

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.
LIMITADA

LC/L.713(Conf.82/5)Add.8
1º de octubre de 1992

SOLO ESPAÑOL

Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza
en América Latina y el Caribe

(Santiago de Chile, 23-25 de noviembre de 1992)

**ACTIVIDADES DE LOS GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE PARA
LA SUPERACION DE LA POBREZA**

Respuesta del Gobierno de Guatemala

Este documento fue preparado por la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN) de Guatemala.

No ha sido sometido a revisión editorial.

92-10-1541

INDICE DEL DOCUMENTO

I.	ASPECTOS GENERALES	1
A.	SITUACION DE LA POBREZA	1
B.	COMPROMISOS PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA	4
C.	MEDIOS A UTILIZAR	5
II.	METAS Y LOGROS SECTORIALES 1990/1992	
A.	METAS Y AVANCES EN NUTRICION INFANTIL	2
B.	METAS Y AVANCES EN MORTALIDAD INFANTIL	8
C.	METAS Y AVANCES EN EXTENSION DE SERVICIOS DE SALUD, INMUZACIONES Y TETANO NEONATAL	9
D.	METAS Y AVANCES EN ALFABETIZACION DE ADULTOS Y ESCOLARIZACION BASICA	11
E.	METAS Y AVANCES EN PROGRAMAS DE EMPLEO RURAL Y AGRICOLA	12
F.	METAS Y AVANCES EN PROGRAMAS DE EMPLEO URBANO	13
G.	METAS Y AVANCES EN PROGRAMAS DE VIVIENDA	14
III.	FINANCIAMIENTO	15
A.	EVOLUCION DEL GASTO SOCIAL	15
B.	APORTE FINANCIERO DEL SECTOR PRIVADO PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA	18
C.	FINANCIAMIENTO PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA	19
IV.	MARCO INSTITUCIONAL PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA	23
A.	PROBLEMAS DEL MARCO INSTITUCIONAL	23
B.	MARCO INSTITUCIONAL EXISTENTE	25
C.	MARCO INSTITUCIONAL REQUERIDO PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA	26
D.	FORMULACION, SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE LAS INTERVENCIONES PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA	27
V.	BIBLIOGRAFIA	29
VI.	ANEXOS	30

I. ASPECTOS GENERALES

A. SITUACION DE LA POBREZA

La pobreza en Guatemala, tanto en cifras absolutas como en términos porcentuales, manifiesta sin lugar a duda una situación preocupante, más aun si se considera el hecho de que la información disponible apunta hacia un empeoramiento.

Ahora bien, la manifestación bastante generalizada de la pobreza presenta así mismo matices de mayor o menor grado de agudización, tanto en términos geográficos como de grupos socioeconómicos de la población.

La mención anterior se puede expresar a través de cifras concretas, iniciando con el porcentaje de hogares que se encuentran en indigencia (pobreza extrema), pobreza no extrema y no pobres, en la década de los 80's, de acuerdo a la aplicación de la metodología de la línea de pobreza.

En primer término hay que indicar que en 1980-81, se estimó que alrededor del 63% de las familias eran pobres, constituyendo las familias indigentes el 32%; esta situación ya de por si muy crítica, empeoró para 1986-87 cuando los porcentajes de total de familias pobres y en indigencia pasaron a ser 68% y 52% respectivamente. Por otra parte el último dato con que se cuenta es para 1989, en donde estos porcentajes se sitúan cerca de 76% y 54% respectivamente. Las cifras entre la primera y la segunda y tercera mediciones muestran no solo un incremento en la indigencia sino también una reducción en el porcentaje de familias en pobreza no extrema y no pobres, lo que se ha interpretado como una reducción de la población de clase media o de medianos ingresos. Dicho de otra manera, hay un desplazamiento de muchas de las familias hacia condiciones de mayor agudización de las condiciones de pobreza. Estas cifras relativas, aunadas al crecimiento de la población hacen, que a lo largo de la década pasada el número aproximado de familias pobres haya aumentado de 850,000 a 1,200,000, o sea alrededor de 1,750,000 personas más en pobreza.

Es importante llamar la atención en cuanto a que, la agudización de los problemas que se asocian normalmente con la pobreza, podrían estar confirmando, aun sin tenerse evaluaciones concretas, que la pobreza se incrementó más, al inicio de la presente década.

En términos geográficos se manifiestan diferencias bastante marcadas, por ejemplo en 1986-87 la Región Metropolitana (R.I) presentaba un 52% de familias pobres, mientras que para ese mismo año la Región Nor-occidental (R.VIII) presentaba un 74%, encontrándose las seis Regiones restantes entre estos valores extremos. En el año 1989 una vez más la R.I muestra la cifra más baja con 60% y la

R.VIII la más alta con 88%. Las diferencias que se observan a nivel regional, también tienen su expresión diferenciada a niveles político administrativos más reducidos, sin embargo por ser cifras con validez estadística insuficiente no se incluyen en este análisis.

Pasando a la relación entre pobreza y grupos socioeconómicos, se puede afirmar que existen diferencias mucho más marcadas que en términos geográficos. Por ejemplo la evaluación de pobreza que se llevó a cabo en 1989, señala que de la población económicamente activa según la ocupación principal del jefe del hogar el 8% de los profesionales y técnicos se encontraban en indigencia estando en el otro extremo los agricultores con 72%; así mismo, en lo relativo a rama de actividad, de los incluidos en servicios financieros y empresariales un 7% mostraban indigencia y los incluidos en agricultura 71%. Así mismo, a través de esta misma evaluación, se compara la población indigente según nivel de instrucción, siendo 72% para la población sin instrucción y 6% para la población con educación superior.

Siempre dentro de este enfoque, se estimó que de la población en indigencia 78% se localizaba en el área rural y 22% en la urbana, por lo contrario de la población no pobre 57% estaba en el área urbana y 43% en la rural. Así también, por ejemplo, en la Región Norte (R.II), de la población en indigencia 9% tiene acceso a energía eléctrica y 91% no lo tiene, en el caso de la población no pobre 52% tiene acceso a energía eléctrica y 48% no lo tiene.

Sin entrar en detalle, ya que ese no es el propósito de este documento, se puede señalar basado en cifras disponibles y el análisis interpretativo de las mismas, que las causas o factores que definen la situación de pobreza, son en el caso de Guatemala, proclives a la explicación y mantenimiento del estado de pobreza de amplios grupos de población. En tal sentido, la fuerte inequidad en la distribución de los ingresos, los bajos salarios y la lenta o insuficiente evolución de los mismos, las altas tasas de subempleo y desempleo abierto particularmente la primera, el bajo nivel de instrucción y capacitación del trabajador, la alta concentración de la tenencia de la tierra, las elevadas tasas de inflación, la baja inversión productiva y la reducción en los presupuestos del Gobierno para los sectores sociales, entre otros, se suman para presentar un cuadro negativo para lo relativo a la pobreza en términos cuantitativos y cualitativos.

En el Cuadro 1 siguiente se incluye información cuantitativa que caracteriza la pobreza en Guatemala con mayor detalle.

CUADRO 1

HOGARES EN POBREZA

Categoría	Año 1980-81		Año 1986-87		Año 1989	
	%	Número	%	Número	%	Número
Pobreza Extrema	31.5	421.8	51.9	789.4	54.0	869.9
Pobreza No Ex- trema	31.8	424.5	16.0	243.4	21.5	346.4
Total Pobreza	63.4	846.3	67.9	1,032.8	75.5	1,216.3
No Pobres	36.8	488.6	32.1	488.2	24.5	394.7

Nota: el número de hogares es en miles.

B. COMPROMISOS PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA

Con la asunción del actual Gobierno se definieron las principales áreas de intervención. En tal sentido en abril de 1991 el Presidente Serrano manifestó a la nación que su Gobierno se compromete a "impulsar acciones decisivas del Estado a fin de establecer una mayor equidad económica y social, combatiendo la pobreza extrema, apuntando la modernización de la economía y brindando soluciones viables rápidas a los problemas básicos de la población"

Posteriormente y basado en el compromiso anterior se formuló la política económica y social que regirá el período 1991-1996, la cual se denomina "Hacia una democracia económica y social". Esta contiene el proyecto de sociedad que se busca construir. La cual se fundamenta en tres estrategias: La económica, la social y la económica-sectorial.

La estrategia social se expresa en un instrumento de planificación más concreto contenida en el Plan de Acción de Desarrollo Social 1991-1996 PLADES. En el anexo se adjunta el mencionado documento. Este plantea como objetivos la reducción de la pobreza y el mejoramiento del bienestar social de todos los guatemaltecos. Los medios de transformación contenidos en el PLADES para el logro de tales objetivos, son: 1) La generación de empleo productivo 2) el aumento de la inversión en capital humano y 3) la transferencia a los sectores de extrema vulnerabilidad. En suma a la estrategia social le corresponde garantizar el mejoramiento y la capacitación en el contexto del desarrollo humano, que permita a todos los guatemaltecos crecer en un marco de equidad y justicia social.

C. MEDIOS A UTILIZAR

El PLADES contiene un amplio conjunto de compromisos expresados en metas y productos vinculados con los sectores: Educación, salud, alimentación y nutrición, vivienda, menores en circunstancias especialmente difíciles y mujer.

Sin embargo para fines operativos se decidió emprender un esfuerzo más concreto y orientado hacia la reducción de los actuales niveles de pobreza, en el marco del PLADES quedando entonces una coherencia programática entre dichos esfuerzos.

De esa cuenta se inició en junio de 1992 la ejecución de la primera fase (asistencia preparatoria) de un programa estratégico para la reducción de la pobreza. Este programa se concibe como el mecanismo coordinador de la acción gubernamental responsables de ejecutar los programas del PLADES vinculados con el modelo de intervenciones focalizados para la reducción de la pobreza.

En tal sentido los medios a utilizar son un conjunto de programas y proyectos que contienen las intervenciones establecidas para la reducción de la pobreza. Estas intervenciones comprometen un conjunto de metas que son desarrolladas en el siguiente apartado.

II. METAS Y LOGROS SECTORIALES 1990/1992

Las metas en materia de reducción de la pobreza, están directamente relacionadas con el Plan de Acción Desarrollo Social (PLADES) presentado en la XI Cumbre Centroamericana de Presidentes en diciembre 1991 y publicado a principios del año 1992. En tal sentido, lo relativo a avances es muy prematuro de evaluar, por lo que estos se expresan fundamentalmente a través de proyectos que están en ejecución en distintas áreas del desarrollo social.

A continuación se presentan las metas, resultados y avances de acuerdo a las distintas áreas temáticas previstas en este documento país a presentarse en la 3ra. Conferencia Regional Sobre Pobreza en América Latina y el Caribe.

A. METAS Y AVANCES EN NUTRICION INFANTIL

1. Institucionalizar el período de crecimiento y desarrollo del niño de 0 a 5 años 20% en 1992, 90% en 1996 y 100% al año 2,000.

- a. Atención con una consulta mínima de crecimiento y desarrollo en el 50% de niños de 1 a 4 años en 1992, 60% en 1993, 70% en 1994, 80% en 1995, en 90% en 1996 y 100% en 2000.
- b. Educación familiar en crecimiento y desarrollo de un 55% de familias rurales en 1992, 65% en 1993, 70% en 1994, 80% en 1995, 90% en 1996 y 100% en 2,000.
- c. Suministro de 45,000 TM de alimentos por año en comunidades rurales y urbano marginales.
- d. Atención a mujeres embarazadas con 2 controles en un 40% en 1992, 45% en 1993, 50% en 1994, 55% en 1995, 60% en 1996 y 75% en el 2,000.

2. Control periódico oportuno del 60% de embarazo en 1996 y 85% en el 2,000.

- a. Administrar Sulfato ferroso y nutrientes al 60% de los embarazos.
- b. Administrar alimentación complementaria al 80% del embarazo controlado, proporcionar 15,000 toneladas métricas a 270 mil personas por año.

3. Mejorar la nutrición de la población en extrema pobreza.

- a. Expendios de alimentos
- b. Cocina comunal
- c. Silos comunales y familiares.

4. Fortificación y enriquecimiento de alimentos

Compromisos en ejecución en el desarrollo de intervenciones en alimentación de madres y niños por un monto de Q.178.2 millones

B. METAS Y AVANCES EN MORTALIDAD INFANTIL

1. Disminuir en 20% la mortalidad por enfermedades diarreicas en menores de cinco años en 1996 y 35% en el año 2000.

- a. Construcción e instalación de letrinas en 9,217 comunidades rurales.
- b. Dotación de agua potable en 920 comunidades rurales.
- c. Dotación de agua potable a población periurbana de la capital más o menos un millón de habitantes.
- d. Clorinización del 100% del agua servida por tubo en 325 cabeceras municipales.
- e. Control del 50% de los alimentos en calidad y cantidad (Laboratorio Control de Alimentos)

Compromisos en ejecución en el desarrollo de intervenciones en: introducción de agua potable y disposición de excretas por un monto Q.542.1 millones

C. METAS Y AVANCES EN EXTENSION DE SERVICIOS DE SALUD, INMUNIZACIONES Y TETANO NEONATAL

1. Disminuir en un 15% la prevalencia de enfermedades respiratorias en menores de cinco años en 1996 y 33% al año 2000.

- a. Realizar acciones comunitarias básicas para reducir las enfermedades respiratorias agudas.
 - Capacitación de 325 líderes comunales al año.
 - Dotación de 20 programas radiales departamentales y 5 nacionales sobre el I.R.A.
- b. Dar atención al 40% de los menores de 5 años por infecciones respiratorias agudas según clasificación de riesgo.
- c. Educar a 2,000 comunidades rurales, sobre infecciones respiratorias agudas.
- d. Dotar de medicamentos esenciales a puestos, centros de salud, farmacias nacionales y municipales, así como locales al 40% de la población rural en 1992, 45% en 1993, 50% en 1994, 45% en 1993, 50% en 1994, 55% en 1995, 60% en 1996 y 70% en el año 2000.

2. Disminuir la mortalidad neonatal a 18 por mil nacidos vivos en 1996 y 13 por mil nacidos vivos en el año 2000.

- a. Aumentar el porcentaje de partos atendidos por comadrona capacitada a 63% en 1996 y 70% al año 2000.

3. Alcanzar una cobertura de inmunización de BCG, Polio, DPT y Sarampión en el 80% en los menores de 5 años.

- a. Inmunización como mínimo al menor de un año así: 75% en 1992, 80% en el 1993, 80% en 1994, 90% en 1995, 90% en 1996, con DPT, Polio, Sarampión, BCG y 100% en el 2000.
- b. Inmunizar como mínimo al menor de 1 a 4 años así: 1992 75%, 1993 80%, 1994 80%, 1995 90%, 1996 90% y 2000 100% en DPT, Polio, Sarampión y BCG.

4. Alcanzar un 60% de cobertura de inmunización de las embarazadas, con toxide tetánico en 1996 y 80% en el 2000.

- a. Administrar toxide tetánico al 40% de embarazadas en 1992, 45% en 1993, 50% en 1994, 55% en 1995, 60% en 1996 y 80% en el 2000.

5. Mejoramiento de la infraestructura social básica.

- a. Construcción, reparación, habilitación y equipamiento de puestos y centros de salud.

Compromisos en ejecución en el desarrollo de intervenciones en :

- Construcción, reparación y acondicionamiento de puestos y centros de salud por un monto de Q. 15.5 millones.
- Programa de atención integral de la salud y terapia de rehidratación oral por un monto de Q. 62.7 millones.
- Superación de comadronas tradicionales por un monto de Q.9.6 millones

D. METAS Y AVANCES EN ALFABETIZACION DE ADULTOS Y ESCOLARIZACION BASICA

1. Aumentar el porcentaje de personas alfabetas al 60% en 1996.
 - a. Contratación y capacitación de 2000 alfabetizadores por año.
 - b. Organizar, supervisar y evaluar grupos de alfabetización.
 - c. Grupos demostrativos de alfabetización.
 - d. Desarrollar contenidos del programa educación bilingüe en apoyo al proceso de alfabetización.
2. Aumentar la cobertura de la educación primaria al 80% en 1996.
 - a. Contratación de maestros
 - b. Programas de educación pre-primaria y primaria con participación de la comunidad a través de modalidades no tradicionales.
3. Extender los servicios educativos del programa nacional de educación bilingüe a 4 idiomas mayenses ampliándolo a 400 escuelas más.
 - a. Investigación evaluación y desarrollo curricular.
 - b. Capacitación en servicios del personal responsable
4. Mejoramiento de la infraestructura social básica.
 - a. Construcción reparación, habilitación y equipamiento de escuelas primarias rurales.

Compromisos en ejecución en el desarrollo de intervenciones en:

- Apoyo a la educación Básica por un monto de Q.512.4 millones.
- Construcción y reparación de escuelas primarias por un monto de Q.35.0 millones.
- Mejoramiento y adecuación curricular por un monto de Q.85.7 millones

E. METAS Y AVANCES EN PROGRAMAS DE EMPLEO RURAL Y AGRICOLA

1. Apoyo a pequeños productores agrícolas

- a. Apoyo al pequeño productor agrícola incluyendo crédito, asistencia técnica, investigación, etc.

2. Maximizar el uso de la mano de obra

- b. Apoyar el uso de mano de obra a nivel público y privado.

3. Mejorar los niveles de productividad de los trabajadores

- a. Capacidad técnica

4. Equipamiento para talleres móviles de capacitación laboral para la mujer rural y cursos de capacitación

- a. Equipamiento de talleres
- b. Talleres de capacitación laboral

Compromisos en ejecución en el desarrollo de intervenciones en :

- Apoyo al empleo productivo por un monto de Q.398.8 millones.

F. METAS Y AVANCES EN PROGRAMAS DE EMPLEO URBANO

1. Promoción del empleo productivo

- a. Creación y fortalecimiento de microempresarios

2. Maximizar el uso de la mano de obra

- a. Apoyar el uso de mano de obra a nivel público y privado

3. Mejorar los niveles de productividad de los trabajadores4. Proveer de servicios comunitarios para niños en situación de extrema pobreza.

- a. Funcionamiento de hogares comunitarios, cuidado diurno y capacitación a mujeres y promotores comunitarios.

5. Atención al niño trabajador, reforzando la unidad de protección al menor trabajador.

- a. Protección legal
- b. Equipo y capacitación para el trabajo.

6. Atención al niño de la calle

- a. Cubrir el 60 % en 1996 y 90% en el 2000, para lo cual deberá contarse con talleres de capacitación laboral.

7. Impulso de programas para la tercera edad.8. Seguridad por desempleo9. Apoyo a la mujer trabajadora.

Compromisos en ejecución en el desarrollo de intervenciones en:

- Capacitación de trabajadores por un monto de Q. 35.6 millones
- Apoyo a la mujer trabajadora por un monto de Q. 1.9 millones
- Empleo productivo por un monto de Q.48.2 millones

G. METAS EN PROGRAMAS DE VIVIENDA

1. Dotación de soluciones de vivienda a familias en extrema pobreza.

- a. Entrega de lotes con servicios
- b. Alquiler a bajo costo
- c. Apoyo a mejorar la calidad de la vivienda mediante asistencia técnica, materiales subsidiados, etc.

Compromisos en ejecución en el desarrollo de intervenciones en:

- Crédito para vivienda básica y soluciones habitacionales por un monto de Q.336.1 millones

III. FINANCIAMIENTO

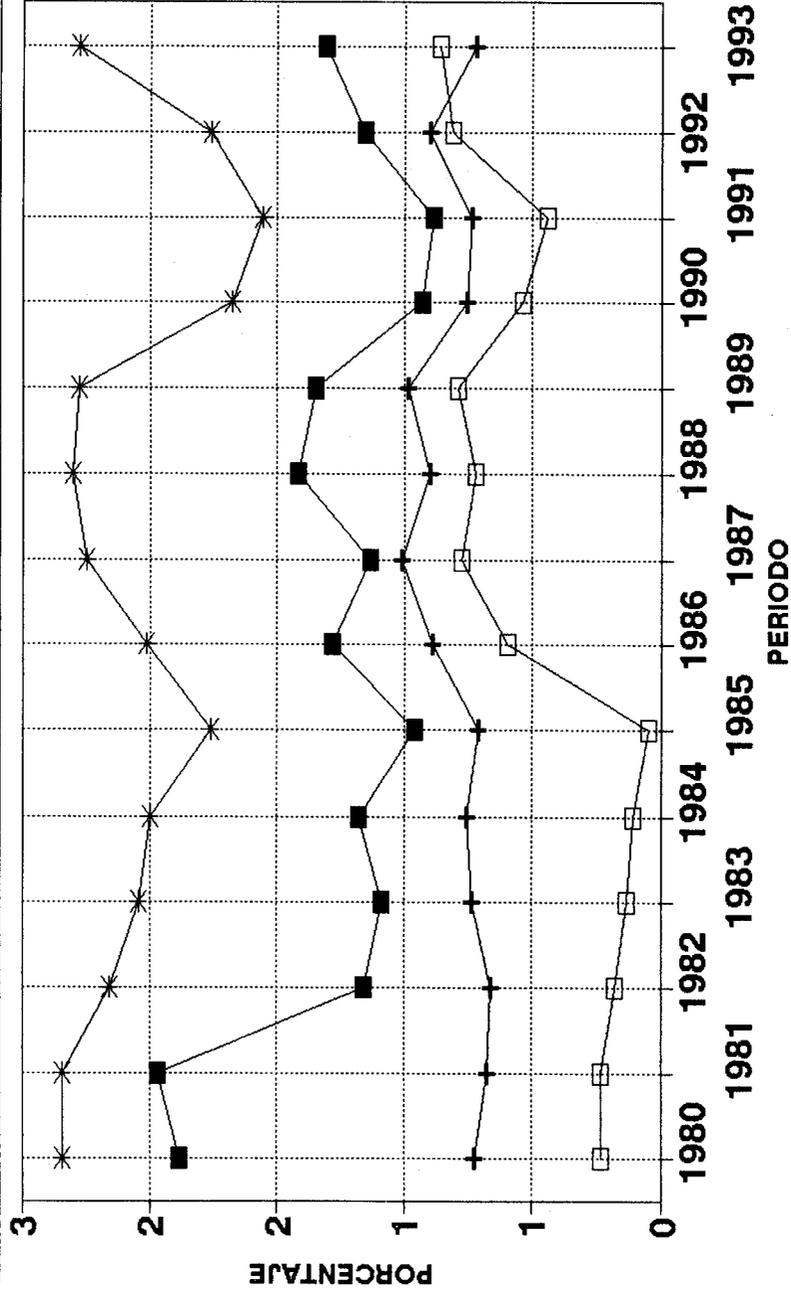
A. EVOLUCION DEL GASTO SOCIAL

El PLADES desarrolla la asignación del gasto público hacia sectores sociales durante el período 1980-1991, así como las estimaciones y propuestas de asignación para el período 1992-1996, copia de dicho documento se adjunta al presente documento. Por otra parte en el gráfico siguiente se presenta la evolución del presupuesto asignado a los sectores sociales, a precios constantes.

En relación a los niveles de inversión real per cápita éstos han caído fuertemente de Q.31.7 en 1980 a Q.6.5 en 1990.

Es conveniente apuntar que la relación gasto asignado/ejecutado de los ministerios de Educación y Salud fue de un 98%, se considera superior al promedio de todos los ministerios.

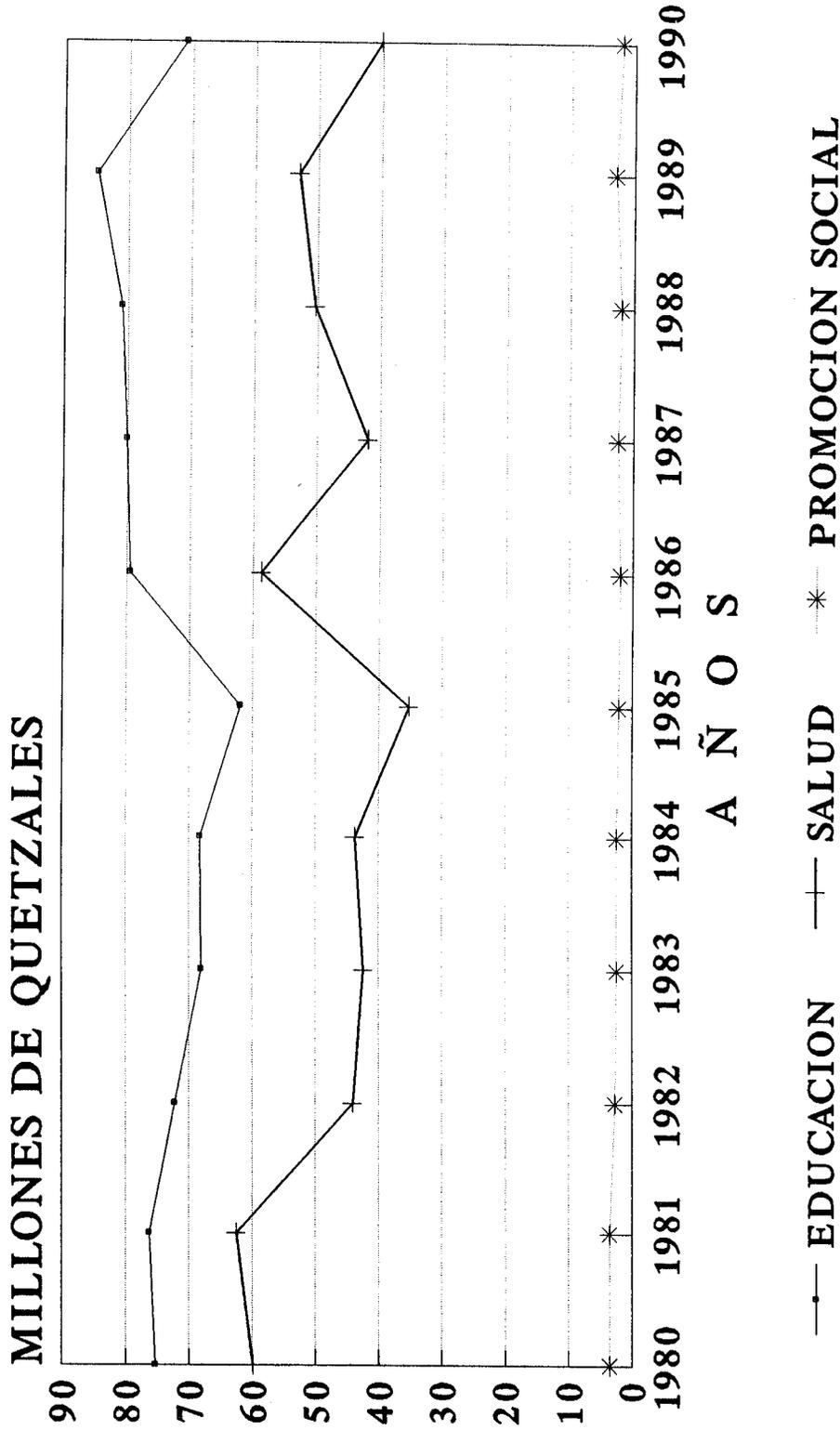
DISTRIBUCION GASTO PUBLICO SOCIAL 1980-1993 (como Porcentaje del PIB)



SALUD Y ASI. SOC.
 TRABAJO Y PREV. SOC.
 * EDUCACION, C. Y C.
 VIVIENDA Y DES. UR.

EVOLUCION DEL PRESUPUESTO ASIGNADO A SECTORES SOCIALES, GUATEMALA

- Quetzales de 1958 -



Presupuesto Ingr. y Egre. del Estado.

B. APORTE FINANCIERO DEL SECTOR PRIVADO PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA

Con respecto a contribuir a la reducción de la pobreza, algunas organizaciones de carácter privado, asociadas con cámaras empresariales y grupos de productores, tales como la Cámara de Comercio, la de Industria y Productores de Azúcar y Café, llevan a cabo programas que están asociadas con la reducción de la pobreza o sus manifestaciones. En tal sentido, dichas organizaciones ejecutan programas y proyectos en los campos de la educación/alfabetización y la salud; este tipo de servicio también se entrega a trabajadores de algunas unidades productoras (fincas) de gran extensión.

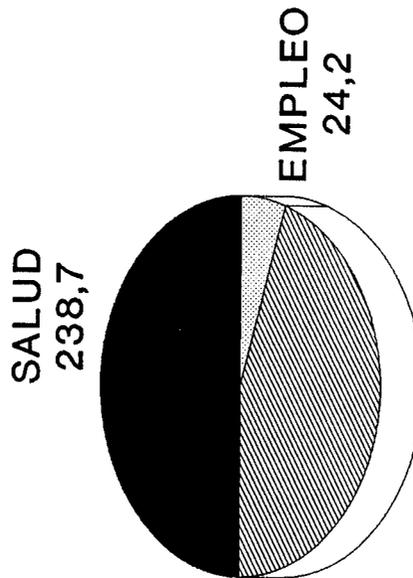
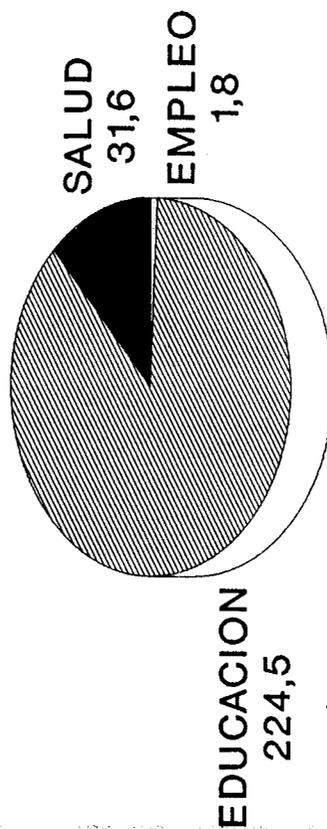
Es importante manifestar que se presume que no existe ninguna o muy poca coordinación entre los programas que se ejecutan por parte del sector privado y de aquellos con programas y proyectos del sector público.

Finalmente, hay que señalar que no existe un inventario de estos esfuerzos del sector privado y mucho menos una cuantificación de los montos financieros que soportan dichos programas y proyectos. Sin embargo se estima que los esfuerzos del sector privado no constituyen un monto altamente significativo, ya que la producción y entrega de servicios de salud y educación, entre otros, se consideran competencia de las entidades gubernamentales las cuales son complementadas en alguna medida con la acción del sector privado en este campo.

C. FINANCIAMIENTO PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA

En la actualidad el Proyecto GUA/91/023 "Gestión de Políticas Públicas para la Reducción de la Pobreza", ha desarrollado un esfuerzo tendiente a estimar la dimensión actual del esfuerzo gubernamental en la reducción de la pobreza, en tal sentido del conjunto de intervenciones (proyectos de inversión en ejecución y preparación y proyectos de cooperación técnica en ejecución y preparación) para el período 1992-96 suman un poco más 5,906 millones de quetzales; sin embargo los recursos comprometidos en relación a inversiones en ejecución son los que se presentan en las gráficas siguientes. Como podrá notarse el financiamiento total comprometido asciende a 1,890 millones de quetzales de los cuales el 64% es financiamiento externo.

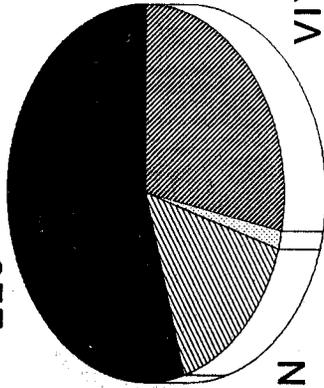
**FINANCIAMIENTO PROYECTOS
REDUCCION DE LA POBREZA
MILLONES DE QUETZALES**



COOPERACION TECNICA EN EJECUCION FONDOS INTERNOS EDUCACION 215,6
 COOPERACION TECNICA EN EJECUCION FONDOS EXTERNOS

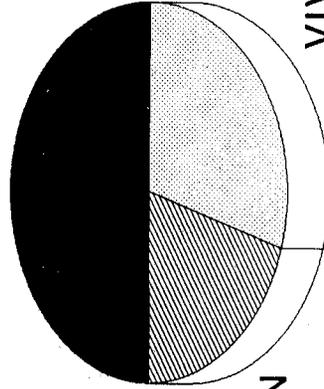
**FINANCIAMIENTO PROYECTOS
REDUCCION DE LA POBREZA
MILLONES DE QUETZALES**

**SALUD
226**



**EDUCACION
65,8
EMPLEO
6,5**

**SALUD
370,2**



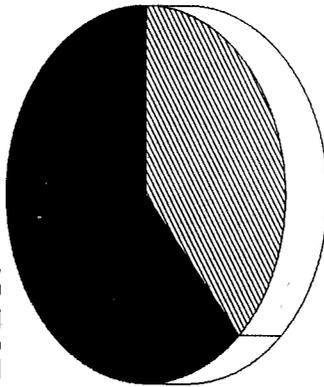
**EDUCACION
150
VIVIENDA
117,1**

**VIVIENDA
219**

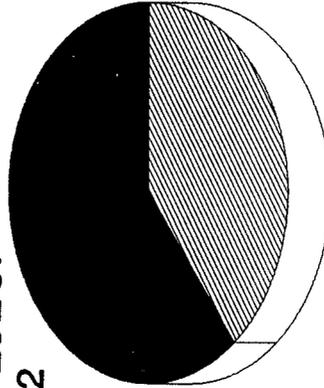
PROYECTOS DE INVERSION EN EJECUCION FONDOS EXTERNOS

**FINANCIAMIENTO PROYECTOS
REDUCCION DE LA POBREZA
MILLONES DE QUETZALES**

**INVER.SEN EJEC.
415,5**



**INVER.EN EJEC.
739,2**



**COOP.TEC.EN EJEC.
257,9**

FONDOS INTERNOS

**COOP.TEC.EN EJE
478,4**

FONDOS EXTERNOS

IV. MARCO INSTITUCIONAL PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA

A. *PROBLEMAS DEL MARCO INSTITUCIONAL*

1. Falta de continuidad y efectividad de las políticas públicas

No existen políticas claras que permitan a las instituciones públicas realizar acciones de acuerdo a una programación de mediano y largo plazo. Esto muchas veces lleva a contradicciones intra e interinstitucionales con relación a las acciones que realizan.

La alta rotación de los niveles altos e intermedios en la administración pública afecta la continuidad de muchos proyectos que por su duración trascienden la gestión de los cuadros dirigenciales.

El enfoque de los proyectos muchas veces no responde a las políticas formuladas y aprobadas, lo que reduce la efectividad prevista. Muchas veces las políticas son formuladas sin tomar en cuenta la capacidad institucional del aparato administrativo gubernamental.

2. Centralización y concentración

La administración pública guatemalteca se caracteriza por una alta concentración y centralización de servicios, de recursos humanos, así como de toma de decisiones.

Esta condición ha sido un elemento negativo para el desarrollo económico y social del país en su conjunto, ya que la concentración de servicios, financiera y de recursos humanos en la capital reduce la posibilidad de una evolución más equitativa y de justicia social a nivel nacional.

3. Falta de un ente coordinador

Las acciones que se llevan a cabo en la actualidad y que de alguna forma tienen que ver con la reducción de la pobreza no se efectúan en forma coordinada, sino que son acciones aisladas y sin mayor impacto.

Esto se debe en gran medida a que no existe una coordinación de acciones por la ausencia de un ente coordinador que haga converger los diversos esfuerzos que lleva cabo el sector público en este sentido.

4. Falta de un programa nacional para la reducción de la pobreza

No hay una orientación marco en cuanto a la reducción de la pobreza que permita unificar esfuerzos en forma coordinada. De esta manera las instituciones ejecutoras de proyectos que podrían influir en la reducción de la pobreza se ven reducidas en su accionar y de la misma manera se reduce el impacto de los proyectos.

5. Enfoque tradicionalista en las modalidades de ejecución y de fomento de la participación comunitaria

Existe una tendencia a no modificar la forma en que los servicios son entregados a las comunidades, por una actitud de continuismo generalizada en el sector público, así como por la influencia de grupos de presión que se benefician con el actual estado de cosas.

Ello redundando en una concentración de proyectos en unidades ejecutoras, los cuales son manejados desde el nivel central de las instituciones públicas y con una mínima supervisión.

Asimismo, es común la actitud paternalista del Estado, lo que no promueve o favorece que la comunidad comparta la responsabilidad y la decisión en cuanto a los proyectos que serán de su propio beneficio.

6. Recursos asignados a los sectores sociales son insuficientes

Al comparar la magnitud del problema de la pobreza con los recursos asignados a los sectores sociales, se concluye que estos recursos son mínimos e insuficientes para enfrentar el problema de la pobreza.

De hecho, en los últimos años el presupuesto asignado a los sectores se ha visto disminuido en términos reales.

7. Problemas de calidad y cantidad en los recursos humanos

El sector público tiene insuficientes recursos humanos calificados, lo que incide en la calidad de la entrega de bienes y servicios. Asimismo, la mayoría de estos recursos están concentrados en la ciudad capital y algunas otras áreas urbanas.

El número de servidores públicos se ha mantenido más o menos estable, a pesar del aumento de las necesidades de la población y de la población por se.

8. Existencia de un marco legal rígido y desactualizado

Muchas de las leyes orgánicas de las instituciones tienen un gran nivel de rigidez y están desactualizadas lo que obstaculiza que el Estado se adecue a los nuevos requerimientos que producen los diversos cambios sociales políticos y económicos.

B. MARCO INSTITUCIONAL EXISTENTE

1. Gabinete Social/Comité de Gerencia Presidencial

En el presente año se inició la conformación del Gabinete Social, organismo que fue creado con el objetivo de verificar el cumplimiento de las políticas sociales promulgadas por el Gobierno.

Lo integran los Ministros de Desarrollo, Salud, Trabajo, Educación, Finanzas y el Secretario de Planificación.

Por otra parte, el Comité de Gerencia Presidencial se estableció también recientemente y persigue en términos generales agilizar los programas y proyectos que hacen efectivas las políticas gubernamentales.

2. Fonapaz/Plan de Construcción de la Paz

El Fondo Nacional para la Paz es un instrumento de apoyo para las políticas del Gobierno en torno al problema del conflicto armado. Pretende fundamentalmente hacer efectivo el Plan de Construcción de la Paz y al mismo canalizar recursos externos para las poblaciones afectadas por la violencia.

El Plan de Construcción de la Paz constituye fundamentalmente la respuesta gubernamental a las negociaciones de paz y los acuerdos que de allí emanen, así como a las resoluciones de las Cumbres presidenciales.

En parte este plan incluye acciones dirigidas a la reducción de la pobreza a través de proyectos tanto sociales como productivos.

3. FIS

El Fondo de Inversión Social pretende ser un fondo que aglutinará parte de la cooperación externa dirigida la reducción de la pobreza. Este fondo está en una etapa avanzada dentro del proceso de aprobación.

4. SIMME

El Sistema Multiplicador de Microempresarios tiene como objetivo promover el desarrollo de pequeños y medianos empresarios, fundamentalmente a través del acceso a crédito el cual no está disponible en la banca comercial para este sector de población.

Este tipo de actividad forma parte del esfuerzo general en cuanto a la reducción de la pobreza, por su efecto en la creación de empleo y consecuentemente en la mejoría del ingreso.

5. Conjunto de sectores sociales tradicionales

Históricamente, el país ha contado con una estructura gubernamental que estaría en condición de ofrecer bienes y servicios a la población para reducir las manifestaciones de la pobreza. Sin embargo por las causas ya descritas, su nivel de acción es limitado, aunque susceptible a tener una participación más efectiva a través de una racionalización administrativa del sector público.

C. MARCO INSTITUCIONAL REQUERIDO PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA

Tomando en cuenta las necesidades en el campo de la reducción de la pobreza, así como las limitaciones existentes en el sector público ya descritas, se hace evidente la necesidad de actuar en aspectos como:

1. Establecimiento de un Programa Nacional de Reducción de la Pobreza

Se hace necesario contar con un programa que defina y promueva la ejecución de acciones dirigidas a la reducción de la pobreza. Dicho programa debería actuar en el corto, mediano y largo plazo, así como aglutinar los esfuerzos tanto internos como externos en este sentido.

2. Una red institucional social, con carácter nacional relacionada con proyectos dirigidos a la reducción de la pobreza

Tomando en cuenta la complejidad y amplitud de las acciones necesarias para la reducción de la pobreza se hace necesario contar con un instrumento que permita coordinar dichos esfuerzos, tanto en materia social como productiva.

3. Presupuesto específico para actividades de reducción de la pobreza

La magnitud de la pobreza requiere establecer un presupuesto específico destinado a actividades que tiendan a reducir la pobreza. De hecho el Gobierno destina recursos para el desarrollo, pero dichos recursos no están debidamente orientados hacia la reducción de la misma.

4. Participación efectiva de la sociedad civil

En la actualidad puede afirmarse que no existe la capacidad institucional suficiente para cumplir con las demandas de bienes y servicios de las comunidades. En tal sentido, se hace indispensable promover y facilitar la participación poblacional organizada para que ésta tenga parte activa en la producción y entrega de bienes y servicios que coadyuvan a la reducción de la pobreza.

5. Ordenamiento de la Cooperación externa en función de programas de reducción de la pobreza

La magnitud de la problemática de la pobreza, así como los recursos crecientes dirigidos a su reducción, exigen un ordenamiento en función de prioridades y de hacer converger dichos esfuerzos externos dentro de un Programa Nacional para la Reducción de la Pobreza.

D. FORMULACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS INTERVENCIONES PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

1. Definir una política nacional específica sobre la focalización de intervenciones gubernamentales para la reducción de la pobreza.

Tomando en cuenta la magnitud del problema de la pobreza y la limitación crónica de recursos, es necesario hacer un esfuerzo de focalización en términos geográficos y de grupos socioeconómicos para hacer más efectivas las intervenciones gubernamentales específicas, es decir aquellas que no tienen un carácter de cobertura de la población a nivel nacional.

2. Constitución de un equipo nacional encargado del ciclo de proyectos dirigidos a la reducción de la pobreza.

La escasez de recursos humanos capacitados en esta área de conocimiento, entre ellos el área de formulación de proyectos, manifiesta la necesidad de constituir

un grupo permanente y especializado que por un lado se mantenga actualizado sobre la realidad de la pobreza en el país, y por otro lado, que esté continuamente elaborando propuestas concretas dirigidas a la reducción de la pobreza. Asimismo, que esté en capacidad de dar seguimiento y control a un Programa Nacional para la reducción de la pobreza.

3. Asignación de recursos financieros y técnicos para proyectos de reducción de la pobreza.

Dentro del accionar del sector público, debe darse prioridad a aquellos programas y proyectos que redunden en reducir los niveles de pobreza. Por tanto la asignación de recursos debe estar dirigida a los sectores que proporcionan bienes y servicios en torno a la satisfacción de las necesidades básicas.

4. Diseño y operación del sistema de información del programa de reducción de la pobreza.

Con el propósito de dar seguimiento y evaluación de las intervenciones gubernamentales y de su impacto en la reducción del problema, es conveniente diseñar y operativizar un sistema de información que permita hacer más efectivo un programa de reducción de la pobreza.

El presente documento fue elaborado con la colaboración del Proyecto SEGEPLAN/PNUD GUA/91/023 GESTION DE POLITICAS PUBLICAS PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA

V. BIBLIOGRAFIA

1. SEGEPLAN/PNUD. Prioridades Sectoriales para la Reducción de la Pobreza. Documento de Trabajo del Proyecto GUA/91/023. Guatemala 1992.
2. SEGEPLAN/PNUD. Prioridades Regionales para la Reducción de la Pobreza. Documento de Trabajo del Proyecto GUA/91/023. Guatemala 1992.
3. SEGEPLAN/PNUD. Dimensión de la Pobreza en Guatemala. Documento de Trabajo del Proyecto GUA/91/023. Guatemala 1992.
4. SEGEPLAN/PNUD. Gestión de Políticas Públicas para la Reducción de la Pobreza. Documento de Trabajo del Proyecto GUA/91/023. Guatemala 1992.
5. SEGEPLAN/PNUD. Plan de Acción de Desarrollo Social: 1992-1996, 1997-2000: Desarrollo Humano, Infancia y Juventud. Guatemala, 2a. Edición. 1992.
6. SEGEPLAN/PNUD. Política Económica y Social: Gobierno de Guatemala Período 1991-1996. Guatemala noviembre 1991.
7. SEGEPLAN. Inventario Nacional de Proyectos Reportes Consolidados. Guatemala 1992.
8. SEGEPLAN. Los Nuevos Caminos de la Planificación en Guatemala. Guatemala 1992.
9. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Plan Nacional para la Construcción de la Paz. Guatemala 1992.
10. INE. Perfil de la Pobreza en Guatemala. Guatemala 1991.
11. USIPE/INCAP. Censo de Talla de Escolares. Guatemala 1986.
12. SEGEPLAN/CEPAL. Localización de la Población Pobre en: Naturaleza y Alcance de la Pobreza en Guatemala. Guatemala 1981.
13. INE. Encuestas Sociodemográficas Nacionales 1980-81, 1986-87 y 1989. Guatemala 1989.
14. SEGEPLAN/PNUD. Método de Focalización de la Pobreza, Utilizando las Necesidades Básicas Insatisfechas y el Puntaje "Z". Documento de Trabajo del Proyecto GUA/91/023. Guatemala 1992.

VI. ANEXOS

1. Plan de Acción de Desarrollo Social 1992-1996, 1997-2000
2. Hacia una Democracia Económica y Social
3. Decreto Gabinete Social