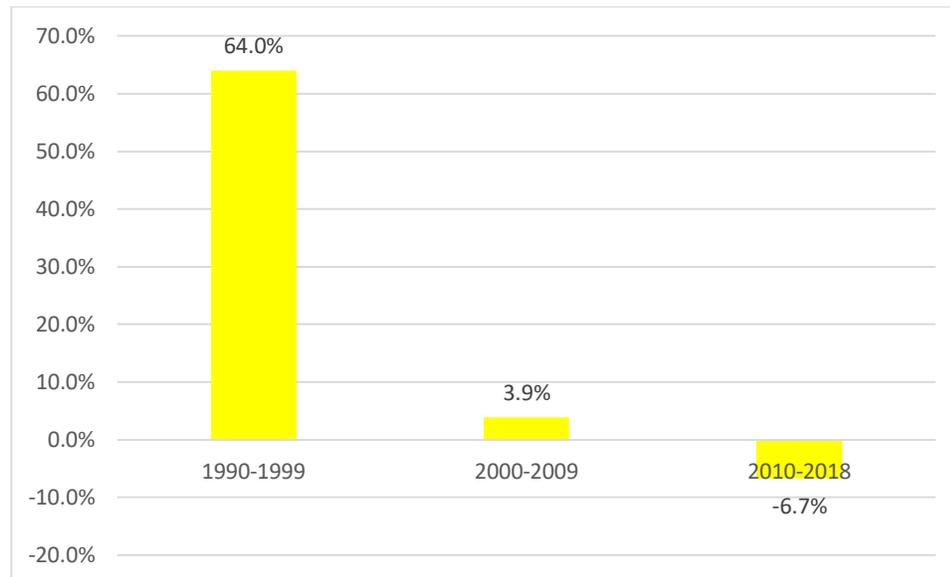
<sup>8</sup>De compra que se realizó en el Mercado Institucional de Divisas, el cual tiene un comportamiento similar al de venta, el cual es ligeramente superior, por el margen de intermediación.

La misma gráfica no muestra el tipo de cambio promedio del 2019 anual, por estar el informe elaborado a junio. Sin embargo, el precio a junio de compra de referencia ascendió a Q7.70 por cada dólar.

La tendencia del tipo de cambio en las últimas décadas tiene como resultado una leve depreciación. Si se analiza el comportamiento en las últimas tres décadas, como se aprecia en la figura 5. En la década de los 90s hubo una depreciación de un 64%, en la década del 2000-2009 fue de 3.9%, y en la década actual (2010-2018) ha habido una apreciación de -6.7%.

La depreciación del quetzal en términos generales favorece al sector exportador y las familias que reciben remesas, pero ocurre lo contrario encarece los productos a los importadores y el nivel generalizado de precios en la economía.

**Figura 5. Cambios porcentuales del tipo de cambio**



*Fuente: Elaboración propia usando cifras del Banco de Guatemala*

La apreciación reciente del tipo de cambio puede explicarse en parte por el aumento considerable de remesas en la última década debido a que al aumentar la oferta de dólares en el país tiende a bajar el precio del dólar en el mercado cambiario.

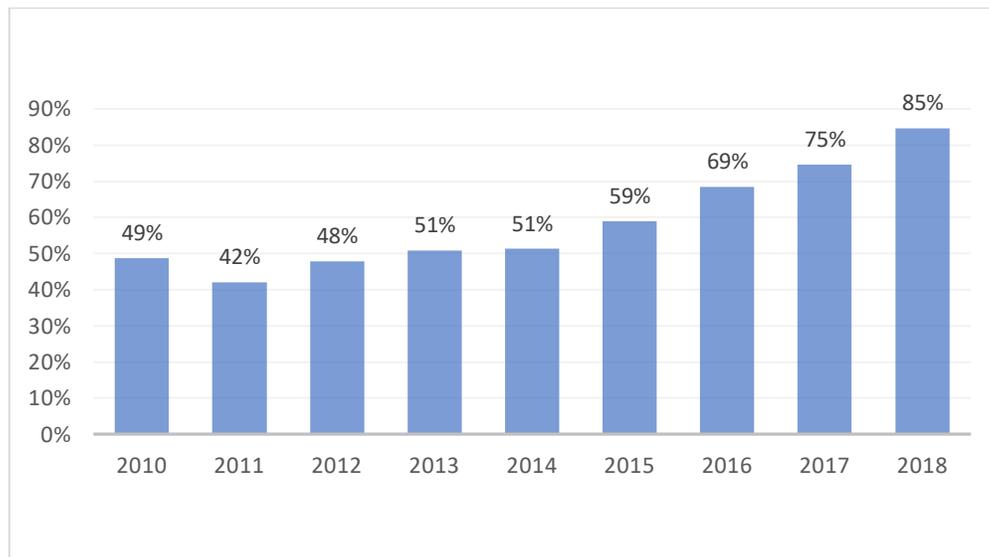
### **1.4 Remesas.**

Las remesas familiares han representado una fuente considerable de recursos a la economía nacional producto de los miembros de familias que residen en el extranjero. Al 2016, se estima que cerca de 2.3 millones de guatemaltecos residía en el extranjero. En dicho año, sólo de la

población beneficiaria de remesas, cerca de 181 mil personas tenían previsto emigrar al extranjero en dicho año (OIM 2017).

Comparadas con las exportaciones, las remesas han aumentado su importancia relativa a las exportaciones. En la figura 6.1 se aprecia que, en el 2011, por cada dólar recibido de exportaciones, el país recibía 42 centavos de dólar de remesas familiares (42%), proporción que ha aumentado hasta alcanzar 85 centavos (85%).

**Figura 6.1 Remesas respecto al total de exportaciones (Remesas/exportaciones)**



*Fuente: Elaboración propia usando estadísticas del Banguat.*

Durante el 2018 ingresaron \$9,287 millones de remesas familiares, monto muy superior a cualquier producto exportado en el país, tales como Café, Azúcar, Banano o Cardamomo, y superior al resto de productos (otros) que se puede apreciar en el siguiente recuadro.

**Cuadro 1. Exportaciones de Guatemala en el 2018.**

Millones de USD.

Año	Total	Café	Azúcar	Banano	Cardamomo	Otros
2018	10,969.5	679.9	632.9	803.8	433.4	8,419.5

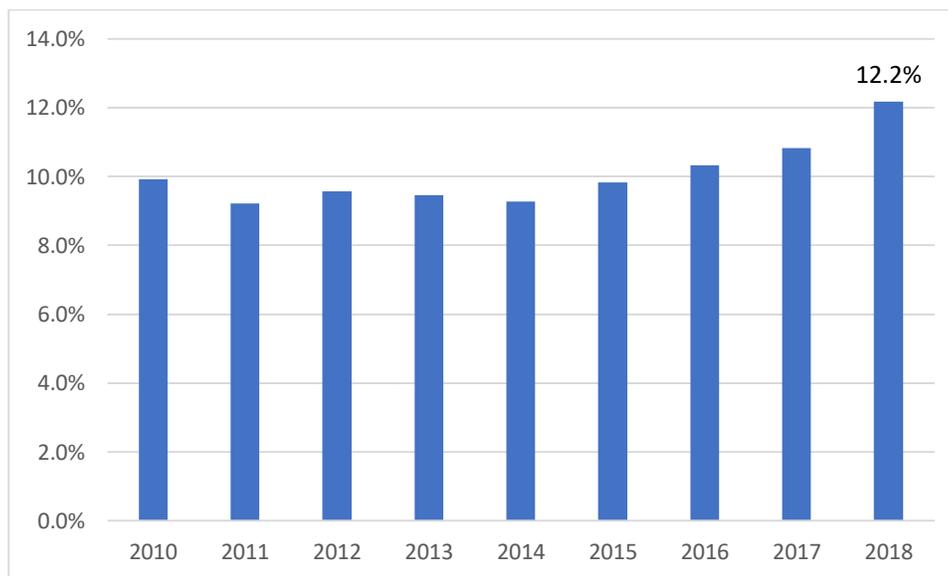
*Fuente: Estadísticas del Banguat.*

Esto implica que el principal producto de exportación es el capital humano del país, de migrantes que por necesidad abandonan el territorio nacional en busca de mejores oportunidades. Situación que contrasta la oportunidad geográfica en la cual el país es el vecino inmediato de América del Norte, países que concentran más de la cuarta parte de producción mundial y que pese a ello y los esfuerzos del sector exportador, su exportación hacia esa región es muy pequeña para lo que podría ser como país si las condiciones de desarrollo y competitividad fuesen las adecuadas.

La tendencia del aumento de remesas al país continúa y se ha acentuado, en especial en este año. A junio de 2019 había ingresado \$4,926 millones de remesas, un 12% más que el primer semestre del 2018. Dicho incremento fue muy superior al observado en el primer semestre del 2018 comparado con el primer semestre del 2017 de 8.6%.

La importancia de las remesas respecto al PIB ha ido también en aumento, ver figura 6.2. En el 2010 la importancia de las remesas para la economía guatemalteca era cercana a un 10%. Al 2012 dicho valor terminó en 12.2%, 2.5 puntos porcentuales mayor que la carga tributaria del país que cayó en 9.7% en dicho año. Es decir, las remesas son tales que su importancia es no sólo mayor a la de cualquier producto de exportación del país, sino que sobrepasan el monto de impuestos que se recaudan en el país.

**Figura 6.2 Importancia de Remesas respecto al PIB (%).**



*Fuente: Elaboración propia usando estadísticas del Banco de Guatemala.*

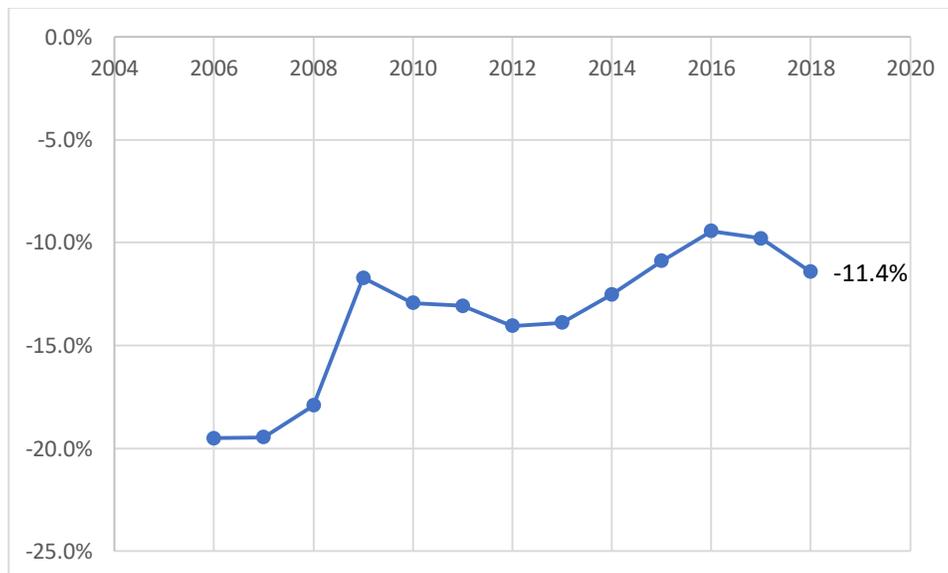
### **1.5 Balanza Comercial.**

La Balanza Comerciales la que representa la diferencia entre las exportaciones e importaciones en bienes y servicios del país. Esta ha sido históricamente deficitaria, pese a ello ha tendido a reducirse. Al 2006 este déficit representaba -19% al 2006, el valor más bajo en las últimas dos

décadas, y se redujo a cerca de -10% en el 2016 como se observa en la figura 7, pero se deterioró posteriormente a un -11.9% al 2018.

Su diferencia representa el valor agregado que el país produce en bienes y servicios al resto del mundo, o recibe de él. Si es deficitaria refleja que compramos más de lo que vendemos al exterior, mientras que si es superavitaria refleja que tenemos un excedente neto positivo de bienes y servicios que se vende al exterior. También el saldo de la Balanza Comercial es parte de la Cuenta Corriente, y un superávit de la balanza contribuye a la inversión neta del país que se hace al resto del mundo sea positiva y permita acumular activos netos respecto al resto del mundo.

**Figura 7. Balanza Comercial relativa al PIB (% del PIB)**



Fuente: Elaboración propia con cifras del Banco de Guatemala

### 1.6 Cuenta corriente

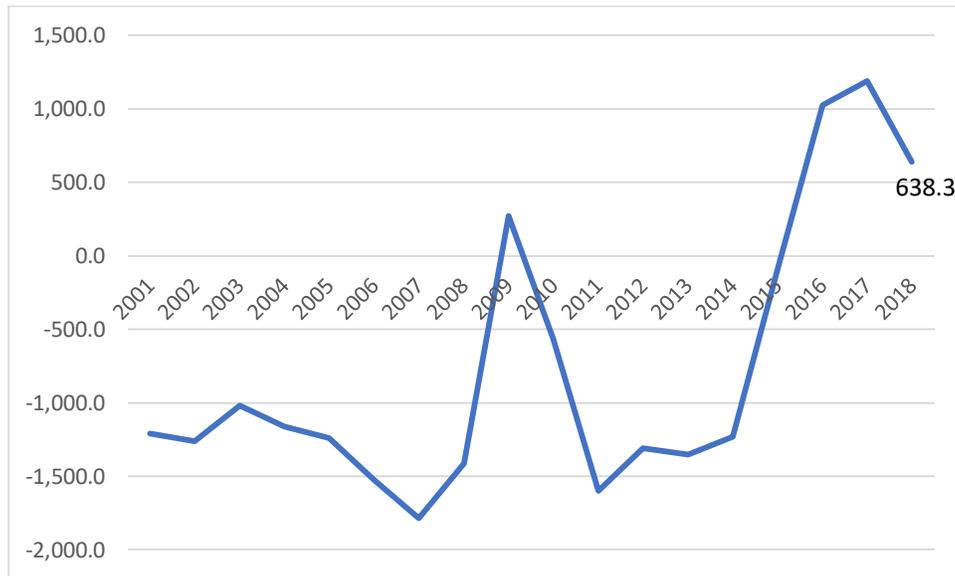
Además del flujo creciente de remesas, la mejora del déficit comercial ha contribuido a reducir los déficits de cuenta corriente de tal forma que en años recientes se ha logrado contar con un superávit a partir del 2016, como se aprecia a continuación:<sup>9</sup>

La Cuenta Corriente (CC) por definición es la diferencia entre el ahorro y la inversión de un país con respecto al resto del mundo. Un superávit indica que en determinado año el país acumula activos en el exterior, mientras que un déficit de CC en un año indica el país se endeuda en dicho período con el resto del mundo. El ahorro neto de un país, en general se considera como positivo,

<sup>9</sup>En el 2009 también se observó un superávit, pero por ser un año atípico debido a la crisis financiera mundial, no se hace énfasis en el análisis.

pero endeudarse no necesariamente es lo opuesto, ya que dependerá de cómo un país utiliza los recursos que presta al exterior.

**Figura 8. Comportamiento de la Cuenta Corriente (miles de USD\$)**



Fuente: Banco de Guatemala

De dicha gráfica, se tiene que el déficit de cuenta corriente era de -\$1,211.4 millones de dólares americanos en el 2001. Posteriormente tuvo una tendencia decreciente hasta el 2007 donde alcanzó un valor de -\$1,785.9 millones. Posteriormente, el déficit en CC empezó a reducirse, logrando un superávit temporal en el 2009 de \$272.8 millones (período que marca el fin de la crisis financiera mundial 2008-2009). A partir del 2010 se observó nuevamente un deterioro que alcanzó un valor mínimo en el 2011 de -\$1,598.7. Posteriormente, empezó a mejorar nuevamente el déficit logrando tener un superávit de \$1,188.7 millones en el 2017, superávit que se redujo en el 2018 a \$638.3 millones.

## SECCIÓN 2. Situación Social

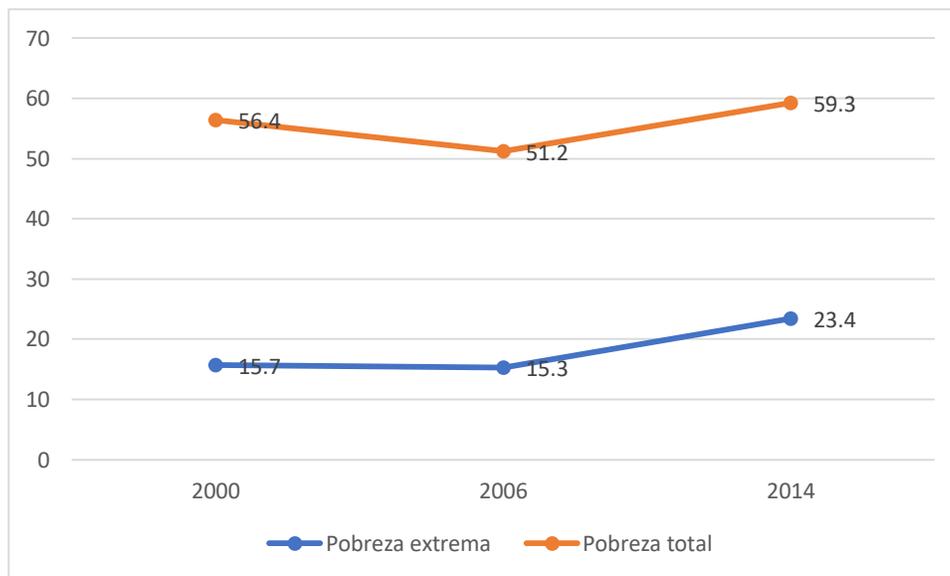
Pese a la estabilidad macroeconómica del país desde que empezó la presente era democrática, no se ha traducido ésta en una mejora de las condiciones de vida de la población, las cuales se ven afectadas por la baja recaudación de impuestos y su regresividad.

### 2.1 Pobreza y Desnutrición Crónica

La pobreza se puede medir bajo distintos enfoques, por ejemplo, el de las Necesidades Básicas Insatisfechas, Ingreso, Consumo e índices de riqueza (basados en bienes y servicios -básicos y de lujo), entre otros.

Por comparabilidad en el país desde el 2000 se han elaborado Encuestas de Condiciones de Vida para medir la pobreza extrema, se consideran aquellas personas que no logran cubrir el costo del consumo mínimo de alimentos, mientras que la general son aquellos hogares que cubren el mínimo de alimentos y otros bienes básicos.

**Figura 9.1 Pobreza general (total) y extrema en el país**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Según estimaciones del INE, ver figura 9.1., la pobreza desde la última década ha aumentado en el país. En términos del porcentaje de guatemaltecos por debajo de la línea de pobreza total o general del país, se tuvo una disminución de 56.4% en el 2000 a un 51.2% en el 2006. Sin embargo, posteriormente aumentó más que el año inicial (2000) alcanzando un 59.3% al 2014.

De forma similar la pobreza extrema se redujo levemente entre el 2000 y 2006 al pasar de 15.7% a 15.3%, sin embargo, esta se deterioró considerablemente hasta llegar a un 23.4% en el 2014.

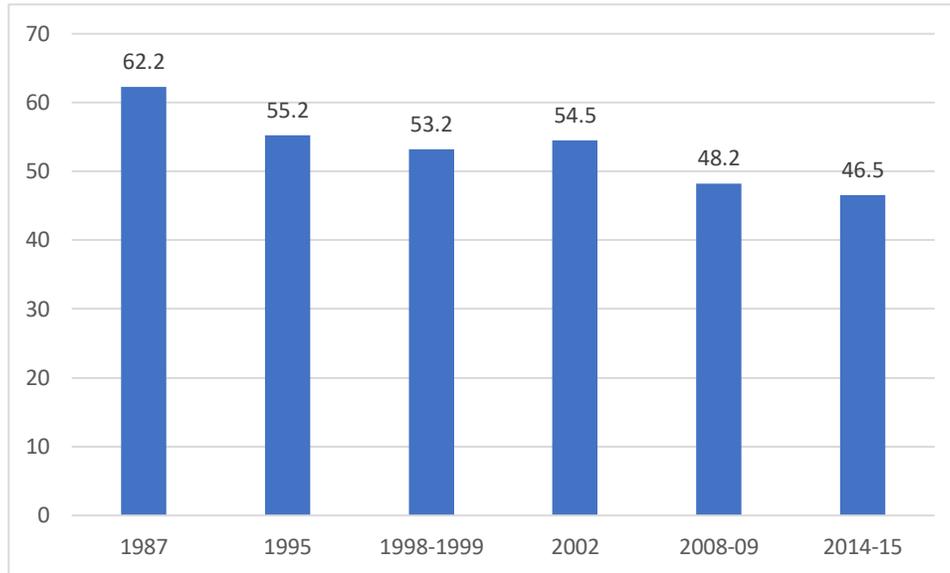
Los deterioros en términos de pobreza, en especial la extrema, han sido más drásticos en el área rural que en el área urbana. Según estimaciones del INE de las ENCOVIs, la pobreza extrema en el área urbana era del 2.8% en el 2000, y se quintuplicó al alcanzar un 11.2% en el 2014. En el área rural, la pobreza extrema era del 23.8%, valor ya muy elevado, aumentó a un 35.3% en el 2014. En términos prácticos podemos decir que cerca de 1 de cada 3 guatemaltecos son pobres extremos en el área rural del país, mientras que en el área urbana son aproximadamente 1 persona de cada diez, su consumo total no alcanza para satisfacer ni el mínimo alimentario.

Pese a la magnitud del problema, en el país no se ha llevado a cabo una estrategia, ni planes de impacto para reducirla. Sin embargo, para menores de 5 años si hay una institucionalidad que busca reducir la desnutrición crónica, con interés especial en la Ventana de los Mil Días (desde la concepción hasta los 2 años de edad) ya que es un período de oportunidad en que se puede prevenir la desnutrición cuando los niños y niñas están en una etapa donde hay un desarrollo crítico del cerebro y físico, que sino se previene no se puede recuperar en el futuro y tiene serios costos incuantificables en vidas y productividad del país.

Desde el 2005 se cuenta con un marco regulatorio e institucional establecidos en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32-2005) para procurar erradicar la desnutrición y el hambre en el país. En el 2012 se implementó el Plan Hambre Cero, Estrategia que buscaba reducir en 2.5 puntos porcentuales la desnutrición crónica en menores de 2 años, y que posteriormente en la Estrategia Nacional de Prevención de la Desnutrición Crónica 2016-2020, se estableció la misma meta. Ambos períodos pasaron, y no se contó con información oportuna e independiente de que se cumplieran las metas y que se supieran los impactos de las intervenciones más costo-efectivas, así como sus lecciones aprendidas.

La figura 9.2 muestra la tendencia en la desnutrición crónica desde 1995 a la fecha.

**Figura 9.2. Tendencia de la prevalencia de desnutrición crónica, según las**



*Fuente: Informe Ensmi 2014-15 (Gráfica 11.4)*

La figura anterior presenta la desnutrición crónica en menores de 5 años utilizando las últimas Ensmis. La única excepción es 1987, donde se presenta la información en menores de 3 años.

Esta figura es importante notar, que para el 2008-2009 usualmente se utiliza el grupo de 3 a 59 meses con una prevalencia de 49.8%, pero lo correcto para fines de comparación con las otras Ensmis es utilizar el grupo de 0 a 59 meses en el 2008-8 con una prevalencia de 48.2% para estimar dicha prevalencia, tal como se hace en el último informe de las Ensmis 2014-15.<sup>10</sup>

Hechas esas salvedades, en el 2002 la prevalencia en menores de 3 años era de 62.2% en 1987. Para menores de 5 años, dicho valor era de 55.2% en 1995. Valor que ha disminuido ligeramente al 98-99 a un 53.2%, posteriormente con un incremento a 54.5% en el 2002. Dicho deterioro es aparente, ya que se comparan valores puntuales. Posteriormente baja a 48.2% a un 46.5%, con una aparente mejora.

Si se analizan los cambios recientes de las prevalencias entre los valores puntuales, se tiene que entre el 2002 y el 2008-9 se redujo la desnutrición crónica en menores de 5 años 6.3 puntos porcentuales (al bajar de 54.5% a 48.2%), es decir cerca de 1 punto porcentual, valor que es considerablemente alto (asumiendo que dicha diferencia es estadísticamente significativa). Posteriormente, la desnutrición bajo 1.7 puntos porcentuales en 6 años entre el 2008-9 y el 2014-15, es decir en 6 años bajo únicamente 0.3 puntos porcentuales. Dicho valor resulta muy por debajo de las metas de gobierno.

<sup>10</sup>Ver Gráfica 11.4 del informe final de la Ensmi 2014-15.

Tal como mostró el Dr. Luis Hernández, de la Asociación GAED (Hernández, L. 2016) paradójicamente durante el período 2012 y 2014 hubo un deterioro serio en la desnutrición crónica en la niñez de la Ventana de los Mil Días en los 166 municipios priorizados por dicho plan que fue de 4.4 puntos porcentuales (significativos estadísticamente) al aumentar de un 50% la prevalencia a 54.4%.., dicho deterioro en la desnutrición fue altamente significativo (estadísticamente) en niñas del área rural (11.8 puntos porcentuales) de los municipios del plan hambre cero.

Por lo anterior, se puede concluir que pese a la institucionalidad y el interés político de reducir la desnutrición crónica hubo efectos negativos de una mala implementación del Plan Hambre Cero y del deterioro significativo de la desnutrición en la niñez priorizada por dicho plan, tuvo efectos contraproducentes a nivel nacional que han desacelerado los avances en la reducción de la desnutrición crónica que se venían dando en el país.

Al 2019 no existen estimaciones, ni indicadores nacionales sobre los avances en la reducción de la Desnutrición Crónica del presente gobierno, y se tiene una estrategia de focalización en 7 departamentos con mayor prevalencia de desnutrición crónica del país. Sin embargo, se deja por fuera del interés público y el seguimiento al resto de departamentos y sus municipios que tienen altos niveles de desnutrición, por lo que existe un riesgo de desfocalización.

## ***2.2 Salud, agua y saneamiento***

Hay un déficit importante en la cobertura de los servicios básicos de salud. Según datos de la Alianza por la Nutrición y cifras del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en el país hay 1,223 puestos de salud. Considerando que según estándares internacionales de salud debiera de haber 1 Centro de Salud por cada 10,000 habitantes y 1 puesto de salud por cada 2,500 habitantes, hay un déficit actual de 4,600 puestos de salud para brindar una cobertura universal.

Se tienen bajos niveles de acceso a servicios de agua y saneamiento. El acceso a estos servicios es muy bajo, cerca del 23.7% de la población carece de acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable y un 46.7% de la población carece de acceso a servicios de saneamiento mejorados en sus viviendas.<sup>11</sup>

Estos indicadores, nos dan una noción que los niveles de acceso a estos servicios básicos de salud, agua y saneamiento son muy bajos, y los mismos no miden la calidad y disponibilidad de estos servicios donde existen.

## ***2.3 Educación con pertinencia cultural***

A nivel de servicio de educación, la cobertura de servicios con pertinencia es baja, especialmente en los niveles educativos (inicial, preprimaria, primaria y básica) que el Estado tiene la obligación Constitucional de proveer a la niñez y juventud guatemalteca. La cobertura educativa en el nivel

---

<sup>11</sup>Según estimaciones en la última Encuesta de Condiciones de Vida (Encovi 2014).

inicial del Estado es prácticamente inexistente, ya que no existen programas públicos con presupuesto específico para atender a dicha población.

Para los otros niveles obligatorios educativos que el Estado debiera de proveer cobertura universal, los porcentajes de niñez que atienden las escuelas en preprimaria (entre 4 y 6 años) son del 30.5%, y para niñez en primaria (7 a 12 años) de un 90.2%.<sup>12</sup> Combinadas, la cobertura educativa en estos niveles es del 71.2% de niños en edad de preprimaria o primaria. En números, tenemos que casi un millón de niños y niñas se encuentran fuera de la escuela en los niveles preprimaria y primaria. La cobertura al año de referencia de la ENCOVI, para en el nivel educativo básico según el Ministerio de Educación era de tan sólo el 45%.

Según estadísticas al 2019 del Sistema Nacional de Indicadores del Ministerio de Educación se tiene 5,899,526 niños y adolescentes en edad escolar. La cobertura neta de escolaridad es tan sólo del 77.38% en la primaria. Los resultados de graduandos de nivel medio de las evaluaciones en lectura son de tan sólo 34.31% al 2018 aprueban dicho examen y el 11.05% aprueba matemáticas en niveles satisfactorio o excelente.

Las bajas coberturas en matrícula en los niveles que el Estado debiera de proveer por mandato constitucional implican que en el país aún se mantienen altos niveles de analfabetismo. Al 2014, según la última Encuesta de Condiciones de Vida se estima que un 20.8% no sabe leer y escribir (en indígenas se estima en 32.8% y en ladinos un 13.7% son analfabetas).

El problema del analfabetismo no es independiente a la inclusión educativa con pertinencia cultural. Para la niñez indígena que atiende la escuela, cerca de tres cuartas partes no reciben educación en su idioma materno. Esto contribuye a que muchos niños y niñas indígenas sean analfabetas funcionales (es decir, que no logran desarrollar sus habilidades receptivas y productivas lingüísticas en el idioma distinto al materno en que reciben su enseñanza). Para la niñez que habla el castellano, la situación es muy distinta, ya que todos los niños y adolescentes que atienden la escuela tienen acceso a la enseñanza en su idioma materno.<sup>13</sup>

Los déficits de cobertura y atención con pertinencia y calidad afectan el aprendizaje, logro educativo y la calidad de educación en especial de la población indígena. Según estimaciones de la Encovi 2014, persiste la brecha de 3 años de escolaridad entre población ladina y población indígena (7.2 años vs. 4.2 años), que dificulta cerrar la brecha salarial de la población económica activa. Al 2014, la brecha salarial entre las poblaciones ladina e indígena era muy elevada, ya que se estima que el salario promedio del indígena era tan sólo el 61% del salario del ladino.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Hernández, L (2016). *Educación Bilingüe e Intercultural: Avances, Tendencias, Brechas y Retos en Términos de Inversión*. SavetheChildren Guatemala, Guatemala.

<sup>14</sup> Ibid.

### SECCION 3. El Caso del Plan del Pacto Hambre Cero

El Pacto Hambre Cero (PHC) fue formulado por el gobierno de Guatemala en el 2012 y fue refrendado como un pacto nacional, un compromiso de Estado, por organizaciones nacionales e internacionales con el fin de erradicar el hambre en el país.

El contexto del plan se planteó cuando cerca de la mitad de niños y niñas menores de cinco años del país padecía de desnutrición crónica. Esta desnutrición se asocia con el pasado porque las deficiencias nutricionales en la niñez temprana se acumulan en el tiempo y se reflejan en una baja talla para la edad (y el sexo).

Los primeros años de la niñez son vitales ya que en ellos se desarrolla el cuerpo y el cerebro, por lo que una buena nutrición y una adecuada estimulación temprana contribuyen a fortalecer las habilidades físicas y cognitivas de los niños y niñas que les servirán por el resto de su vida.

El Pacto Hambre Cero tenía como metas las siguientes:

- 1) Disminuir en 10% la prevalencia de la desnutrición crónica infantil en un plazo de 4 años.
- 2) Prevenir el hambre estacional y reducir la mortalidad en la niñez menor de 5 años.

Para el primer resultado se planteó el proveer de un conjunto de diez intervenciones más costo efectivas para reducir la desnutrición crónica en el período de vida conocido como la ventana de los mil días (desde la concepción de un niño o niña hasta que alcanza los 2 años) identificadas *con evidencia en diversos estudios*<sup>15</sup> y reconocidos en iniciativas internacionales como *Scaling Up Nutrition* y el *Programa de Reducción de la Desnutrición Crónica* que buscaban reducir este flagelo en la niñez.

El Segundo resultado se cumpliría mediante una serie de intervenciones para prevenir, mitigar y tratar la desnutrición aguda, que incluían intervenciones como el apoyo a pequeños productores de granos básicos; seguimiento y tratamiento de la desnutrición aguda; establecimiento de redes de protección social, así como de sitios de vigilancia y alerta en SAN.

El Plan Hambre Cero involucraba a 21 instituciones, 16 en implementación (SESAN, INE, MINFIN, SEGEPLAN, MAGA, MINEDUC, MICIVI, MINECO, MINTRAB, CONRED, MARN, SOSEP, INFOM, FONADES, MSPAS, SBS, INDECA, FONAPAZ, SCEP, ICTA y el INSIVUMEH); que abarcaban 76 actividades presupuestarias, así como 276 productos y subproductos.

Los componentes directos del PHC incluían: servicios básicos de salud y nutrición; comunicación para el cambio del comportamiento; alimentación complementaria y suplemento de los micronutrientes; alimentos fortificados y la atención a la población vulnerable a la inseguridad alimentaria.

Los componentes indirectos (viabilidad y sostenibilidad) incluían los siguientes: agua y saneamiento básico; mejoramiento de los ingresos y la economía familiar; fortalecimiento de

---

<sup>15</sup>[http://www.who.int/nutrition/publications/lancetseries\\_maternal\\_and\\_childundernutrition/en/](http://www.who.int/nutrition/publications/lancetseries_maternal_and_childundernutrition/en/)

agricultores de subsistencia, pequeños y medianos productores; gobernanza local en SAN; Escuelas Saludables; y alfabetización.

De los 340 municipios del país, la población objetivo del PHC abarcaba los 166 municipios con mayores tasas de desnutrición crónica del país (priorizados según datos del Censo Nacional de Talla de Escolar del 2008). En estos, la atención se focalizaría en menores de 5 años y en mujeres en edad reproductiva (15-49 años).

### ***3.1 Monitoreo y Evaluación de impacto***

Las intervenciones en los 166 municipios priorizados se plantearon de forma escalonada, para atender grupos de municipios según su prioridad: en la fase 1 se atenderían los 33 municipios con tasas de desnutrición crónica arriba de 70.4%; en la fase 2, los 50 municipios con tasas entre 60.1% y 70.4% y en la fase 3, los 83 municipios con tasas entre 42.9% y 60.1%.

Para el monitoreo y la evaluación de impacto se diseñó una encuesta representativa que permitiría detectar cambios estadísticos en las prevalencias de desnutrición crónica de la niñez a atender.

Para medir el impacto, se centró en analizar las siguientes intervenciones más costo-efectivas para prevenir la desnutrición crónica en niñez menor de 2 años (en la ventana de los mil días)<sup>16</sup> que se listan a continuación:

1. Promoción y apoyo de la lactancia materna.
2. Mejoramiento de la alimentación complementaria, a partir de los seis meses de edad.
3. Mejoramiento de prácticas de higiene incluyendo el lavado de manos.
4. Suplementación de vitamina A.
5. Suplementación de zinc terapéutico en el manejo de la diarrea.
6. Provisión de micronutrientes en polvo.
7. Desparasitación y vacunación de niños y niñas.
8. Suplementación de hierro y ácido fólico para prevención y/o tratamiento de la anemia en mujeres embarazadas.
9. Prevención de la deficiencia de yodo, a través de sal yodada.
10. Fortificación de los alimentos básicos con micronutrientes.

La mayoría de estas intervenciones debieran de proveerse en el primer nivel de atención, es decir en los puestos de salud, es decir son competencia del Ministerio de Salud Pública y Atención Social (MSPAS).

Por lo anterior se puede afirmar que en la evaluación del Plan Hambre Cero se trató de evaluar una pequeña parte de las intervenciones, aunque importantes del Plan, ya que como se comentó

---

<sup>16</sup>La ventana de los mil días es un período de oportunidad para intervenciones tempranas que abarca desde la concepción, hasta que los niños o niñas tienen 2 años.

anteriormente este plan involucraba a 21 instituciones, 76 programas y 276 productos y subproductos.

La complejidad de querer evaluar pocas intervenciones, sin tomar en cuenta el resto de intervenciones y sus acciones dificultaba el proceso de identificación y poder distinguir el efecto de vacunación de otras intervenciones como las transferencias monetarias condicionadas en la nutrición de la niñez evaluada. En este caso, por ejemplo, si las transferencias fuesen aleatorias (es decir cada niño o niña, tenía la misma probabilidad de recibir las mismas), se eliminaba el problema de identificación y se podría saber los beneficios de la vacunación, sin embargo, como se ha visibilizado estas al tener un componente político no eran aleatorias, ni tampoco respondían a una priorización según la necesidad de la población.

### ***3.2 Resultados del PHC***

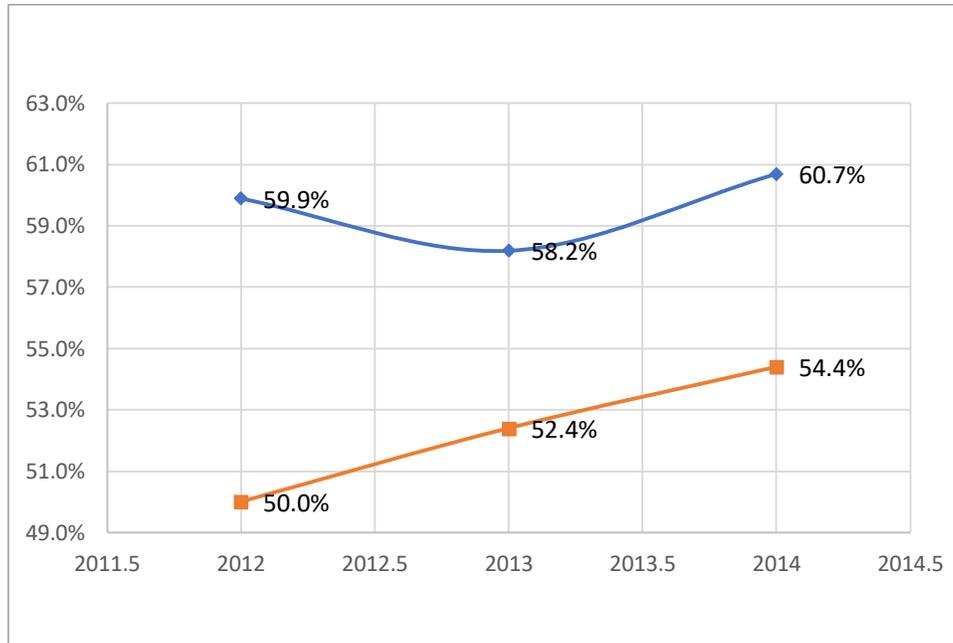
El gobierno del Partido Patriota a través de la SESAN presentó como resultados en su segundo año de gobierno que la desnutrición crónica en menores de 5 años había disminuido de 59.9 a 58.2% y que se tenía una reducción de 1.7 puntos porcentuales que atribuían al Plan Hambre Cero, es decir afirmaban que era el “impacto”.

Estos resultados en realidad no eran de una evaluación de impacto, sino más bien indicaban cuanto el monitoreo había reducido “aparentemente” la desnutrición de menores de 5 años. Entre comillas “aparentemente” porque por provenir de una encuesta, estos cambios podían no ser significativos (es decir, sin cambios). El gobierno no presentó evidencia si estos cambios tenían evidencia estadística que fueran distintos de cero.

Tampoco estos resultados mostraban si la niñez en la ventana (niños y niñas menores de 2 años), el grupo meta del primer objetivo del PHC, había mejorado o no en sus tasas de desnutrición. El gobierno al tercer año no presentó los resultados de la tercera encuesta, tampoco publicó los resultados de la verdadera evaluación de impacto.

En la figura 10 se presenta la prevalencia de desnutrición crónica (porcentajes de niños y niñas con baja talla) de los 166 municipios priorizados por dicho plan utilizando las encuestas del Plan Hambre Cero.

**Figura10. Desnutrición crónica de la niñez prioritaria del Plan Hambre Cero (2012-2014).**



*Fuente: Hernández, L. (2016).*

Como muestra la gráfica anterior, la desnutrición crónica en menores de 2 años, según las encuestas pasó de un 50% en el 2012 a 54.4% en el 2014, con un “aparente” deterioro de 4.4%. Para menores de 5 años, se observó un “aparente” deterioro de 59.9% a 60.7% en dicho período.

Para saber si estos deterioros eran “aparentes” o no, se necesitaban pruebas estadísticas rigurosas, que no fueron presentadas por el gobierno.

En el PHC se invirtieron, según el gobierno, cerca de Q12 mil millones y alrededor de Q160 millones en el monitoreo y evaluación.

En resumen: pese a que el propósito del PHC era reducir la desnutrición crónica en menores de 2 años en 2.5 puntos porcentuales al año (10 puntos porcentuales en los 4 años), nunca se supo por el gobierno si hubo algún cambio en este indicador, tampoco fue público los resultados de la verdadera evaluación de impacto.

### **3.3 Diseño y resultados de la evaluación del PHC**

La estrategia de evaluación de impacto propuesta por el Plan se basaba en un método conocido como “**Regresión de Diseño de Discontinuidad (RDD por sus siglas en inglés)**”. La misma consistía en una implementación de las intervenciones por fases según grupos de priorización (1,2 y 3) y la comparación de grupos de municipios similares (aledaños entre fases) en niveles de desnutrición, antes y después.

Sin embargo, debido a la falta de control en la implementación del PHC de las intervenciones, no fue posible utilizarla y en su lugar se usó un método de “**Doble Diferencias (DD)**” para comparar tendencias entre quienes recibieron dichas intervenciones, y quienes no, y atribuir el cambio en la tendencia como el impacto del PHC. Esta alternativa, partía del supuesto que ambos grupos (beneficiados vs. no beneficiados) tenían la misma tendencia antes del PHC.

Pese a que el impacto a medir era en una reducción de la tasa de desnutrición crónica, como se comentó antes, nunca se presentó si aumentó o se redujo en algún punto porcentual la desnutrición crónica gracias a alguna intervención de la ventana de los mil días.

En los resultados de la evaluación de impacto del ente evaluador (*International Food and Policy Research Institute*, IFPRI), falló en su estrategia de identificación (es decir en poder distinguir los beneficios o problemas del programa en su implementación en la salud de los niños), tal como se comentará adelante en el análisis otro ente investigador.

### **3.4 Ejecución presupuestaria**

El Plan Hambre Cero invirtió en sus últimos 3 años (2013 al 2015), según el gobierno de turno, Q12.4 miles de millones. Sin embargo, según análisis presupuestario de la Asociación GAED,<sup>17</sup> su ejecución real fue mucho menor, dado que: a) además de incluir los 66 municipios prioritarios; esta incluía a todo el país; b) Se incluyeron obras ajenas a SANy al PHC tales como la cuestionada Carretera CA-2 Occidente, que fue la principal obra de dicho plan; entre otros.<sup>18</sup>

La clasificación presupuestaria de los recursos que se invirtieron en el PHC fue no sólo arbitraria al incluir obras que no benefician la población de interés, sino también no se pudo distinguir si hubo una readecuación de recursos para atender estos 166 municipios con alta desnutrición. Es un desafío grande y en general pendiente para las políticas públicas el poder mostrar con transparencia el uso de recursos en los programas y políticas destinados a atender las necesidades de la niñez y mostrar las readecuaciones de recursos (humanos y financieros) en los planes y mejorar la efectividad de los planes, programa o proyectos con esos fines.

### **3.5 Análisis del monitoreo e Impacto del PHC**

La Asociación GAED analizó con evidencia estadística si hubo cambios en la desnutrición en la niñez del PHC y la validez de su evaluación de impacto.<sup>19</sup> analizaron datos antropométricos de 18,112 niños y niñas menores de 5 años priorizados de las 3 encuestas del PHC. Modeló la media condicional de la desnutrición usando 168 variables de control (sexo, edad, área, controles fijos

---

<sup>17</sup>Seminario GAED: “Deterioro de la desnutrición crónica en la niñez guatemalteca en el marco del Plan del Pacto Hambre Cero y desafíos actuales para reducirla” Guatemala, 24 de noviembre de 2016.

<sup>18</sup>Tan sólo en el 2014 la principal obra del Plan PHC fue la “ampliación de carreteras primarias, puentes y distribuidores de tránsito” (principalmente la obra CA2-Occidente) que incluía un 27% del presupuesto de dicho año (Q1,423 millones de Q5,272.8 millones en el 2014).

<sup>19</sup> Hernández Cordero, Luis Felipe (2016) "Sobre el deterioro de la desnutrición crónica en la niñez del Plan Hambre Cero y opinión técnica sobre su evaluación de impacto", Asociación GAED, WP1601.

de cada municipios). Para que las pruebas fuesen robustas, tomaron en consideración que las observaciones a nivel de hogar no eran independientes entre sí.

De las encuestas de monitoreo obtuvieron los siguientes resultados:

**Para menores de 5 años:**

- La reducción de la desnutrición crónica de 1.7 puntos porcentuales (o pps) entre el 2012 y el 2013 en menores de 5 años presentada como “impacto” del PHC, no era significativa estadísticamente (distinta de cero).
- No había evidencia significativa del deterioro observado en la desnutrición crónica (0 a 5 años) de 0.8 puntos porcentuales entre el 2012 y 2014.

**Para menores de 2 años:**

- **Hubo un deterioro significativo (al 95% de confiabilidad) de 4.4 pps en la desnutrición crónica.**
- La niñez rural sufrió un deterioro de **5.2 pps en sus prevalencias de desnutrición (significativo al 95%)**, sin evidencia de deterioro en el área urbana.
- Las niñas del área rural fueron las más afectadas, ya que sufrieron un aumento de la desnutrición crónica en 11.8 puntos porcentuales (en niños, el deterioro que indicaban las encuestas no fue significativo).

Los resultados del análisis de dicha asociación sugieren que la desaceleración en la reducción crónica a nivel nacional en menores de 5 años a partir del 2008 se debe paradójicamente a los resultados negativos que se dio en la niñez priorizada por el Plan Hambre Cero.

### ***3.6 Sobre la Validez Evaluación de Impacto<sup>20</sup>***

La evaluación de impacto omitió responder si había alguna reducción en algún punto porcentual la desnutrición crónica de menores de 5 años en la niñez prioritaria del PHC, pese a que las encuestas estaban diseñadas para ello. En su lugar analizaron cambios en las alturas (estandarizadas, según criterios de la OMS). Sin embargo, el analizar los cambios en alturas estandarizadas puede dar resultados ambiguos, que no reflejan con claridad si los posibles beneficios se dan en la niñez que padece desnutrición.<sup>21</sup>

La evaluación estaba diseñada para usar un método RDD (Regresión por Discontinuidad, por sus siglas en inglés). Por el descontrol en su implementación que reconocen los investigadores a cargo, se utilizó en lugar del RDD un método DD (Doble Diferencia) para comparar quienes recibieron las intervenciones contra quienes no y ver cambios en sus tendencias en el tiempo.

Los resultados presentados de cambios en las alturas de los niños y niñas fueron pequeños y poco significativos, y por no encontrar efectos trataron de forzar encontrar mejores resultados combinando las distintas intervenciones, sin embargo, aun así, los mismos fueron desalentadores.

Pese a los resultados que presentaron, para que tuviesen credibilidad, tenían que probar que el supuesto básico al usar la metodología DD de que los grupos antes y después de las

---

<sup>20</sup>Ibid.

<sup>21</sup>Por ejemplo, pueden mejorar los que no están desnutridos y empeorar los que están desnutridos, y la prevalencia de desnutrición crónica no cambiaría.

intervenciones se comportaban igual, lo cual no era posible porque tan sólo se tenían 3 encuestas, y se requerían de al menos 4 para ese fin.

Omitieron mencionar que durante la implementación del PHC hubo una seria crisis severa de conocimiento público en la provisión del servicio básico de salud, que afectó todas las intervenciones evaluadas del PHC.<sup>22</sup>

#### **SECCION 4. Planes de Desarrollo**

Podemos afirmar que el desarrollo es un proceso mediante el cual una sociedad logra alcanzar mejoras de bienestar. Un plan de desarrollo debe buscar entonces crear un Estado incluyente en el que todos sus habitantes estén mejor. Sin recursos financieros, un plan deja de ser plan y se convierte más en un conjunto de objetivos deseables pero desfinanciados. Para que un plan de desarrollo sea viable se deben de contar con recursos, aportes o contribuciones que provienen de la misma sociedad. Si se carece de ellos, se padece del problema de los comunes, ya que a todos les gustaría contar con buenos servicios, pero pocos o ninguno están dispuestos a financiarlos.

Los problemas que enfrentan las instituciones en el país por su debilidad y mal uso de recursos son parte de un discurso que, aunque cierto en alguna medida, son la excusa para no tener reformas que muchas veces han sido contraproducentes y no han permitido visibilizar con claridad el Estado que se requiere financiar, ni cuánto cuesta, ni quién lo pagará.

Financiar grandes proyectos cada vez es menos posible, debido a que la carga tributaria es muy baja y mucho se destina para funcionamiento, limitando cada vez más lo que se puede invertir (y reparar) en bienes públicos (carreteras, puentes, seguridad pública, entre otros).

Para lograr el desarrollo de la población, las políticas públicas se deben centrar principalmente en la reducir la pobreza y fomentar el crecimiento, un factor muy importante para el bienestar de la población. Sin una adecuada inversión estratégica que se pueda financiar el Estado, la conectividad, certeza y el capital humano del país se deteriora.

Un Estado no puede atender las necesidades de sus ciudadanos ni del sector productivo, si no financia el costo de su desarrollo. Si la mano invisible existiera, las áreas rurales donde hay una ausencia más marcada en países en “vías de desarrollo” serían las más desarrolladas y el modelo de desarrollo sería más orientado a la anarquía donde predominan la ausencia del Estado y la absoluta libertad del individuo. La mano invisible es invisible porque no existe, lo cual es evidente en los países subdesarrollados y en desarrollo. Donde se ve desarrollo, es en países como los emergentes asiáticos donde el gobierno es un socio estratégico para el sector productivo, y se cuentan con recursos para inversiones en bienes públicos esenciales.

---

<sup>22</sup>Por ejemplo, en el 2015, en el esquema de vacunación de niños menores de 1 año, se tenía como meta al 2014 atender a 757,412 niños y niñas; pero tan sólo se atendió a un 41% (317,600), pese a contar con un 31% de presupuesto (Q247.4 millones) que lo que se aprobó originalmente.

El Estado para funcionar debe de proveer servicios básicos como seguridad, salud, educación; promover un marco legal confiable; infraestructura productiva para la inversión y generación de empleo digno, entre otros, y para ello debe de financiarse y construir instituciones transparentes, eficaces y eficientes, que permitan promover la estabilidad para crear un clima de inversión privada que incentive el crecimiento y la productividad.

Los beneficios de la redistribución para financiar el desarrollo no se comprenden porque este no ha ocurrido, pero para lograrse se requiere el compromiso social del país, un acuerdo sobre el financiamiento del Estado deseado y una adecuada planificación para alcanzarlo.

#### ***4.1 Presupuesto por resultados***

En Presupuesto es una herramienta de planificación que indica cómo se financiará un Estado en un período determinado y como utilizará estos recursos para cumplir sus funciones principales atribuidos por normas y leyes con la población. En Guatemala, el presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado en la actualidad sigue una estructuración programática y por resultado, que responde a las políticas vigentes, planes, programas, subprogramas y actividades.

Aunque recientemente se hace énfasis en la presupuestación por resultados, como aquel que “toma en consideración las condiciones de vida que se desea cambiar en el ciudadano a través de la intervención gubernamental” (MINFIN, presupuesto Ciudadano 2015), dicha terminología no una traducción a groso modo de lo que debiera ser el presupuesto para atender las obligaciones del Estado que se establecen en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Conceptos como la transparencia y en la rendición de cuentas se pueden resumir como en el uso adecuado de los recursos y a que estos respondan al planteamiento de recursos que solicita en gobierno al ejecutivo año tras año al legislativo y la sociedad. La eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos depende también de la adecuada formulación de las políticas y planes que pudieran incluso no incluyentes si la población beneficiada no responde a las necesidades sociales.

El presupuesto General de Ingresos y Egresos se formula anualmente con base a proyecciones de todos los ingresos que el gobierno estima obtener y el detalle de gastos e inversiones a realizar.<sup>23</sup>Los ingresos tributarios responden a las normas tributarias vigentes; cultura tributaria (evasión y elución fiscal); los privilegios fiscales; al nivel de producción de bienes y servicios en la economía; la estabilidad macroeconómica, entre otros.

Los ingresos tributarios del país son bajos, como se verá adelante, lo cual limita la capacidad de inversión del Estado para atender las necesidades de la población del país y de los sectores productivos. Como los ingresos del Estado son limitados, también el gasto lo es, ya que también

---

<sup>23</sup>Según La Constitución Política de la República, Artículo 237.

responde a criterios de la política fiscal que limita el porcentaje de déficit máximo recomendado que se puede financiar en el proyecto de presupuesto con fuentes internas o externas afín de no crear inestabilidad macroeconómica que es contraproducente para el crecimiento económico.

Bajo ese escenario de recursos limitados, prácticamente ninguna institución que atiende las necesidades de la población se da abasto. Para que una institución pueda contar con más recursos, como hay un límite presupuestario global, otras deben de sacrificar de sus propios recursos lo cual implica un *trade-off* entre instituciones, debilitando a otras, que se traduce en déficits de calidad y cobertura de los servicios públicos esenciales, y limita seriamente la capacidad de inversión del Estado para generar bienestar y competitividad del país afectando las posibilidades de crecimiento económico y desarrollo social.

La formulación presupuestaria se da dentro de un proceso político de ingresos escasos e insuficientes que se ven agravados cuando el Congreso de la República no aprueba el proyecto de Presupuesto del año siguiente, ya que al quedar vigente el presupuesto aprobado anterior (artículo 171 de la Constitución Política de la República), debilita el proceso de Planificación; cae el poder de compra del presupuesto por la inflación (del costo de insumos, salarios, etc.). En caso de readecuación, las readecuaciones de presupuesto y controles del gasto (con débil regulación) agravan aún más la débil efectividad y ejecución presupuestaria.

En la formulación del proyecto anual de presupuesto elaborado por el gobierno en funciones, cada institución cuenta con un techo que es definido con base al techo global proveniente de proyecciones de ingresos elaborados por el MINFIN y la SAT, así como las estimaciones de capacidad de endeudamiento del BANGUAT a fin de no comprometer la estabilidad macroeconómica del país. Con estos techos presupuestarios, de ser aprobados, cada institución tiende a tener presupuestos similares o ligeramente superiores a años anteriores.

En el proyecto de presupuesto anual, se incluye una proyección del presupuesto multianual de ingresos y gastos de forma general y no especifica la distribución programática de cómo lograr las metas a mediano plazo. Es decir, el presupuesto multianual no es programático. Al no ser vinculante, el proyecto de presupuesto es únicamente para el año siguiente, es interanual de corto plazo y no de mediano plazo. Esto aunado al riesgo de que cada año puede improbarse el presupuesto, no permite tener un horizonte de mediano plazo la programación de los mismos gobiernos de turno.

En el proceso de Planificación se parte de las políticas, planes y presupuesto del gobierno en turno. Si los partidos que son electos para gobernar carecen de planes de corto y mediano plazo dentro de la lógica presupuestaria, se sigue una lógica inercial cuando estos al tomar el poder para un período de tiempo corto -de 4 años- deben cubrir las necesidades de funcionamiento e invertir los recursos remanentes según las políticas y lineamientos generales del gobierno anterior. Dicha falta de previsión de los actores políticos, en caso de llegar a ser electos para gobernar, debilita aún más la implementación de planes efectivos y eficientes para desarrollar el país.

Planes de desarrollo como el K'atun nuestra Guatemala 2032, además de carecer de un presupuesto para definir cuánto cuesta financiar sus objetivos, tampoco tienen una estructura programática de corto, mediano y largo plazo que permita establecer la hoja de ruta de cómo se alcanzarán dichos propósitos y que tampoco son vinculantes con distintos gobiernos durante su horizonte 2012-2032. Por lo anterior el plan K'atun 2032 es similar a las Estrategias de Reducción de Pobreza Municipales que se plantearon entre el 2000 y 2004 ya que nunca se implementaron por carecerse de recursos.

Es más, el K'atun, pese a ser formulado de forma participativa en el 2012, donde se proyectaba la sociedad del 2032, se basó en un censo de Población y Vivienda del 2002 que ya estaba desactualizado-lo ideal según la CEPAL es que se actualice lo más cada 10 años- y que por ende no era posible proyectar las necesidades de la población a 30 años adelante (2002-2032).

Cualquier plan de gobierno u organización política partidista debe abarcar al menos su período, por el cual aspiran atender las necesidades de la población que identifican en sus planes o lineamientos generales de política. Para que sean planes, debe de identificarse los recursos humanos, logísticos y financieros con que se dispondrá, y necesidades adicionales de financiamiento y sus fuentes para que dichos planes sean viables. Si un Plan carece de recursos financieros y estructura programática, deja de ser plan y se vuelve un listado de aspiraciones irrealizables. Cuando estos planes se hacen desde el gobierno y están desfinanciados, no sólo debilitan el proceso de planificación, sino desvirtúan la democracia.

A continuación, se analiza el Plan Nacional de Desarrollo donde se presenta una síntesis, y se analiza su viabilidad tanto financiera como política.

#### **4.2 El Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032**

Fue formulado entre el 2013 y 2014 en el seno del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) como instancia responsable de la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural y el ordenamiento territorial.<sup>24</sup>

Fue aprobado por el CONADUR y presenta como una Política Nacional de Desarrollo con un horizonte de veinte años que rige al resto de políticas del país. Tuvo un carácter participativo en el CONADUR articulado con otros espacios de participación ciudadana, que, aunque incluyó presentación al Foro Permanente de Partidos Políticos, no presenta ningún acuerdo respecto a la visión de estos y al financiamiento de dicho Plan.

El K'atun incluye una sinopsis de las políticas públicas que están vinculadas con los ejes de desarrollo del plan y cuales hacen falta fortalecer y mejorar. Identifica 11 políticas vigentes (1. Política Nacional de Desarrollo Rural Integral; 2. Política Nacional de Juventud 2012-2020; 3. Política Nacional en Discapacidad; 4. Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023; 5. Política Pública para la Convivencia y Eliminación del Racismo y Discriminación; 6. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional; 7. Política de Desarrollo Social y Población; 8. Política Nacional de Derechos Humanos 2006-2015; 9. Política

---

<sup>24</sup>Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*. Guatemala: Conadur/Segeplán, 2014.

Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo; 10. Política Nacional de Cambio Climático; 11. Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos); 3 Políticas a desarrollar (ordenamiento territorial, política de ciudades y desarrollo urbano, política de sistemas rurales) y la necesidad de fortalecer el marco global de políticas públicas.

Dicho Plan no hace vinculación explícita a los planes, programas y recursos necesarios para lograr las metas que establece el K'atun.

Desde la creación del Consejo Económico y Social en el 2012, se ha promovido en distintos ámbitos la urgente necesidad de contar con un Censo de Población y Vivienda actualizado como línea base para planificación y un plan de desarrollo. Sin embargo, como ya se afirmó, El Plan K'atun del 2012 consideraba planificar para un horizonte a 20 años con un censo desactualizado del 2002, que no permitía hacer proyecciones a 30 años para saber las necesidades de la población en dicho horizonte.

El XII Censo de Población y VII Vivienda 2018, o Censo 2018 que originalmente estaba planteado para realizarse en su año de aprobación 2016, fue pospuesto con la incidencia activa del CES para que este tuviera las condiciones financieras, técnicas y logísticas necesarias para garantizar contar con esta línea base tan necesarias para la planificación que requiere el país.

A raíz de estas gestiones y con el liderazgo del Ministerio de Economía que preside la Junta Directiva del INE, el levantamiento censal se pospuso para el mes de julio del 2018, finalizando en agosto de 2019, y tuvo como resultado un levantamiento Censal exitoso donde se logró un 96% de cobertura estimada de viviendas censadas como dato estimado. Actualmente, dicho proceso se encuentra en etapa post-censal donde se incluye las revisiones críticas de las boletas, digitación y control de calidad, actualización cartográfica (post-censal), análisis de consistencia para posteriormente presentar sus resultados finales en el 2019.

Es importante que los resultados del censo sean presentados lo antes posible en el año 2019, para que dentro de otras consideraciones no se refleje desinformación. Por ejemplo, en Colombia recién terminaron su Censo y tuvieron una población menor del 9% a la población prevista (cerca de 5 millones de personas menos) lo cual pone en situación difícil al gobierno y la validez del censo es sujeta de escrutinio actualmente por la CEPAL y CELADE.<sup>25</sup> Guatemala por su parte, pudiera enfrentar una situación similar, por lo que es mejor sea resuelta en la administración actual dado los riesgos políticos y mediáticos que representa.

La cobertura final de habitantes dependerá del proceso de digitación y revisión de datos, y del proceso de conciliación donde se estima la población total del país utilizando datos demográficos (nacimientos, muertes y migración neta).

---

<sup>25</sup>Ver por nota en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46146957>

## SECCIÓN 5. Financiamiento del Desarrollo

La inversión pública en capital humano e infraestructura ha estado limitada principalmente por la baja capacidad de generar ingresos producto de la tributación y el uso eficiente, efectivo y transparente de los recursos. La debilidad de la planificación y la falta de recursos para seguridad pública, infraestructura y servicios esenciales han limitado las posibilidades de crecimiento económico y desarrollo social del país y ha restado su competitividad con vecinos de la región y el resto del mundo. Por lo anterior, el modelo de desarrollo que sigue el país refleja rezagos.

### 5.1 Carga Tributaria

La carga tributaria se ha caracterizado por ser baja comparada con otros países de la región y el mundo. En el año de la firma de los Acuerdos de Paz, la carga tributaria alcanzaba un 9.6%, la cual mejoró en una década hasta alcanzar un 12.1% en el 2007, sobrepasando levemente la meta establecida en los Acuerdos de Paz del 12%. Posteriormente debido a reformas poco efectivas y contraproducentes, esta cifra ha caído hasta un 10% en el 2018, como se observa en la Figura 11.<sup>26</sup>

Aunque se prevé una recuperación de la carga para alcanzar 10.9% en el 2019 solamente con medidas administrativas,<sup>27</sup> estas mejoras aún quedan por debajo del mínimo deseado establecidos en los Acuerdos de Paz, que aún resultan insuficientes dados los requerimientos de inversión y recuperación en infraestructura y capital humano, necesarios para no afectar la competitividad del país.

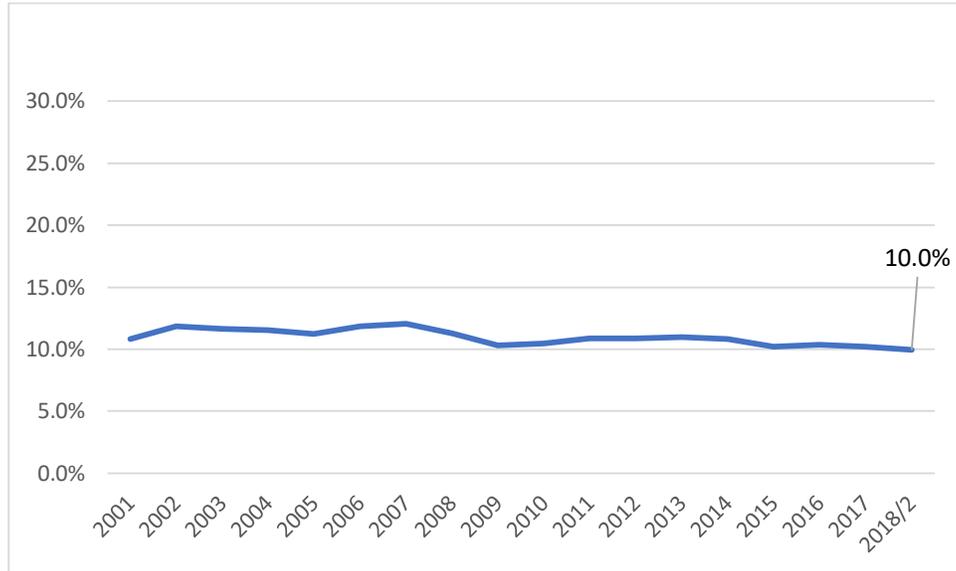
La limitante de recursos tributarios ha tenido como consecuencia que la capacidad de endeudamiento del país sea baja y por ende que sea necesario mantener déficits moderados a fin de no incrementar la deuda a niveles que impliquen la posibilidad de un impago o la necesidad de renegociar deuda por falta de capacidad de pago. Mantener un bajo nivel de endeudamiento es importante para no encarecer el costo del servicio de la deuda y la estabilidad macroeconómica del país que es esencial para el crecimiento económico.

---

<sup>26</sup>Según estadísticas del Banco de Guatemala y cifras de recaudación del Gobierno Central de la SAT consultadas en <https://portal.sat.gob.gt/portal/estadisticas-indicadores-tributarios/#1506924429678-f901207c-76fb> consultadas el 8 de agosto de 2019.

<sup>27</sup> Según presentación del Ministro de Finanzas ante el Consejo Económico y Social en el evento “La formulación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, Consideraciones Técnicas, Políticas y Prácticas, celebrada el 23 de agosto de 2017.

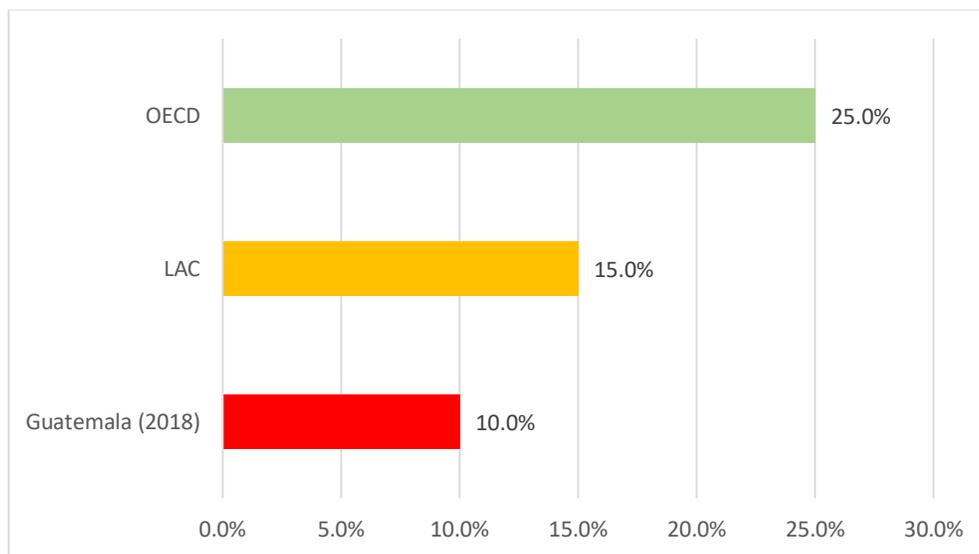
**Figura 11. Carga Tributaria en Guatemala**



*Fuente: Elaboración propia usando datos del Banco de Guatemala y la Superintendencia de Administración Tributaria.*

Esta gráfica es reveladora, pese a que se han dado varias reformas impositivas en los últimos años, no ha habido una reforma tributaria sustantiva que permita elevar la recaudación más allá del mínimo establecido de recaudar un 12% del PIB. Es importante señalar que dicha meta fue considerada como posible alcanzar, más no deseable y al dato más reciente al 2018, el país se encuentra un 20% debajo de dicho valor.

**Figura 12. Comparación Carga Tributaria País, LAC y OECD.**



*Fuente: Elaboración propia con datos de la SAT, BANGUAT y CEPAL.*

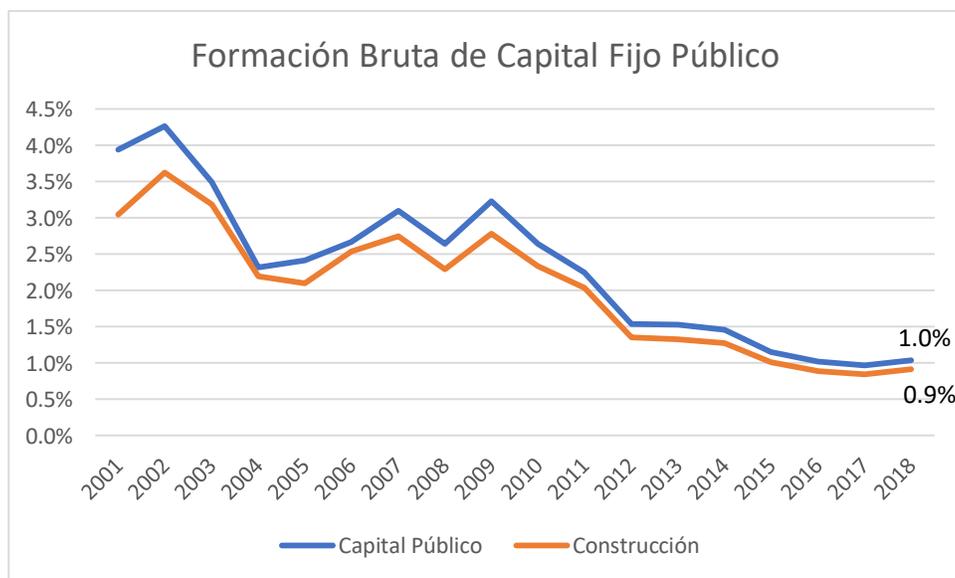
Un análisis comparativo de los niveles de carga tributaria del país en la figura anterior muestra que el país al tener una recaudación respecto al PIB (Carga Tributaria) en un nivel de 10%, Guatemala recauda tan sólo un 66% de lo que se recauda en promedio en países de Latinoamérica y el Caribe (con cargas tributarias en promedio 15% en el período 2010-2013), y tan sólo un 40% de lo que en promedio recauda los países de la OECD (con una carga tributaria cercana al 25% entre el 2010 y 2013).<sup>28</sup>

Al 2018 se ha tenido un déficit presupuestario respecto al PIB promedio de 1.9%, menor que el valor estimado de 2.3% en el 2018. La deuda respecto al PIB se estima aumentará a un 24.8% al 2017. Dicho nivel, se considera sostenible por estar debajo del valor crítico de referencia del 40% del PIB. Sin embargo, es importante notar, que este umbral de sostenibilidad fue establecido por organismos internacionales para países de ingreso bajo y con instituciones con desempeño mediano, y Guatemala podría argumentarse que tiene instituciones débiles y su ingreso es medio bajo, no bajo.<sup>29</sup>

### 5.2 Deterioro de la Inversión pública

La capacidad de inversión pública se ha visto deteriorada en las últimas décadas. Sin contar con la depreciación, se presenta en la figura 13 la inversión bruta de capital fijo del Sector público desde el 2001 al 2018 como porcentaje del PIB.

**Figura 13. Formación Bruta de Capital Fijo (Sector Público)**



Fuente: Banco de Guatemala.

<sup>28</sup> Según estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ver gráfico II.3 en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39939/S1600111\\_es.pdf?jsessionid=DDC5C691E836E73B1BDD4591FC501FD1?sequence=22](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39939/S1600111_es.pdf?jsessionid=DDC5C691E836E73B1BDD4591FC501FD1?sequence=22)

<sup>29</sup> Dicho valor crítico de deuda del 40% es definido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para países de ingreso bajo e instituciones con desempeño mediano, ver <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/pdf/jdsfs.pdf>. Sin embargo, Guatemala se clasifica como un país de ingresos medios bajos, según el Banco Mundial.

En el 2001 el gobierno invertía en el país 3.9% del PIB en Inversión Pública, de los cuales 3% del PIB era en el rubro de Construcción y la diferencia a Maquinaria y Equipo. Posteriormente, especialmente a partir de la caída de la Carga Tributaria observada en la última década, la inversión pública en Capital Fijo cayó al 2018 a un 1% y la Construcción a un 0.9%, cerca de 4 veces menos de lo que antes se invertía en el 2001.

Como una de sus consecuencias de la baja inversión del Estado, es el serio deterioro de la red vial del país, ya que su tiempo de vida útil expiro en al menos el 84% de carreteras del país,<sup>30</sup> y la red vial es muy limitada lo cual afecta seriamente la competitividad del país.

Al aumentar los costos de funcionamiento del gobierno, bajo una disminución de la carga tributaria que de por sí ha sido baja, además de afectar la conectividad del país, también afecta la provisión de servicios básicos con pertinencia a la población que crece, restándole competitividad al país.

### **5.3 Seguridad pública y privada**

En los últimos años, ha habido una tendencia a la reducción de la tasa de homicidios en el país. Usando datos del INACIF el número de muertes por cada cien mil habitantes ha descendido de 50.2 a 31.3% entre el 2009 y el 2018. Dichas cifras son superiores a las que reporta la PNC entre el 2009 y 2018 (46.4 y 25.1, respectivamente) ya que la PNC no da seguimiento a si las personas heridas por hechos de violencia no logran recuperarse y fallecen.<sup>31</sup>

Pese a estas mejoras, los niveles de inseguridad del país continúan entre los más elevados de Latinoamérica y del mundo. Según el Índice Internacional de Seguridad, elaborado por el Instituto para la Economía y la Paz, Guatemala aparece al 2019 entre los últimos lugares de seguridad en el mundo, ya que ocupa la posición 114 de 127 países, y el puesto 15 de 20 países en Latinoamérica.

Estos altos niveles de inseguridad conllevan costos muy elevados de la violencia que se han estimado que han alcanzado el 7.3% del PIB en el 2005 según estimaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).<sup>32</sup> Dichos costos de inseguridad se ven reflejados en los altos niveles de guardias de seguridad privada, que sobrepasan cerca de 6 agentes privados por cada Policía (Escobar, 2011). Al 2018 se contaba con cerca de 40,000 agentes, es decir, cerca de 218 policías por cada cien mil habitantes. Dicho exceso de agentes privados, que son más fáciles de encontrar en la calle, que los agentes públicos, son poco eficientes ya que se caracterizan por su informalidad, falta de entrenamiento y control adecuado de sus funciones y armamento.

---

<sup>30</sup>Según declaraciones del Ministro de Finanzas al 6 de septiembre de 2017 a Prensa Libre. Ver nota en:

<http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/al-menos-el-84-por-ciento-de-las-carreteras-esta-deteriorado>

<sup>31</sup>Información recopilada por Carlos Mendoza consultada en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/en-febrero-llegamos-la-tasa-de-homicidios-mas-baja-del-siglo>

<sup>32</sup>Según el Estudio el costo económico de la Violencia, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Guatemala 2006, consultado en:

<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Guatemala/presupuestos/EstudioCostodeViolencia.pdf>

La seguridad privada, además de sus deficiencias, no actúan de forma institucional para prevenir y combatir de forma sistémica la delincuencia del país. Su presencia no sólo tiene costos muy elevados comparados con la capacidad de tributación del país, sino que es un sustituto débil de la seguridad pública con bajos niveles de regulación y con poca capacitación, y carece de las economías de escala que puede ofrecer la seguridad pública, en especial si se pudiera contar con una PNC con una cantidad adecuada de efectivos que cuenten con una adecuada formación y capacidad de respuesta.

Un oficial bien capacitado brinda un mayor beneficio social que un agente de seguridad privada. Para financiar una policía más efectiva pudiera utilizarse algún impuesto específico para que por cada 4 agentes privados se financie un agente de la PNC, por ejemplo.

Tampoco la seguridad privada contribuye de forma organizada con el resto de instituciones encargadas de perseguir la criminalidad y velar por la justicia en el país. Es importante también hacer ver que aún empresas multinacionales con guardias de seguridad no están exentas de las extorsiones, por lo que evidencia que la seguridad privada es poco efectiva, aun en su función más básica preventiva.

## Referencias

- Banco de Guatemala (2017). Evaluación de la Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia, a noviembre de 2017, y perspectivas económicas para 2018.
- Collier, P. (2007). The Bottom Billion. Why The Poorest Countries Are Falling and What Can Be Done About It. United States of America. Oxford University Press.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2015). República de Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014.
- Escobar Noriega, Lorena (2011). La Regulación de los servicios de seguridad privada en Guatemala. ASIES.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) 2017. Encuesta Sobre Migración Internacional de Personas Guatemaltecas y Remesas 2016.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) 2015. “República de Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de vida 2014. Principales resultados”. Guatemala.
- Hernández, L. (2016). Estudio sobre el deterioro en la niñez priorizada del Plan Hambre Cero y opinión técnica sobre la validez de la evaluación de impacto. Asociación GAED. Documento de trabajo 1601. Guatemala.
- Hernández, L. (2016). Análisis de la focalización de las Estrategias para la reducción de la Desnutrición Crónica en el país. Asociación GAED, Documento de trabajo 1602. Guatemala.
- International Food Policy Research Institute (IFPRI) 2016. “Informe final de evaluación de impacto del Plan Hambre Cero”.
- United Nations International Children’s Emergency Fund (UNICEF) 2013. Mejorar la nutrición infantil: el imperativo para el progreso mundial que es posible lograr. New York, USA.
- Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) 2014. “Evaluación de Impacto del Plan del Pacto Hambre Cero. Primera encuesta en los 166 municipios priorizados” Guatemala.
- World Health Organization (WHO) 2006. “WHO Child Growth Standards. Length/height-for-age, weight-for-age, weight-for-length, weight-for-height and body mass index-for age. Methods and development.”
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2007. “La medida de necesidades básicas insatisfechas (NBI) como instrumento de medición de la pobreza y de focalización de programas. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Instituto Nacional de Estadística (INE), ICF International, 2017. Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-15. Informe Final. Guatemala.