



Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
República de Guatemala

Guatemala. Segeplan

Tercer informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de desarrollo del milenio. Objetivo 8:Fomentar una alianza mundial para el desarrollo
Guatemala: Serviprensa, 2010.

61 p. ; (Tercer informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de desarrollo del milenio; 8)

ISBN

1. Indicadores sociales- Guatemala. 2. Indicadores de desarrollo –Guatemala.
3. Datos estadísticos. 4. Derechos humanos I. Título

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

9 calle 10-44 zona 1, Guatemala, Centro América

PBX: 2232 6212

www.segeplan.gob.gt

ISBN

Edición: Isabel Aguilar Umaña

Diseño de portada e interiores: Paulo Villatoro

Diagramación: Joanne Carolina López Villanueva

Mapas: Francisco Rodas Maltez

Coordinación proceso editorial: Jovita Bolaños Solares

Impreso en Serviprensa

Se permite la reproducción de este documento, total o parcial, siempre que no se alteren los contenidos ni los créditos de autoría y edición.



Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
República de Guatemala

TERCER INFORME DE AVANCES EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO



Objetivo 8

Fomentar una alianza
mundial para el desarrollo

Guatemala, noviembre de 2010

Equipo conductor:

Karin Slowing Umaña

Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia

Ana Leticia Aguilar

Subsecretaria de Políticas Públicas

Ekaterina Parrilla

Directora Ejecutiva

Dora Coc

Directora de equidad étnica y de género

Victoria Chanquín

Directora de estudios del desarrollo

Equipo primera fase:

Alma Gladys Cordero (nota conceptual)

Ana Silvia Monzón (coordinadora primera fase y asesora en equidad de género)

Edmundo Vásquez (asesor en metodología)

Especialistas temáticos a cargo del capítulo:

Asistencia oficial para el desarrollo: Raúl Bolaños

Acceso a mercados y sostenibilidad de la deuda: Miguel Gutiérrez

Acceso a medicamentos: Lisandro Morán

Tecnología de la información y de las comunicaciones: Estuardo Rodríguez



Índice general

Mensaje del Presidente	7
Presentación	9
1. Política comercial	13
1.1 La política comercial de Guatemala.....	13
1.2 El comercio exterior de Guatemala.....	14
2. La cooperación internacional en Guatemala	14
2.1 Aumenta la cooperación reembolsable como respuesta a la crisis.....	16
2.2 Cooperación técnica y financiera (1996-2009).....	19
2.3 Cooperación multilateral y bilateral (1996-2009).....	20
2.4 Sectores prioritarios de la cooperación internacional en Guatemala	21
2.5 La cooperación internacional y los Objetivos de desarrollo del milenio	23
2.6 La cooperación descentralizada	23
2.7 Eficacia de la cooperación internacional en Guatemala.....	26
3. Acceso a los mercados	28
3.1 Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y sin incluir armamentos) procedentes de países en desarrollo (PED) y países menos adelantados (PMA), admitidas libres de derechos	28
3.1.1 Situación internacional	29
3.1.2 Situación del indicador para Guatemala.....	30
3.2 Aranceles medios aplicados por países desarrollados a los productos agrícolas y textiles, así como a las prendas de vestir procedentes de países en desarrollo.....	31
3.2.2 Situación internacional	31
3.2.3 Evolución para Guatemala	33
3.3 Estimación de la ayuda agrícola en países de la Oede como porcentaje de su producto interno bruto (PIB)	33



3.3.1 Situación internacional	33
3.4 Proporción de la AOD destinada a fomentar la capacidad comercial	34
4. Sostenibilidad de la deuda	35
4.1 Número de países que alcanzan los puntos de decisión y de culminación en la <i>Iniciativa para la reducción de la deuda de los países muy endeudados</i>	35
4.1.1 Evolución de la deuda en Guatemala.....	35
4.1.2 Número total de países que han alcanzado el punto de decisión y número total de países que han alcanzado el punto de culminación en la <i>Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) (acumulativo)</i>	39
4.1.3 Alivio de la deuda bajo la <i>Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados</i> y la <i>Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral</i>	39
4.1.4 Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios	39
5. Acceso a medicamentos	42
5.1 Proporción de la población con acceso estable a medicamentos esenciales a precios razonables.....	42
5.1.1 Acceso a medicamentos mediante la red de servicios de salud.....	42
5.1.2 Evolución de precios	44
5.1.3 Dificultades ante el TLC	44
6. Telecomunicaciones	45
6.1 Acceso a telefonía e Internet	45
6.2 Inversión en tecnología.....	47
6.3 Educación superior	48
Referencias bibliográficas	53
Siglas y acrónimos	55
Índice de gráficas.....	59
Índice de cuadros	60



Intervención del Presidente de Guatemala, Álvaro Colom Caballeros, ante la Reunión Plenaria de Alto Nivel Sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio

(Nueva York, 20 de septiembre de 2010)

Señores co-presidentes, Distinguidos delegados:

Para nosotros, la *Declaración del Milenio*, en el año 2000, y su posterior codificación en los *Objetivos de desarrollo del milenio*, fue uno de los grandes logros históricos de las Naciones Unidas. Constituye una clarinada para cumplir con una de las finalidades de la *Carta*, como lo es «promover el progreso económico y social de todos los pueblos» y, a la vez, ofrece una hoja de ruta para alcanzarlas.

Por ello, al dirigirme a esta augusta Asamblea, no puedo dejar de reconocer que Guatemala avanza, pero que su ritmo de avance es todavía insuficiente y, en algunas categorías, insatisfactorio para lograr estos estándares mínimos de desarrollo. Ciertamente, tenemos que congratularnos de que 29 de los 49 indicadores muestran una tendencia positiva hacia el cumplimiento. Pero hay otros 15 indicadores en los que hemos avanzado poco, y tenemos otros 5 donde más bien se advierte una involución. La información detallada aparece en el documento que hemos circulado en esta ocasión.

Tres de los indicadores que marcan retrocesos tienen que ver con la sostenibilidad ambiental, justamente cuando el cambio climático exige más y no menos esfuerzos preventivos. La frecuencia e intensidad de desastres climáticos que hemos enfrentado son manifestaciones de esta combinación perversa de tendencias de origen interno y externo. Enfrentar esa vulnerabilidad se suma al desafío de proteger nuestra mega diversidad biológica, uno de nuestros grandes activos. Por ahora, sus efectos más dramáticos los estamos viviendo con el alza de los casos de desnutrición aguda en la niñez y el estancamiento en el indicador de desnutrición crónica.

De otra parte, la distribución territorial del cumplimiento de los Objetivos ha sido muy dispar en nuestro país. Hay municipios que cumplieron con creces varias de las metas e indicadores, mientras otros están seriamente rezagados. En el Informe también se establece con contundencia que es en la población indígena, en particular las mujeres y la niñez, donde hay que invertir fuertemente durante los próximos cinco años.

Las políticas de mi Gobierno van orientadas a consolidar los logros y redoblar esfuerzos para avanzar con mayor celeridad en el cumplimiento de aquellos indicadores que revelan rezagos e involución. Al mismo tiempo, estamos mejorando nuestra capacidad de medir resultados. Por ejemplo, en 2011 se estará realizando una nueva Encuesta nacional de condiciones de vida. Igualmente, se está reforzando el sistema de monitoreo y vigilancia comunitaria de los casos de desnutrición a efecto de mejorar la capacidad de detección e intervención temprana.

Mi Gobierno ha enfocado sus programas prioritarios a intervenir en variables directamente vinculadas con el cumplimiento de los ODM. Resalto, en particular, el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas «Mi Familia Progresas», la política de gratuidad de los servicios públicos de educación y salud y el Programa de Becas Solidarias.

Gracias a estos programas, el país está dando el salto más fuerte de los últimos 15 años en matriculación de niños y niñas en el ciclo de educación primaria, así como ampliación de acceso a la educación media. También se ha logrado ampliar la cobertura de atención prenatal y servicios de maternidad para las mujeres y de control de crecimiento y atención de enfermedades en la niñez, en particular en el área rural del país.

Con el mismo empeño, nos hemos volcado a trabajar para reducir la tasa de desnutrición crónica y enfrentar la crisis de desnutrición aguda, partiendo de un enfoque integral de seguridad alimentaria y nutricional, que vincule la atención a las emergencias nutricionales con aquellas intervenciones orientadas a mejorar el acceso, disponibilidad y aprovechamiento de los alimentos para la población. En este esfuerzo, hemos encontrado el apoyo incondicional de la comunidad internacional y esperamos continuar recibéndolo para acelerar el cumplimiento de este vital objetivo de desarrollo.

Asumimos el compromiso de sentar las bases para llegar a buen puerto en los cinco años que quedan para cumplir los ODM. Entendemos, asimismo, que es apremiante abordar las restricciones tributarias que históricamente enfrenta el sector público guatemalteco, así como profesionalizar nuestro servicio civil. En síntesis, asumiremos la responsabilidad que nos corresponde para impulsar nuestro propio desarrollo, y confiamos, en el espíritu del ODM 8, continuar contando con el respaldo de la comunidad internacional.

Por último, nuestros esfuerzos para abordar el desarrollo deben conjugarse con atender la emergencia que enfrentamos hoy. En ese sentido, en el mes de octubre compartiremos con la comunidad internacional de donantes los retos que enfrentamos para cumplir con los ODM y, a la vez, reconstruir el país. Es así como reitero la mejor disposición del Gobierno de Guatemala para seguir trabajando, de la mano con la comunidad de naciones, en el logro de esta importante empresa.

Muchas gracias



Presentación

La Asamblea General de las Naciones Unidas, de la cual el Estado de Guatemala es miembro, se comprometió en el año 2000 con una agenda de desarrollo que fija objetivos a ser alcanzados en el año 2015. Ésta tomó el nombre de *Declaración del Milenio* y los ocho objetivos allí consignados son conocidos como *Objetivos de desarrollo del milenio* (ODM).

Los ODM se concentran en retos de desarrollo que aún persisten para la mayoría de países del mundo: reducir la pobreza extrema, el hambre, la falta de empleo, de educación y acceso a servicios esenciales de salud; abatir las desigualdades entre los géneros, así como la mortalidad materna e infantil y de la niñez; detener la propagación del VIH, la malaria y la tuberculosis, al igual que reducir la letalidad de estas enfermedades. Los ODM también abordan los principales retos ambientales para garantizar el desarrollo presente y futuro en el planeta. Finalmente, declaran que existe una responsabilidad compartida en el logro de estos objetivos y, por ello, los países desarrollados también deben contribuir a un mayor nivel de bienestar global.

Para el caso de Guatemala, un primer Informe de avances fue elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el año 2002. Éste presentó un análisis general y cuantitativo por meta sobre los avances logrados por el país hasta 2000, tomándose el año 1990 como base para todas las mediciones a ser consideradas en el monitoreo de los ODM. El segundo Informe (2006) fue elaborado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), con el apoyo de un equipo de consultores externos. Además de reportar sobre el avance de los indicadores, en el mismo se abordaron temas transversales como la diversidad étnico-cultural y el enfoque de equidad de género; se elaboró una estimación de los costos que implicaría alcanzar los ODM, así como una proyección sobre la probabilidad de arribar a las metas en el año 2015.

El presente es el tercer *Informe nacional de avances en el cumplimiento de los Objetivos de desarrollo del milenio*. Para su elaboración, con vistas al fortalecimiento de las capacidades internas del Estado para la elaboración de estos informes y la institucionalización de los mecanismos de seguimiento, se conformó un equipo interno de especialistas de Segeplan, quienes trabajaron en estrecha coordinación interinstitucional con los principales Ministerios y Secretarías involucradas en el cumplimiento de los ODM. En este proceso se contó, además, con el acompañamiento y apoyo del Sistema de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales de cooperación para el desarrollo. Este tercer Informe se presenta en fascículos —uno por cada ODM— más un tomo adicional que sistematiza las políticas públicas existentes para alcanzarlos. También analiza costos e implicaciones presupuestarias del cumplimiento.

Cobra relevancia en este Informe el proceso de consulta y construcción participativa de cada uno de los capítulos; en una primera fase, con los equipos interministeriales, para consensuar y definir el abordaje de los indicadores; en una fase posterior, con diversas instituciones y sectores sociales, para la discusión y validación de los capítulos finales. Uno de los subproductos fundamentales que ha generado este proceso fue el Informe específico sobre «Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en el marco del cumplimiento de los Objetivos de desarrollo del milenio», que fuera presentado por el Estado de Guatemala ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc), en junio de 2010.

El tercer Informe da cuenta de los avances y retos que persisten en el país para el logro de los ODM. El análisis se desarrolla a partir de tres ejes: el territorial; la equidad étnico-cultural y el enfoque de equidad de género. Uno de los aspectos más novedosos es el esfuerzo por

desagregar territorialmente toda la información estadística disponible. Por tal motivo, para varios ODM es posible identificar territorios específicos (para 13 indicadores, hasta el nivel municipal), en los cuales es preciso concentrarse durante los próximos cinco años. Es así como el análisis de brechas municipales y departamentales de ODM será uno de los elementos principales que orientará la formulación del plan de seguimiento que debiera acelerar el paso de las intervenciones, con vistas a 2015.

En este tercer Informe se incorporan los nuevos indicadores actualizados por las Naciones Unidas, los cuales se encuentran vigentes a partir del 15 de enero de 2008. Estos indicadores se refieren a temas como el empleo pleno, la salud reproductiva y el acceso universal a antirretrovirales. Otro aspecto novedoso es que se presenta, por vez primera, un examen de la situación de los asentamientos precarios urbanos en Guatemala (ODM 7), basado en información recientemente recabada que forma parte de un estudio mayor que está impulsando Segeplan sobre el tema. Igualmente, se presenta un reporte sobre los logros en el cumplimiento del ODM 8, que refiere a la corresponsabilidad de los países en desarrollo para el logro de estas importantes metas en Guatemala.

Evaluar el avance de los indicadores sólo es posible mediante el análisis cuantitativo de los datos estadísticos disponibles; sin embargo, la producción de los mismos sigue siendo una debilidad estructural del país. Persisten limitaciones técnicas, presupuestarias, políticas y culturales que todavía no permiten contar con un sistema de información estadística que sea actualizado de manera sistemática y en forma permanente. De allí que las fuentes de información para la elaboración de este tercer Informe se agrupan en tres grandes categorías: estadísticas continuas sectoriales (producidas regularmente por Ministerios y Secretarías); bases de datos de encuestas de hogares y estudios específicos.

Entre las estadísticas continuas sectoriales destacan las del Ministerio de Educación (Mineduc), por ser las que ya desde hace varios años proporcionan información actualizada, regular y consistente sobre la producción educativa. De esa cuenta, es posible para los ODM 2 y 3 proveer mediciones hasta el año 2009 sobre la mayoría de indicadores educativos.

Por otra parte, para la elaboración de este Informe se contó con la serie de *Encuestas nacionales de salud materno infantil (Ensmi)*, en particular, con su edición 2008-2009, factor que permitió actualizar la mayor parte de estadísticas de los ODM 1 y 4, así como parte de los ODM 5 y 6, y luego establecer tendencias para varios indicadores.

En contraste, para otros indicadores como el de pobreza extrema y derivados, se tuvo que emplear la *Encuesta nacional de condiciones de vida (Encovi)*, con datos a 2006, y luego efectuar posibles comparaciones con la *Encovi 2000*. Esto significa que no es posible medir todavía los efectos sobre la pobreza general y extrema que han provocado las distintas crisis atravesadas por el mundo —y por Guatemala, en particular—, acaecidas durante 2008 y 2009 (crisis alimentaria, política, energética y la crisis económica mundial). Mucho menos, medir los efectos que están teniendo sobre estos indicadores las crisis socio-ambientales y fiscal que se han vivido durante los años 2009 y 2010 (variación de régimen de lluvias, principalmente en el denominado «corredor seco»; deslizamientos provocados por intensas lluvias en La Unión, Zacapa; exacerbación de la cianobacteria en el lago Atitlán; erupción del volcán Pacaya, paso de las tormentas Agatha, Frank, Alex y depresión tropical 11-E).

De igual manera, la falta de encuestas actualizadas impide estimar, en este momento, los efectos sobre la pobreza extrema de las intervenciones de política implementadas



recientemente en Guatemala, aun cuando sus efectos sobre otros indicadores (particularmente en el caso de los ODM 2, 4 y 5) ya son sensibles, dada la disponibilidad de las estadísticas continuas de tipo sectorial. Una buena noticia es que el Instituto Nacional de Estadística (INE) se prepara en la actualidad para hacer una nueva *Encovi* en 2011.

Para otros indicadores, particularmente los vinculados con el empleo, no se contó tampoco con información actualizada, dado que la última *Encuesta nacional de empleo e ingresos (Enei)* oficializada data del año 2004, y la última encuesta agropecuaria es de 2006. Sin embargo, es fundamental señalar que el INE dio inicio a finales de septiembre al trabajo de campo de la *Enei 2010*, y que próximamente también se comenzará a implementar la nueva encuesta agropecuaria. Por todo ello, se espera actualizar la información concerniente a los ODM 1 y 3 a principios del año 2011.

Entre los estudios específicos que hubo que realizar destaca la investigación que permite contar ahora con un nuevo dato de razón de mortalidad materna (RMM), actualizado hasta 2007. Cabe destacar que esta importante información no había sido actualizada en el país desde el año 2000 y el sistema de seguimiento y vigilancia de la mortalidad materna en los territorios se había debilitado, por ello resultaba muy difícil proporcionar una cifra certera de la RMM y su evolución en el tiempo. Por otra parte, el esfuerzo de actualización de la RMM, que ha sido liderado conjuntamente por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y Segeplan, así como apoyado por la comunidad internacional, se vio limitado por los cambios acaecidos en el año 2008 en la institucionalidad y sistemas de registro de las estadísticas vitales del país. Concretamente, esto significó que no se contara con datos certeros sobre el número de nacimientos ocurridos en 2008, 2009 y 2010, y que no hubiera acceso a información clave para la investigación y para el seguimiento futuro de la mortalidad materna en el país. Esta situación requiere una urgente revisión de la legislación y normativa del Registro Nacional de Personas (Renap).

Por otra parte, es preciso destacar que el trabajo de muchos años realizado por el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (Iarna) de la Universidad Rafael Landívar (URL), con quien Segeplan mantiene una alianza estratégica, fue la base para la preparación del capítulo concerniente al ODM 7. Éste se complementó con un estudio realizado por Segeplan sobre asentamientos precarios urbanos en el país, cuyos avances forman parte del ODM 7 y cuyo reporte final será presentado en 2011.

Finalmente, cabe señalar que para el fascículo concerniente al ODM 8 se tomó como fuente de información una serie de instrumentos que Segeplan ha venido implementando en el marco de su esfuerzo por profesionalizar la gestión de la cooperación internacional que apoya al país. Destacan, en particular, la base de datos de asistencia oficial al desarrollo (DAAD), la encuesta OECD sobre eficacia de la ayuda y las bases de datos propias de Segeplan. Todos estos instrumentos permiten examinar la evolución y tendencias de la cooperación internacional en el tiempo. Igualmente, para las secciones de comercio exterior, medicamentos y tecnología, se contó con contribuciones específicas de especialistas de Segeplan y de consultores externos.

Como puede observarse, es sumamente detallado y complejo el proceso de contar con toda la información que se requiere para elaborar un informe de avances como el que ahora se presenta. También es difícil establecer el sistema de monitoreo que se necesita para que el país verifique continuamente su progreso hacia el logro de estas metas de desarrollo y de otras nuevas que deban proponerse en los próximos años.

Sin embargo, aún con las limitaciones ya señaladas, es posible determinar cómo se ha comportado el país a lo largo de 15 años en la búsqueda del cumplimiento de los ODM. De ahí que la tabla síntesis «Tendencia en el cumplimiento de las metas y evolución de los indicadores», que se encuentra en el anexo estadístico, constituye un instrumento básico para que cada ciudadano y ciudadana se informe y dé seguimiento a la situación de desarrollo de su país.

Hay varios indicadores que se pueden mostrar con satisfacción, los cuales es altamente posible que se cumplan en 2015. Existen otros que, si bien muestran una tendencia positiva hacia el cumplimiento, requieren acelerar el ritmo del esfuerzo institucional, programático y financiero si han de ser alcanzados para esa fecha. En otros casos, particularmente en materia ambiental, pobreza, empleo, desnutrición crónica, mortalidad materna y prevención del VIH, Guatemala tiene desafíos profundos aún por enfrentar si espera cumplir las metas antes de que sea muy tarde. Para lograrlo, no es suficiente con optimizar y acelerar el ritmo del esfuerzo que ya se efectúa; el cumplimiento de esos otros indicadores reclama un compromiso nuevo y profundo de Estado.

Arribar a las metas deseadas no será posible si no se involucran Gobiernos, sociedad política, sociedad civil, academia y sector privado. Se requiere, entre otros, de cambios profundos del aparato productivo nacional y el fortalecimiento del sector público para implementar las medidas necesarias que propicien su consecución. Igualmente, el logro esperado demanda una sociedad consciente y comprometida con el hecho de que reducir las brechas de desigualdad profunda que subyacen en el lento avance de los indicadores es la mejor salida para que todos y todas vivamos más y mejor. No hay otra manera si se quiere enfrentar con éxito el marcado deterioro ambiental y los efectos del cambio climático que, actuando sobre el conjunto de vulnerabilidades socio-económicas acumuladas históricamente en el país, han incidido negativamente en la sostenibilidad de los medios de vida, en la producción y en la competitividad.

El esfuerzo desplegado para elaborar el tercer *Informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de desarrollo del milenio* no tendría sentido si no se emplea además para el diseño del plan de seguimiento que permita acelerar el logro de las metas en los próximos cinco años. Alcanzar la mayor parte de los ODM es factible todavía, y acelerar el cumplimiento de lo que resta también. Pero ello requiere del esfuerzo consciente y coordinado de todos y cada uno de los ciudadanos y ciudadanas del país.



1. Acceso a los mercados

El comercio internacional cuenta con el potencial de ampliar las posibilidades de los países en desarrollo como Guatemala. Dentro de sus beneficios están mayor crecimiento económico, creación de empleos, acceso a nuevas tecnologías y atracción de mayor inversión extranjera, entre otros. No obstante, pese a estas potencialidades, en la medida en que existan barreras por parte de los países desarrollados a las exportaciones de los países en desarrollo, como Guatemala, estos beneficios no se realizan.

Por otro lado, también hay asimetrías en el grado de apertura al comercio exterior que tienen países como Guatemala y los países desarrollados. Esto es algo que Joseph Stiglitz (2006) ha llamado «globalización asimétrica». En este sentido, para la búsqueda de una asociación mundial para el desarrollo, tal como la que promueve el

Objetivo de desarrollo del milenio número ocho (ODM 8), es necesario que existan mayores niveles de apertura por parte de las economías desarrolladas, no solamente por parte de los países en desarrollo que, como Guatemala, son economías sumamente abiertas al comercio exterior.

Los ODM relacionados con el acceso a mercados establecen tres vías para favorecer a los países en desarrollo: a) aumentar la proporción de bienes (sin incluir armamentos) admitidos libres de derechos arancelarios; b) reducir los aranceles aplicables a los textiles y productos agrícolas; c) aumentar la cooperación internacional orientada al comercio. La evolución de estos indicadores se presenta a continuación.

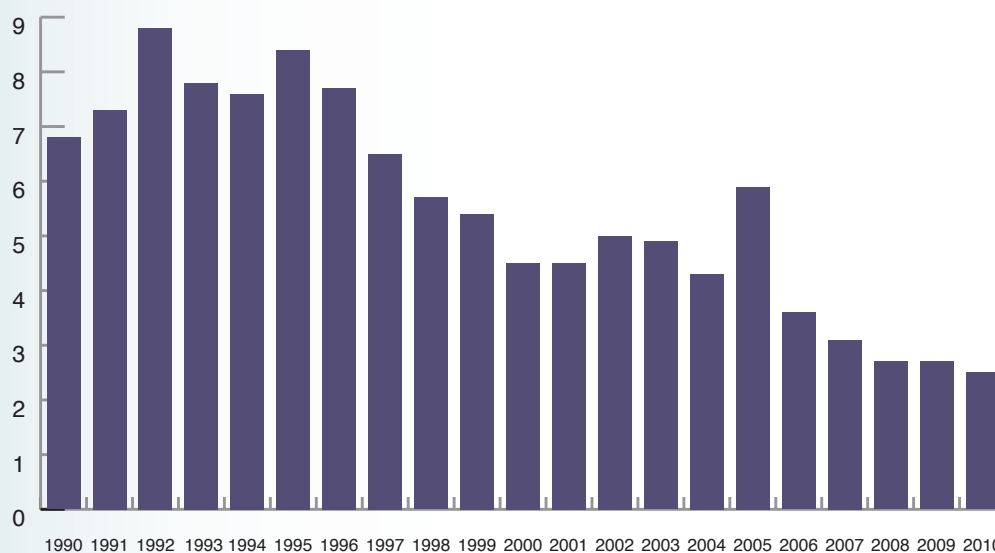
1.1 La política comercial de Guatemala

Guatemala es una economía con un elevado nivel de apertura. Su estrategia de inserción comercial abarca desde los planos bilateral

Gráfica 1

Guatemala: arancel promedio (1990-2010)

(En porcentajes)



Fuente: SAT, *Boletín estadístico*.



(suscripción de acuerdos de libre comercio), multilateral (como miembro de la Organización Mundial del Comercio, OMC) y regional (el Mercado Común Centroamericano).

En el plano bilateral, destaca el *Tratado de libre comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos* (DR-Cafta, por sus siglas en inglés), que entró en vigor en Guatemala en julio de 2006. El DR-Cafta es de particular importancia porque el país lleva a cabo tres cuartas partes de su comercio de mercancías con las partes involucradas en el acuerdo. Mediante este Tratado, Guatemala busca fomentar las inversiones y la diversificación de las exportaciones. En general, el DR-Cafta ha coadyuvado a mejorar el clima de inversión, aunque persiste la preocupación por la inseguridad imperante en el país, la falta de trabajadores calificados y la existencia de una infraestructura deficiente y con alto riesgo de destrucciones por causa de los desastres naturales generados por el cambio climático, lo que dificulta la inversión extranjera directa.

Guatemala tiene en vigor acuerdos de alcance parcial con Belice, Cuba y Venezuela; cuenta con tratados de libre comercio suscritos con Taiwán, República Dominicana y México. Recientemente, Guatemala concertó acuerdos de libre comercio con Chile, Colombia y Panamá y acaba de suscribir un acuerdo de asociación con la Unión Europea (UE). Asimismo, están en fase de negociación acuerdos de libre comercio con la Comunidad del Caribe (Caricom, por sus siglas en inglés) y con Canadá.

Como resultado de las estrategias que Guatemala ha estado aplicando para liberar el comercio, el arancel promedio se ha reducido de forma importante. El proceso de reducción se aceleró en la segunda mitad de la década de los 90 del siglo XX, debido al calendario de desgravación progresiva que aplicó

Guatemala de manera conjunta con otros países centroamericanos. Posteriormente, a partir del año 2006 y como consecuencia de la entrada en vigor del DR-Cafta, el arancel promedio bajó aún más. De acuerdo con las estimaciones de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), el valor del arancel promedio llegaría a 2.5% durante el año 2010. Por tal motivo, Guatemala es una economía con un alto grado de apertura.

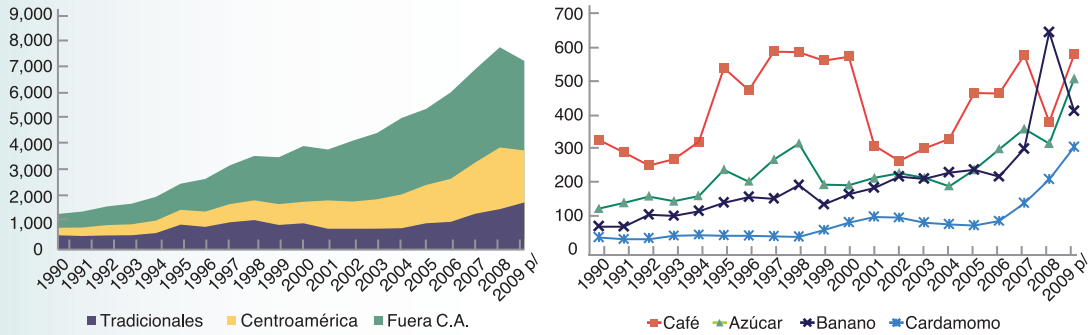
1.2 El comercio exterior de Guatemala

Las exportaciones de Guatemala han crecido de forma importante durante el período 1990-2009. Los rubros que han tenido un mayor crecimiento han sido las exportaciones no tradicionales, ya que las tradicionales se estancaron durante el período 2000-2005. Sin embargo, en los últimos años, gracias a mejoras importantes en el precio del azúcar y a la recuperación en el precio del café, se observó una fuerte recuperación de las exportaciones tradicionales. Como puede verse en la gráfica 2, todas las exportaciones de productos tradicionales han alcanzado sus valores máximos históricos en los últimos años, con la excepción del café, que todavía no supera los niveles más altos que mostró durante la segunda mitad de la década de 1990.

La proporción que ocupa la agricultura dentro del conjunto de exportaciones guatemaltecas ha sufrido importantes modificaciones en los años recientes. Se redujo de forma gradual desde 1994, cuando su participación dentro de las exportaciones era mayor al 50%, mientras que durante los años 2003-2008 se mantuvo entre un 35 a un 37% del total de las exportaciones. Durante 2009 su participación aumentó porque debido a la crisis internacional la mayoría de las exportaciones cayeron, con la excepción de las tradicionales que, como se aprecia en

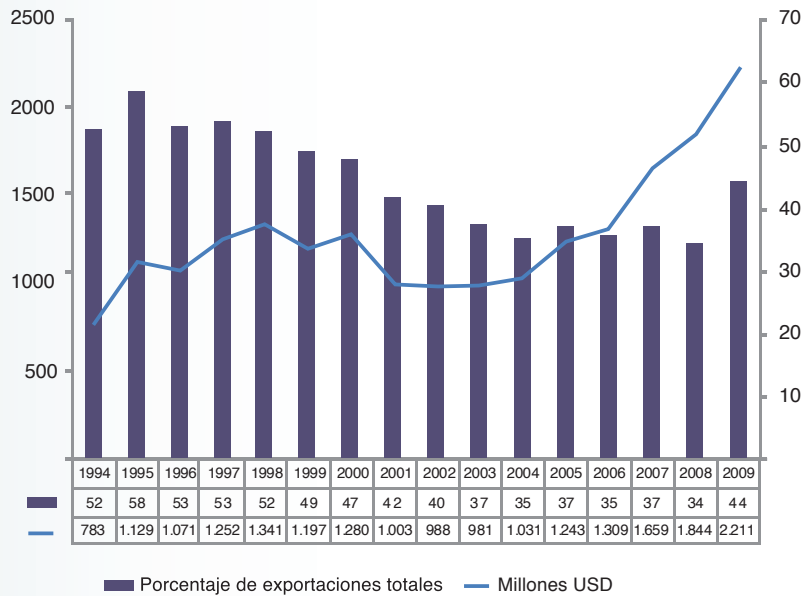


Gráfica 2
Guatemala: exportaciones FOB (1990-2009)
 (En millones de USD)



Fuente: Banco de Guatemala (Banguat).

Gráfica 3
Guatemala: exportaciones agrícolas (1994-2009)
 (En USD y en porcentajes de las exportaciones totales)



Fuente: elaboración propia basada en datos del Banguat recopilados por la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (Sieca).

la gráfica 2, han crecido favorablemente en los últimos cinco años. Gracias a ello, las exportaciones agrícolas¹ alcanzaron un valor de USD 2,211.0 millones (en 2009), como puede apreciarse en la gráfica 3.

Las exportaciones de vestuario y textiles han estado en un valor entre USD 600 y USD 700

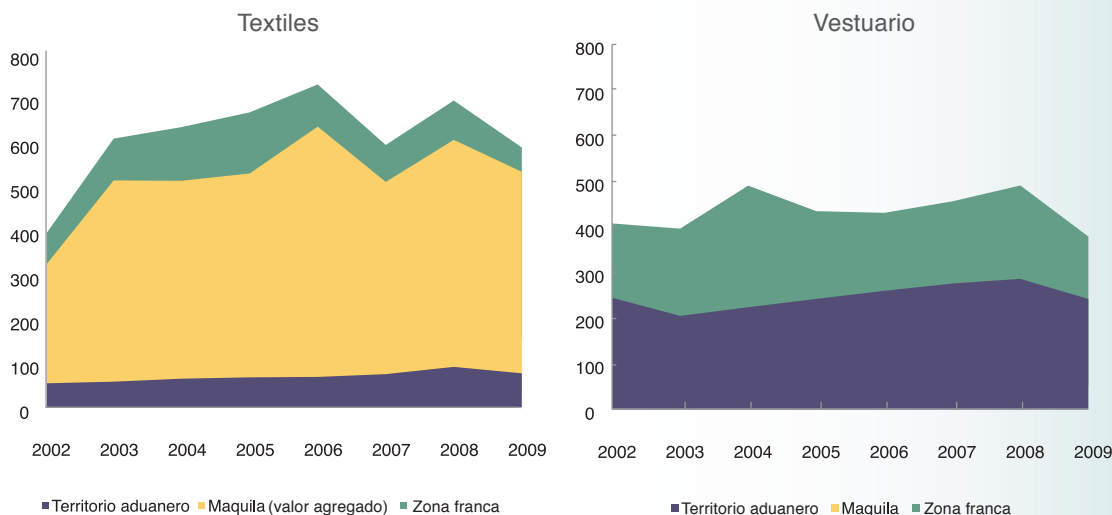
millones al año, aunque se vieron perjudicadas por la crisis internacional reciente, cuando cayeron por debajo de los USD 600 millones. A partir de la finalización del Acuerdo multifibras, en 2005, que abrió a la competencia las exportaciones de China, este sector se ha visto fuertemente castigado y, en consecuencia, su desempeño se ha estancado.

¹ Corresponden al capítulo arancelario «Productos del reino vegetal».

Gráfica 4

Guatemala: exportaciones de textiles y vestuario (2002-2009)

(En millones de USD)



Fuente: elaboración propia basada en datos del Banguat.

2. La cooperación internacional en Guatemala²

La cooperación internacional (CI) es vista como una acción de complementariedad, en donde países y organismos, ya sean bilaterales o multilaterales, aportan en forma de recursos financieros o técnicos, una contribución al cumplimiento e implementación de programas y metas específicos, constituyendo, de esta manera, una alternativa de apoyo.

En 2008, se inició en la Secretaría de Planificación y Programación (Segeplan) el proceso de creación de un sistema de información general confiable y objetivo sobre las acciones de la CI en Guatemala, denominado «Base de datos de la asistencia para el desarrollo» (DAAD, por sus siglas en inglés), financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Esta base de datos está diseñada para que los propios cooperantes, en cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos en materia de cooperación para el desarrollo, registren voluntariamente la cooperación otorgada al país, con miras a apoyar al Gobierno a mejorar, de esta manera, la eficacia de la gestión de la asistencia para el desarrollo y la promoción, tanto en la rendición de cuentas como en la transparencia en la utilización de los recursos. Al mes de agosto de 2010, a pesar de haber iniciado el proceso de registro voluntario desde 2009, se estimaba que solamente un 42% de la cooperación oficial y descentralizada ha sido registrada en este sistema por parte de los cooperantes que operan en el país.

Guatemala, por lo tanto, presenta rezagos y limitaciones en materia de información, tanto para determinar los montos de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), como para establecer la

² La línea base para desarrollar los indicadores contenidos en la meta 8d se constituye a partir del período de la firma de los *Acuerdos de paz*, que data de 1996 al año 2009. Se toma este período debido a que no se cuenta con datos oficiales de períodos previos. Se realiza una perspectiva comparativa entre los diversos períodos comprendidos entre 1996-2009, agrupados por cuatrienios que representan cada uno de los Gobiernos. El punto inicial está determinado por el desarrollo y enfoque de la Cooperación Internacional y el marco institucional adoptado conforme a las directrices de apropiación, alineación, armonización (AAA).



diferenciación de los tipos de cooperación que se reciben.³

El análisis comprende el período entre 1996 y 2009, dividido en tres cuatrienios y un bienio. Como fuentes se utilizan los balances de cooperación para los años 1996-2000, 2001-2003, 2004-2007 y el de 2008-2009, siendo éste último aún parcial. Por otra parte se han recuperado bases de información previamente existentes en Segeplan que permiten analizar hasta cierto punto, el comportamiento histórico de la AOD en Guatemala. De allí que para realizar la evaluación de la arquitectura institucional de la cooperación se utilizan los resultados obtenidos por la encuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde) sobre la eficacia de la AOD en Guatemala, realizada a finales del año 2009 y presentada en 2010.

La cooperación internacional se lleva a cabo por medio de instituciones bilaterales o pertenecientes a los países desarrollados, con organismos multilaterales (como la Organización de las Naciones Unidas y el Banco Mundial), con capital multinacional gubernamental y con el apoyo de Gobiernos de países en desarrollo.

Guatemala tiene 36 fuentes de cooperación, tanto bilaterales como de organismos multilaterales. Entre los principales cooperantes multilaterales⁴ se encuentran el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Unión Europea (UE), el PNUD y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Los principales cooperantes bilaterales⁵ son: Estados Unidos, Japón, Taiwán, España, Alemania y Suecia.

Por tipos de financiamiento, los programas o proyectos obtenidos con recursos de fuentes cooperantes pueden ser de carácter reembolsable (cuando el Estado debe pagar a la fuente cooperante en un plazo determinado y bajo condiciones contractuales convenidas) o no reembolsable (cuando el país no tiene obligación de reintegrar los recursos a la fuente). También puede tratarse de cooperación financiera (cuando se realiza mediante recursos monetarios), técnica (cuando el apoyo se recibe por medio de servicios de consultoría, asesoría, capacitación y otros) y en especie (la que se recibe en bienes, obras y servicios, exceptuando los considerados en la cooperación técnica).

2.1 Aumenta la cooperación reembolsable como respuesta a la crisis

La cooperación reembolsable, muchas veces constituye un mecanismo de respuesta para atender contingencias que el país por sí solo, dada su debilidad fiscal, no puede enfrentar. De acuerdo con la gráfica 5, la cooperación reembolsable (CR) y la cooperación no reembolsable (CNR) tuvieron variaciones significativas durante los cuatro períodos de análisis. En primer lugar, la CR evidencia un mayor crecimiento, en comparación con la CNR.

En los tres cuatrienios, la CR presenta crecimiento. Para el período 1996-1999, presentó el 62.72% del total de cooperación financiera recibida. Luego, en el segundo cuatrienio (2000-2003), representó un 74%; en el siguiente período (2004-2007) retrocede a el 66.02% respecto al total de cooperación financiera recibida. Para los dos años siguientes (2008-2009) esta proporción

3 Actualmente se encuentra en implementación la segunda fase de la DAAD, lo que permite contrastar y/o comparar la información proporcionada por el donante.

4 Estos seis cooperantes suscribieron el 92% del total de las fuentes multilaterales.

5 Representan el 93% de lo suscrito en las fuentes bilaterales desde 1996 a 2009.



alcanza el 82%, producto de la necesidad de mantener la estabilidad económica y fiscal del país durante la crisis financiera mundial y posteriormente por una serie de desastres de orden climático.

La CNR describe una tendencia contraria. Salvo en el cuatrienio 2004-2007, la situación se presenta a la baja, en comparación con la CR. En el primer cuatrienio representa un 37.28%; con posterioridad, disminuye a un 26% y, finalmente, aumenta en el siguiente período, con 33.98%. Para el bienio 2008-2009 vuelve a disminuir, representando un 17.99%, aunque en cifras absolutas el monto se ha incrementado (véase gráfica 5).

Es preciso indicar que durante los tres cuatrienios se consideró la institucionalización de la paz como eje prioritario. De esa cuenta, la CI prestó un apoyo importante a la democratización y fortalecimiento de la ayuda oficial en materia de cooperación. Además, debe señalarse la crisis derivada de los desastres naturales

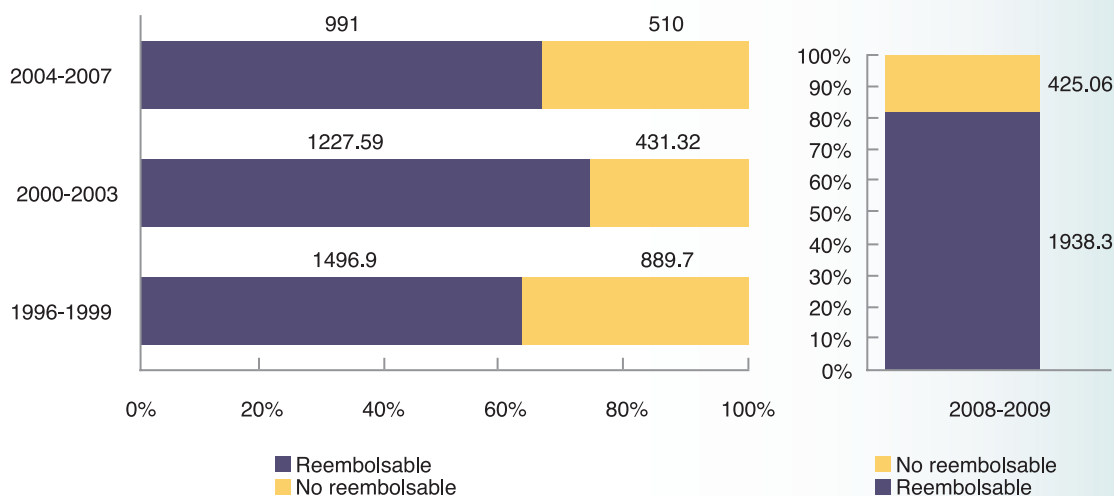
provocados por el huracán Mitch (1998) y la tormenta Stan (2005), así como la crisis económica producto de la caída internacional de los precios del café (2001).

Seguidamente, como bien reflejan las temporalidades, la suscripción de la CR para los años 2004-2007 presenta una menor cantidad, en comparación con los dos cuatrienios anteriores.

En 2010, las autoridades confirmaron que el crecimiento económico en 2009 se redujo de 4 a 1%. A su vez, el ritmo interanual del índice primario del Imae (índice mensual de actividad económica) fue negativo a partir de enero y, debido a la baja tan pronunciada en la recaudación tributaria (proyectada entre -20 y -22%), se presentaba como inminente la necesidad de realizar recortes en el gasto público.

Sin embargo, como se notará más adelante, el Gobierno realizó esfuerzos importantes para paliar los efectos de la crisis para una gran parte de la población. La respuesta

Gráfica 5
Cooperación reembolsable y no reembolsable suscrita (1996-2009)
(En millones de USD)



Fuente: Segeplan.



inmediata para dotar de liquidez, ante la reiterada negativa de distintos sectores y del Congreso de la República a la aprobación de las reformas fiscales planteadas por el Gobierno, fue la adquisición de CR.

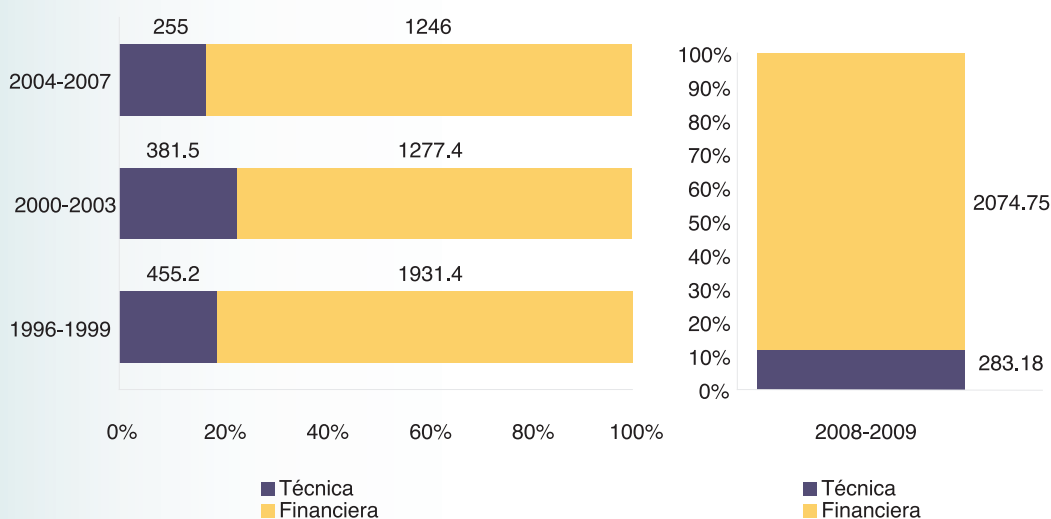
De ahí que la Oede se refiera a «cooperación técnica libre» cuando un país donante proporciona financiamiento por medio de recursos humanos calificados que llegan a los países en vías de desarrollo con el propósito de promover capital humano especializado en temas de interés.

2.2 Cooperación técnica y financiera (1996-2009)⁶

Tal como se ha referido, de acuerdo con el tipo de financiamiento, la cooperación puede ser técnica y financiera. Al igual que la cooperación multilateral y bilateral, puede ser reembolsable y no reembolsable. La diferencia estriba en el tipo de fuentes. Mientras que para las fuentes bilaterales la cooperación técnica es no reembolsable en la mayor parte de convenios, en las fuentes multilaterales, en algunos casos, puede formar parte del préstamo.

En los casos de la cooperación técnica y financiera, las proporciones son bastante parecidas entre sí. Según la gráfica 6, durante los cuatro períodos, el promedio de cooperación financiera osciló en un 82.60%, frente a un 17.40% de la cooperación técnica. La mayor proporción entre períodos fue la del cuatrienio 2004-2007, cuando la cooperación financiera alcanzó el 83%. La relación más alta entre períodos se encuentra en los años 2008-2009, con USD 2074.75 millones para la cooperación financiera, contra USD 283.18 millones de la técnica.

Gráfica 6
Cooperación técnica y financiera (1996-2009)
(En millones de USD)



Fuente: Segeplan.

Nota: en 2009 se registra un monto de USD 5.43 millones de cooperación en especie no reembolsable; por lo tanto, en el dato de 2008-2009 no coincide la cifra con los otros tipos de cooperación.

⁶ Por dificultades en la certeza y utilización de las fuentes, solamente se consignan los datos sobre CR y CNR relativos al cuatrienio 1996-1999, y los de los años 2008-2009.



Con relación al tipo de cooperación, en el cuatrienio que va de 1996 a 1999 la CR fue del 63% (correspondiendo en su totalidad a cooperación financiera). De este porcentaje, el 9% se dio a través de préstamos provenientes de fuentes bilaterales y el 91% mediante las multilaterales.

En el restante 37% de CNR, el 49% tuvo un carácter financiero, en su mayor parte proveniente de fuentes bilaterales (95%), en contraste con la proveniencia de fuentes multilaterales (5%). Finalmente, el 51% de la CNR fue cooperación técnica, siendo un 42% otorgado por fuentes bilaterales y el otro 58% por la vía multilateral.

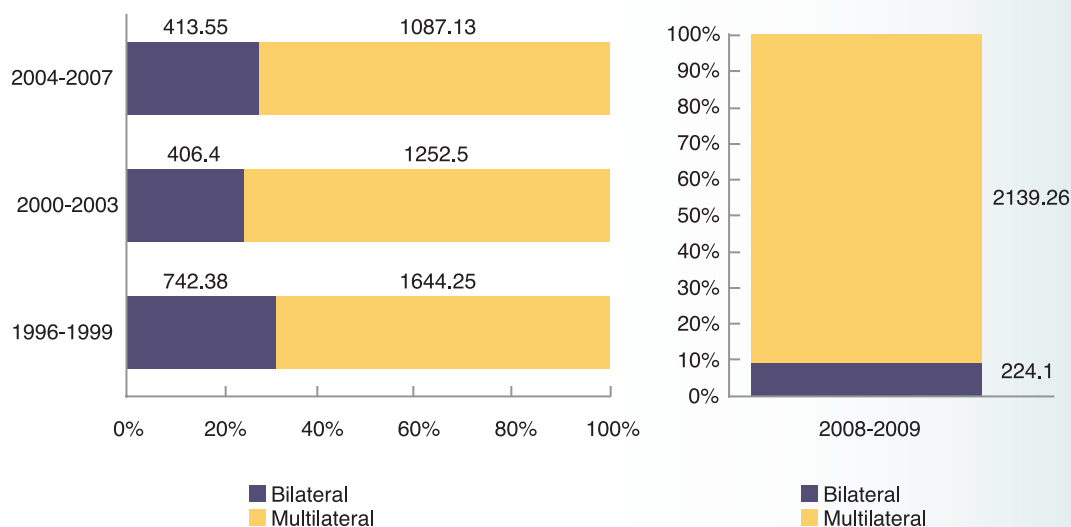
En los años 2008-2009, la CR fue del 82.01%, teniendo la cooperación financiera el mayor porcentaje (93.29%) frente a la técnica (6.71%). Por su parte, la CNR, con el 17.99%, tiene una relación menos desigual a la anterior, ya que presenta un porcentaje diferente conforme a la financiera (62.69%) y la técnica (36.04%).

2.3 Cooperación multilateral y bilateral (1996-2009)

El análisis de la cooperación multilateral (CM) permite establecer que ésta ha sufrido distintos comportamientos. Los montos reflejan características particulares que es preciso enumerar. Durante los cuatro períodos de análisis, un total de USD 6,123.14 millones fue canalizado a través de organizaciones multilaterales. De acuerdo con la gráfica 7, el período entre 1996 y 1999 presenta la mayor cantidad de cooperación multilateral respecto a los demás cuatrienios, con USD 1,644.25 millones, representando el 31.17% del total de los 14 años. En 2000-2003, el monto de cooperación multilateral fue de USD 1,252.5 millones y en los años 2004-2007, de USD 1,087.13.

Como se explicó anteriormente, dos escenarios de acción guían el comportamiento de los préstamos de fuentes multilaterales. El primero, encaminado a consolidar el proceso democrático y a enfrentar, en distintos períodos, los desastres naturales derivados del cambio cli-

Gráfica 7
Cooperación bilateral y multilateral (1996-2009)
(En millones de USD)



Fuente: Segeplan.



mático; y, el segundo, con miras a generar estabilidad macroeconómica y liquidez en temporalidades específicas de crisis económica. Producto de ello se da la tendencia generada en los años 2008-2009, cuando se presentan los dos escenarios anteriores de manera simultánea, ya que hubo crisis económica y fiscal, combinada con problemas por desastres naturales. Este período tiene la mayor cantidad proveniente de fuentes multilaterales, con USD 2,139.26 millones.

Con respecto a la cooperación bilateral (CB), los montos son más bajos. Para el período que va de 1996 a 1999, la cooperación bilateral fue de USD 742.38; por su parte, para los años 2000-2003, se ubica con USD 406.4 millones. Durante los años 2004-2007, el monto total suscrito se elevó hasta USD 413.55 millones. Esta tendencia explica un comportamiento muy similar durante los últimos diez años. Las fuentes bilaterales han mantenido una cooperación con montos parecidos. Si se toma en cuenta la tendencia de los años 2008-2009, con USD 224.10, en los dos años siguientes se mantendría la misma lógica de los dos cuatrienios anteriores, que se ubican en torno a los USD 400.00 millones.

2.4 Sectores prioritarios de la cooperación internacional en Guatemala

El manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala es el instrumento utilizado para clasificar los montos sectoriales de la CI según una serie de criterios. Los 14 años de análisis revelan que si bien se ha invertido en sectores relacionados con los ODM, muchas de las inversiones suelen ser destinadas para el mantenimiento o construcción de infraestructura, o dedicadas a la administración, gestión y reglamentación de los sectores.

Si se realizan análisis de la cooperación reembolsable y la no reembolsable clasificándolas por sectores, puede señalarse que las prioridades básicas fueron los sectores financieros, de seguros y de transporte.⁷

De acuerdo con el cuadro 1, la CI para el primer período (1996-1999) se destinó a los siguientes sectores priorizados: transporte (24.61%), servicios generales (18.78%), educación (10.52%) y salud y asistencia social (9.49%). Durante el cuatrienio 2000-2003, las suscripciones se destinaron prioritariamente al sector de finanzas y seguros (25.03%), agropecuario (14.33%), transporte (13.33%) y salud y asistencia social (12.65%). Para el período 2004-2007, las suscripciones se orientaron a los sectores de transporte (14.79%), salud y asistencia social (14.21%) y el sector judicial (11.39%). Entre los sectores que recibieron menos desembolsos están el de vivienda, comunicaciones y agropecuario.

Para los años 2008-2009, la mayor cantidad de CI fue otorgada al sector financiero y de seguros (49.97%), transporte (11.72%), educación (10.83%) y salud y asistencia social (6.26%). Estos cuatro rubros agruparon el 78.78% del total suscrito. En este contexto, es preciso considerar algunos supuestos que permitan esclarecer el comportamiento de los sectores en estos dos años de análisis.

En primer lugar, el comportamiento del sector financiero y de seguros obedece a una tendencia en el fortalecimiento de la readecuación de las finanzas públicas. Debe anotarse que los presupuestos aprobados por parte del Congreso de la República han sido los mismos durante tres años consecutivos, a partir de 2008. El Estado, por su parte, debe flexibilizar el gasto para poder reorientarlo y readecuarlo. Las partidas se asignan al sector

⁷ El sector de Finanzas y Seguros se refiere a la inclusión de las acciones de administración y regulación de las actividades financieras, bancarias y de seguros, mientras que el de transporte comprende las acciones de administración, de los servicios públicos de transporte vial, ferroviario, aéreo, marítimo y fluvial. Incluye la construcción, mantenimiento, señalización y servicios de vigilancia de tránsito de todos los medios de transporte, así como la infraestructura de estaciones terminales, puertos y aeropuertos y sus servicios complementarios (*Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala, 2005*).

Cuadro 1

Sectores prioritarios

Cooperación internacional (1996-2009)
(En millones de USD)

Sector	1996-1999	2000-2003	2004-2007	2008-2009	Totales
Judicial	6.32	0.00	171.00	0.14	177.46
Dir. gubernamental	0.00	0.00	114.08	0.00	114.08
Administración fiscal	0.00	0.00	78.85	0.60	79.45
Auditoría y control	0.00	0.00	0.42	2.23	2.65
Servicios generales	448.29	220.86	9.82	14.90	693.87
Otras actividades de administración	0.00	0.00	0.00	132.80	132.80
Seguridad interna	129.04	6.57	2.57	6.88	145.06
Salud y asistencia social	226.53	209.93	213.21	147.92	797.59
Trabajo y previsión social	54.48	4.32	1.66	36.15	96.61
Educación	251.11	162.69	120.56	255.85	790.21
Cultura y deportes	0.00	0.00	6.16	0.32	6.48
Ciencia y tecnología	0.00	0.00	0.39	0.20	0.59
Agua y saneamiento	59.13	34.76	86.82	7.14	187.85
Vivienda	123.10	0.00	0.99	0.00	124.09
Desarrollo urbano y rural	0.00	27.43	35.50	108.24	171.17
Medio ambiente	34.82	29.12	79.70	5.10	148.74
Otras actividades de servicios sociales	0.00	0.00	19.01	82.14	101.15
Energía	4.06	51.08	67.60	2.00	124.74
Comunicaciones	227.22	0.00	19.61	40.00	286.83
Transporte	587.43	221.21	221.97	277.00	1,307.61
Industria y comercio	0.68	37.36	27.85	0.23	66.12
Turismo	0.25	0.56	0.37	0.02	1.20
Agropecuario	224.76	237.73	19.80	24.00	506.29
Finanzas y seguros	9.41	415.27	167.76	1,181.00	1,773.44
Otras actividades económicas	0.00	0.00	35.00	38.50	73.50
Total	2,386.63	1,658.90	1,500.68	2,363.36	7,909.57

Fuente: Segeplan.



financiero y de seguros, para posteriormente ser readecuadas según las necesidades de gasto del Estado. Algunas partidas quedan sin presupuesto y es ahí donde cobra vigencia este sector, para poder distribuirlo adecuadamente y que ninguna entidad quede desfinanciada.

Otro factor a tomar en cuenta se refiere a que, como producto de la crisis económica, se ha dado una baja recaudación fiscal. Guatemala es hoy uno de los líderes en caída de ingresos tributarios del hemisferio.

Si bien es cierto que gran parte de las prioridades sectoriales para la cooperación internacional fueron clasificadas como, financiero y de seguros, el Gobierno fijó como destino del financiamiento el gasto social las partidas relativas a transporte, educación, salud y asistencia social. Es decir, en un escenario de crisis, apostó por la reactivación económica a través de elevar el gasto social, tanto en servicios sociales básicos, como en infraestructura. Es el Ministerio de Finanzas (Minfin) el que destina los fondos, según los requerimientos de las diversas dependencias del Estado.

2.5 La cooperación internacional y los Objetivos de desarrollo del milenio

El 42% de fuentes cooperantes ha registrado en la DAAD 1347 proyectos destinados a dar cumplimiento a los ocho ODM. El ODM 1, dirigido a la erradicación de la pobreza, tiene la mayor cantidad de proyectos, con 348. Le siguen el ODM 7 (216); el ODM 3 (200); el ODM 5 (173); el ODM 4 (135); el ODM 2 (96); el ODM 6 (96) y, finalmente, el ODM 8, con 83.

Geográficamente, el ODM 1 tiene la mayor cantidad de proyectos en los departamentos de Alta Verapaz (32), Huehuetenango (31), Sololá (31), Quiché (30) y San Marcos (25). En el caso del ODM 2, los proyectos

se ubican primordialmente en los departamentos de Huehuetenango (11), Quiché (11), Guatemala (9), San Marcos (8) y Sololá (8).

Para el ODM 3, sobresalen los departamentos de Huehuetenango (30), Quiché (26), Alta Verapaz (22), Sololá (14) y San Marcos (14). Igualmente, en los casos del ODM 5 y 6, la dinámica es similar. Sobresalen de nuevo los departamentos de Alta Verapaz (16 y 9, respectivamente), Guatemala (13 y 8), Huehuetenango (12 y 7), Quiché (11 y 6), Quetzaltenango (11 y 5) y Jalapa (9 y 3).

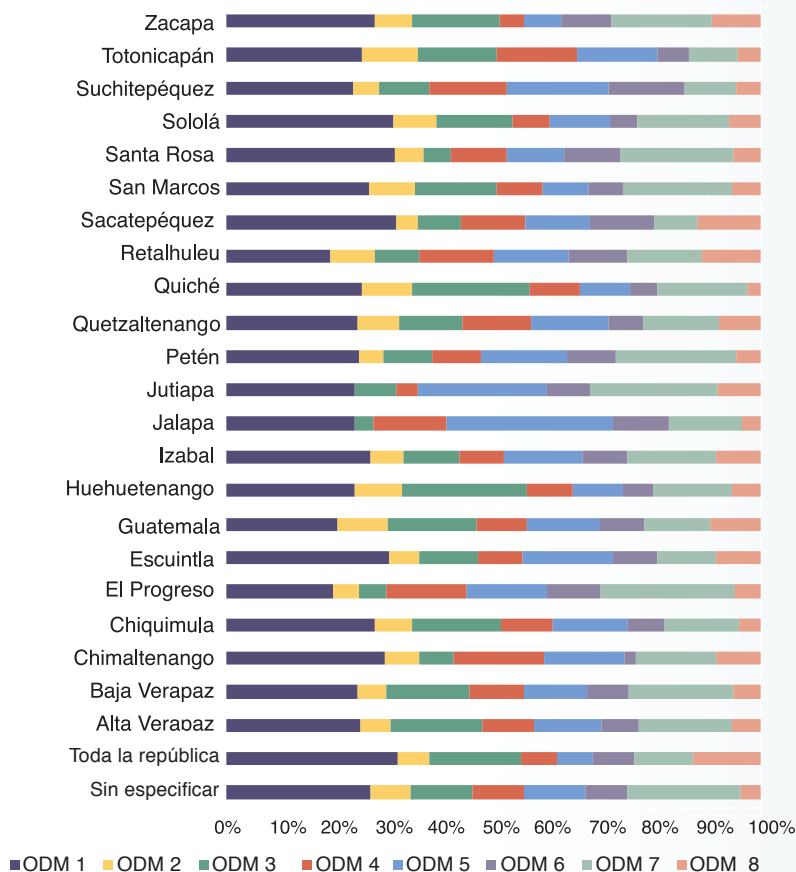
El ODM 7, por su parte, tiene una mayor inversión en los departamentos de Alta Verapaz (22), Quiché (20), Huehuetenango (19), Sololá (17), Quetzaltenango (11) y Petén (10). Finalmente, los proyectos destinados a fortalecer la capacidad comercial vía la generación de empresas productivas, de cara a dar cumplimiento al ODM 8, se encuentran en mayor cantidad en los departamentos de Guatemala (9), Huehuetenango (7), Alta Verapaz (7) y Sololá (6).

2.6 La cooperación descentralizada

Describir los montos y ubicación territorial de la cooperación descentralizada es sumamente complejo debido a la escasez de datos empíricos que permitan establecer con claridad las tendencias, montos, ubicación, etc. Los datos son más bien exploratorios y provienen de dos fuentes: una, la encuesta de la Ode, donde los cooperantes señalan que los montos destinados al sector Gobierno agrupan cerca del 52.6% de la AOD, estimándose que cerca de un 48.4% se suscribe a través de la cooperación descentralizada.⁸ De acuerdo con la información registrada en la referida

8

Gráfica 8
Cooperación oficial
Número de proyectos ODM por departamentos
 (2009-2010)



Fuente: Segeplan (2010). Base de datos de ayuda oficial al desarrollo.

encuesta, el desembolso destinado al Gobierno es de USD 185.68 millones, mientras que el desembolso total a nivel nacional para todos los programas de cooperación es de USD 352.28 millones. Comúnmente, este tipo de cooperación se canaliza a través organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales o, de manera directa, hacia las ONG de los países receptores.

La otra se refiere al estudio elaborado en los meses de enero a abril, y de septiembre a diciembre del año 2009, en donde Segeplan realizó el mapeo de la cooperación en 22 departamentos del país. Al 30 de junio de 2010,

el mapeo dio como resultado 688 aportes, entre proyectos y programas. En cuanto al empleo de los recursos financieros, el 41% de programas y proyectos es manejado por ONG nacionales; las agencias del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) y otras agencias de cooperación manejan un 23%, mientras que las ONG internacionales conducen un 11% de los programas y proyectos. Existen otros actores que manejan programas y proyectos que oscilan entre el 4 y el 7%.

Otro de los hallazgos significativos en este estudio es el tipo de cooperación prevaleciente: la técnica y financiera. En efecto, casi el 99%

8 La encuesta fue respondida por 23 cooperantes (6 agregados en el SNU) y 17 instituciones estatales que cubren un estimado del 95% de la AOD desembolsada en el año 2008.



de los programas y proyectos corresponde a la cooperación financiera. Se ha establecido también que las diferentes intervenciones tienen una orientación explícita, en la mayoría de los casos, pero también implícita sobre los ejes de los ODM. Cabe destacar que la información consignada está en proceso de revisión y, como tal, se considera todavía provisional.

Según la clasificación de los programas de cooperación y los ocho ODM destinados a cada departamento, se observa que el ODM prioritario es el 1, que busca erradicar la pobreza extrema y el hambre. Durante los últimos 10 años ha habido un estimado de 2,197 proyectos dirigidos a darle cumplimiento a este importante cometido. Quiché tiene el mayor número, con 346; le siguen Alta Verapaz (292), Baja Verapaz (290), Chiquimula (285) y San Marcos (199).

El siguiente ODM objeto de la cooperación descentralizada, con la segunda cantidad de programas cuantificados, es el relativo a garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Los departamentos con el mayor número de proyectos son Petén (106), Zacapa (72), San Marcos (44), Alta Verapaz (26) y Baja Verapaz (25). Cabe mencionar que hay departamentos con ningún proyecto registrado en este tema, tal es el caso de Huehuetenango, Sacatepéquez, Santa Rosa y Suchitepéquez.

En tercera posición se encuentra el ODM sobre la promoción de la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. El departamento con el mayor número de programas es el Chiquimula, con 53; le siguen Alta Verapaz (43), Guatemala (38), Zacapa (30) y Quiché (17).

El ODM que persigue lograr la educación primaria universal ocupa la cuarta posición con respecto al número de proyectos suscritos por la cooperación, con un total

de 269. El departamento que tiene la mayor cantidad es Baja Verapaz, con 82; le siguen los departamentos de Quiché (53), San Marcos (44) y Guatemala (18).

En la quinta posición se encuentra el ODM sobre la reducción de la mortalidad infantil, con un total de 191 programas. Los departamentos que desarrollan la mayor cantidad de políticas públicas y programas para impulsar este ODM son El Progreso (53), Alta Verapaz (36), Baja Verapaz (23) y Quiché (19).

El ODM que persigue fomentar una asociación mundial para el desarrollo y reformar la asistencia y el comercio otorgando un trato especial a los países más pobres tiene una cantidad registrada de 66 programas. Este Objetivo se concentra particularmente en 8 departamentos; en los demás no se ejecuta ningún proyecto de este tipo. Los lugares con la mayor cantidad de proyectos que apuntalan el cumplimiento de este ODM son Sacatepéquez (15), Huehuetenango (14), Alta Verapaz (10) y Totonicapán (8).

El ODM que pretende mejorar la salud materna cuenta con la mayor cantidad de proyectos en El Progreso (53), Alta Verapaz (36), Baja Verapaz (23) y Quiché (19).

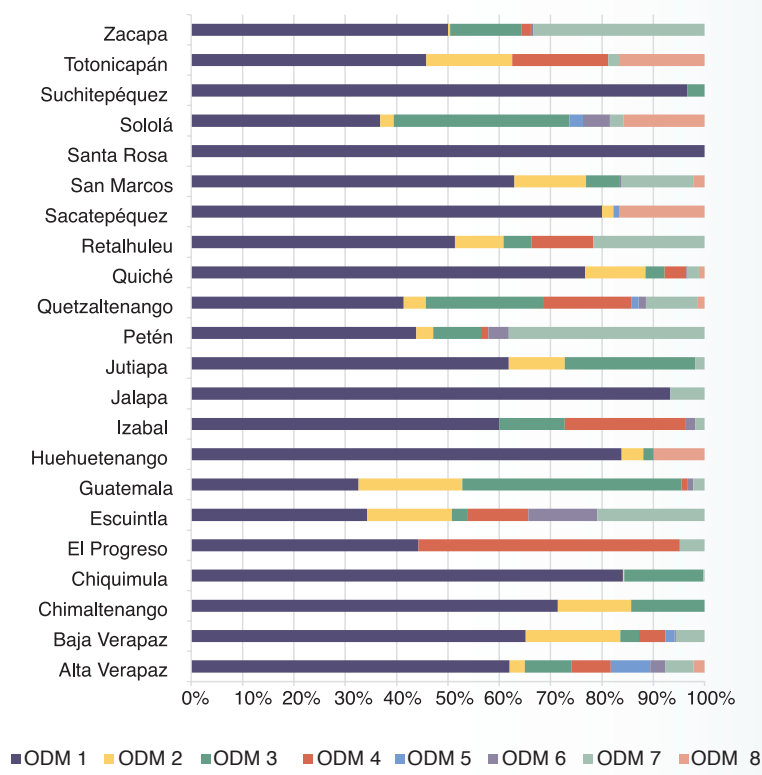
Finalmente, el ODM 6, relativo a combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades, es el que cuenta con la menor cantidad de proyectos (43). Existen departamentos que no contabilizan ni un solo proyecto en este tema, tal es el caso de Chimaltenango, Chiquimula, El Progreso, Huehuetenango, Jalapa, Jutiapa, Retalhuleu, Totonicapán, Santa Rosa, Suchitepéquez y Sacatepéquez. Los departamentos con la mayor cantidad de esfuerzos para lograr el ODM 6 son Alta Verapaz (14), Petén (11) y Escuintla (9).

La ubicación territorial de la cooperación descentralizada permite sugerir que puede



Gráfica 9

Cooperación descentralizada: número de proyectos ODM por departamento (2000-2009)



Fuente: Segeplan (2010). *Mapeo cooperación internacional.*

existir duplicidad de esfuerzos entre las ONG locales o internacionales y los planes de desarrollo que persigue el Gobierno. El margen estimado de casi un 50% de cooperación que no se canaliza mediante el presupuesto corre el riesgo de duplicidad, o bien que ésta no sea priorizada de la misma forma, es decir, que existan pocos niveles de complementariedad.

2.7 Eficacia de la cooperación internacional en Guatemala

La coyuntura actual, caracterizada por un escenario de crisis internacional y una cadena de desastres naturales, exige el debate sobre la eficacia y el papel que juega la cooperación internacional en el logro de los ODM. Con tal

propósito, es preciso identificar los desafíos tanto para el Estado como para las fuentes cooperantes, en el sentido de consolidar metas conjuntas, de cara al cumplimiento de los convenios y declaraciones internacionales que persiguen, mediante la cooperación, el desarrollo económico sustentable de los países.

El siguiente apartado se basa en los resultados de la aplicación de la encuesta OCDE en el país. También se fundamenta en la encuesta que Segeplan llevó a cabo en 2009, con miras a determinar y evaluar el estado de la arquitectura institucional en materia de cooperación. Asimismo, en el marco de la evaluación sobre la eficacia de la AOD, la OCDE ha establecido una serie de procedimientos que facilitan los procesos de



estimación de los avances en el cumplimiento de las directrices generales que han orientado la CI en los últimos años.

El análisis de los distintos tipos de cooperación y las tendencias reflejadas según el destino de la CI por sector revela que existe una falta de coordinación tanto por parte de las fuentes cooperantes como por los distintos Gobiernos. El comportamiento de la cooperación internacional ha dejado claro que tiene una tendencia mayoritaria al endeudamiento y que la cooperación en condiciones no reembolsables se ha mantenido estática.

En el caso de la cooperación técnica, muchas veces tiende a duplicarse, incluso, entre los mismos cooperantes. La encuesta OCDE señala que solamente el 58% de los recursos destinados a asistencia técnica es coordinado entre cooperantes y Gobierno. Sólo el 41% de los cooperantes coordina entre sí de alguna manera su asistencia técnica. Por consiguiente, hace falta definir estrategias conjuntas entre el Gobierno y los cooperantes e, incluso, entre los mismos cooperantes.

Las presiones por desembolsar fondos y mostrar resultados rápidos y de corto plazo originan, en muchos casos, que exista una asistencia técnica inducida e insostenible, ya que pese a cumplir el objetivo inmediato que está relacionado con la ejecución de los proyectos y la obtención del resultado, la asistencia técnica no genera capacidad en el seno interno de las instituciones nacionales. Por lo tanto, en muchos casos, adquiere un carácter más simbólico y asistencialista que de AOD.

Por su parte, el Estado ha tenido que recurrir, debido a las constantes crisis ocasionadas por los desastres naturales,⁹ a una liquidez proporcionada, en su mayoría, por las

agencias multilaterales. Además, en el caso de la crisis derivada por el volcán Pacaya y la tormenta Agatha (2010), solamente se ha cubierto el 54.35% de lo solicitado. Igualmente, una gran parte de la cooperación fue canalizada de manera descentralizada, generando desconocimiento sobre los montos destinados y ejes prioritarios.

En la encuesta se señala que durante 2008 solamente se registró un 45% de la ayuda en el presupuesto nacional, lo que sitúa a Guatemala ligeramente por debajo de la media entre los países encuestados. Se presentan diferencias en ambas direcciones, así como asimetrías entre los cooperantes. Por un lado, se da una insuficiente comunicación por parte de los donantes y, por el otro, la estimación presupuestaria del Gobierno solo refleja los flujos de la ayuda canalizada a través del uso de procedimientos nacionales, sin integrar AOD ejecutada por instancias no gubernamentales.

Ante ello, es preciso tomar en cuenta que para armonizar los esfuerzos encaminados al cumplimiento de los ODM se debe contar con información que permita establecer con claridad cuáles son las prioridades y los desembolsos realizados. Esto, con el objetivo de contar con información fiable que permita monitorear y evaluar los esfuerzos trazados. La encuesta señala que la previsibilidad de los recursos es baja, las fuentes de información sobre desembolsos de los cooperantes son débiles y poco confiables. Por lo tanto, una medida prioritaria es avanzar en la implementación de la DAAD y mejorar los registros de información, así como las capacidades de análisis de Segeplan. Se debe establecer acuerdos con los cooperantes para el registro periódico de información.

⁹ Por ejemplo, en junio de 2010, el SNU lanzó un *Flash Appeal* en apoyo a la reparación de los daños ocasionados por la erupción del volcán Pacaya y el paso de la tormenta Agatha. El monto solicitado por dicho Sistema fue de USD 15,533,045. El plazo de la solicitud expira el 31 de diciembre de 2010. Según el SNU, hacia agosto de 2010 el monto recibido ascendía a USD 8,443,468.00, cantidad que equivale al 54.35% de lo solicitado. Los sectores priorizados a atender según el *Flash Appeal* son: agricultura, recuperación temprana, educación, alimentación, salud, albergues y agua y saneamiento.

Además, la encuesta hace especial énfasis en la duplicidad de esfuerzos que puede generarse entre las fuentes donantes y el país cuando la cooperación se canaliza sin que se pueda registrar su monto y destino. La idea es establecer una mejor coordinación en la eficacia y eficiencia de la CI.

En el marco de la CI, los esfuerzos tanto del Gobierno como de los cooperantes deben fortalecerse y armonizarse según las expectativas y el cumplimiento de metas específicas. Si bien existen esfuerzos, éstos deben complementarse con procesos institucionales, perfeccionar los canales de información y, sobre todo, mejorar los lazos de cooperación solidaria en el marco de la eficiencia y eficacia en las metas comunes de desarrollo trazadas en los ODM.

3. Acceso a los mercados

3.1 Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y sin incluir armamentos) procedentes de países en desarrollo (PED) y países menos adelantados (PMA), admitidas libres de derechos

El Manual de Naciones Unidas (2006) afirma que «Este indicador permite supervisar el esfuerzo internacional realizado para eliminar los obstáculos de los países en desarrollo al comercio». Esto puede contribuir al logro de los ODM, debido a que «La población pobre de los países en desarrollo trabaja fundamentalmente en la agricultura y

Cuadro 2

Proporción de la población ocupada en la agricultura e industria

	Agricultura	Industria	Agricultura + industria
Total	33,2	15,9	49,1
Hombre	43,8	13,2	56,9
Mujer	16,0	20,3	36,3
Urbano	11,8	19,6	31,5
Rural	56,1	11,8	67,9
Indígena	47,1	16,8	63,8
No Indígena	24,2	15,3	39,5

Fuente: PNUD (2008). *Informe nacional de desarrollo humano 2007/2008*.



en sectores manufactureros con gran concentración de fuerza de trabajo, que son los que se enfrentan con mayores obstáculos al comercio. Por ello, la eliminación de los obstáculos al comercio de mercancías podría fomentar el crecimiento de esos países en forma significativa».¹⁰

De acuerdo con el Informe nacional de desarrollo humano 2007/2008,¹¹ un poco menos de la mitad de la población guatemalteca trabaja en la agricultura y en industrias manufactureras, como puede verse en el siguiente cuadro. La importancia de ello radica en que en estos sectores participan activamente colectivos excluidos, como la población del área rural y la población indígena.

3.1.1 Situación internacional

El Informe de Naciones Unidas (2010) concluye que durante la década pasada, los países en vías de desarrollo (PED) y los países menos adelantados (PMA) lograron un mayor acceso a los mercados de los países desarrollados. En 2008, el porcentaje de productos importados por países desarrollados (excluyendo armas y petróleo), provenientes de todos los países en vías de desarrollo y admitidos libres de aranceles, llegó casi al 80% (en 1998 esta cifra era sólo del 54%). Resalta, dentro del grupo de PED, el progreso que han tenido América Latina y el Caribe, que avanzaron desde un 58%, en 1996, hasta un 96% para el año 2008.

Cuadro 3

Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (sin incluir armamento y petróleo) procedentes de PED y PMA, admitidas libres de derechos (1996-2008, en porcentajes)

	1996	2000	2004	2006	2008
Países en desarrollo (PED)	54	65	76	77	80
África del norte	20	26	94	95	95
África subsahariana	88	83	91	93	94
América Latina y el Caribe	58	58	93	97	96
América Latina	74	82	92	93	93
Este de Asia	35	52	63	64	68
Sur de Asia	41	46	62	62	66
Sureste Asiático	60	76	76	78	80
Asia Occidental	45	56	89	93	95
Oceanía	82	79	84	87	91
Comunidad de Estados independientes	59	59	87	89	91
Países menos adelantados (PMA)	78	70	80	79	81

Fuente: Naciones Unidas (2010). *Anexo estadístico*.

10 Naciones Unidas (2006).

11 PNUD (2008).



Para los PMA este porcentaje aumentó sólo marginalmente: de 78%, en 1998, a 81%, en 2008.

Para los países en vías de desarrollo en su conjunto, el mayor acceso a los mercados se atribuye sobre todo a la eliminación de tarifas según la cláusula de «Nación más favorecida», especialmente antes de 2004. Desde entonces, los países desarrollados no han reducido de manera significativa sus aranceles dentro del marco del tratamiento de «Nación más favorecida».

el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). De acuerdo con los datos que se observan en la gráfica 10, las exportaciones de Guatemala hacia países desarrollados están prácticamente libres de aranceles. Esto obedece a la concesión de beneficios comerciales temporales como la denominada *Iniciativa ampliada de la cuenca del Caribe de Estados Unidos*, previo al DR-Cafta, y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP-Plus), que otorga la Unión Europea (UE).

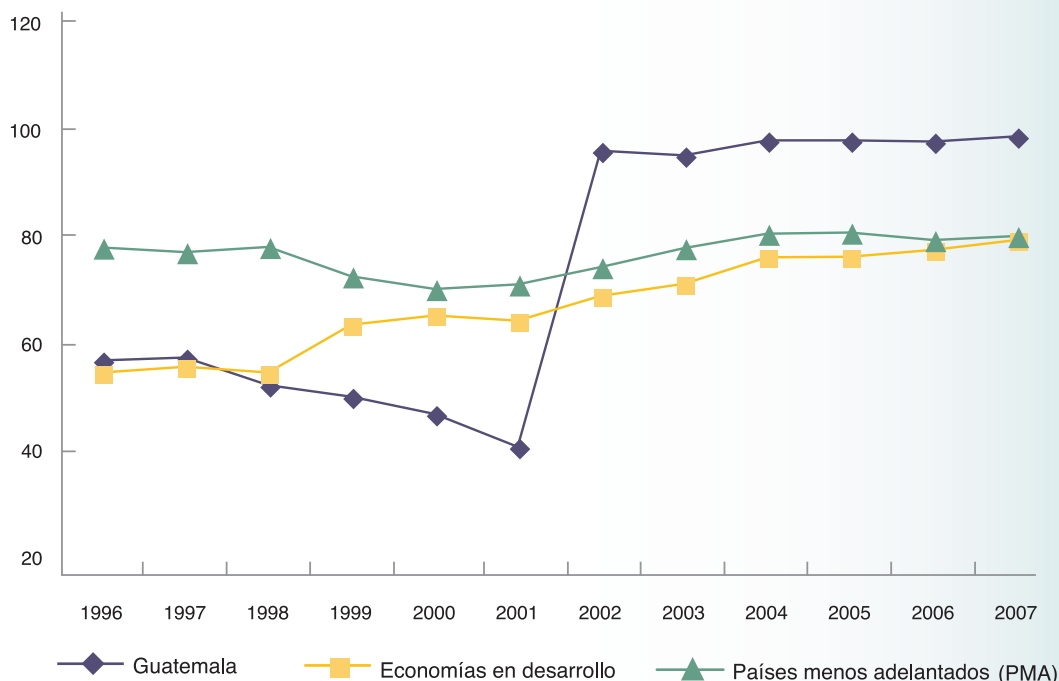
El análisis frío de la evolución del indicador para Guatemala podría llegar a concluir que la situación es bastante positiva al tener una mayor proporción de exportaciones libres de aranceles. No obstante, es preciso tomar en cuenta que si bien las barreras arancelarias prácticamente se eliminaron, todavía existen barreras cuantitativas al comercio (cuotas)

3.1.2 Situación del indicador para Guatemala

Este indicador es calculado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en colaboración con

Gráfica 10

Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (sin incluir armamento y petróleo) procedentes de Guatemala, PED y PMA, admitidas libres de derechos (1996-2008, en porcentajes)



Fuente: UNCTAD, OMC y BM.



que restringen la capacidad de incrementar las exportaciones hacia los países desarrollados. Esta situación persiste bajo el marco del DR-Cafta y el *Tratado de asociación comercial* recientemente firmado con Europa.

3.2 Aranceles medios aplicados por países desarrollados a los productos agrícolas y textiles, así como a las prendas de vestir procedentes de países en desarrollo

Este indicador permite supervisar el esfuerzo internacional realizado para eliminar los obstáculos de los países en desarrollo al comercio, con el fin de impulsar el logro de los ODM. La población pobre de los países en desarrollo trabaja fundamentalmente en la agricultura y en sectores manufactureros con gran concentración de fuerza de trabajo, que son los que se enfrentan con mayores obstáculos al comercio. Por ello, la eliminación de los obstáculos al comercio de mercancías podría fomentar el crecimiento de esos países en forma significativa.

3.2.2 Situación internacional

Los porcentajes de las importaciones totales efectuadas por los países desarrollados desde los PED, los PMA y, especialmente, desde América Latina y el Caribe que ingresan libres de derechos de aduana esconden bolsones de protección en sectores de especial interés exportador para los PED en su conjunto. Según la Comisión Económica para América Latina (Cepal), «este es el caso de los productos agrícolas, de los textiles y de las prendas de vestir. Al respecto, cabe recordar que el quinquenio 2005-2009 estuvo marcado por la expiración, el 1 de enero de 2005, del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido de la OMC».¹²

A pesar de que existen esquemas preferenciales, los aranceles de los países desarrollados a las importaciones de productos agrícolas, textiles y ropa de PED se mantuvieron entre 5 y 8% en 2008, sólo 2 a 3 puntos porcentuales menos que en 1998. Sin embargo, los países menos desarrollados siguen beneficiándose de mayores reducciones arancelarias, especialmente para sus productos agrícolas.

Cuadro 4

Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (sin incluir armamento y petróleo) procedentes de Guatemala, PED y PMA, admitidas libres de derechos (1996-2008, en porcentajes)

	1996	2000	2004	2008
Productos agrícolas				
PED	10.5	9.3	9.1	8.0
PMA	3.9	3.6	3.0	1.6
Textiles				
PED	7.3	6.6	5.2	5.1
PMA	4.6	4.1	3.2	3.2
Vestuario				
PED	11.5	10.8	8.6	8.2
PMA	8.2	7.8	6.4	6.4

Fuente: OMC, UNCTAD y BM.

¹² Cepal (2010). Anteriormente se hizo referencia a este *Acuerdo como Acuerdo multifibras*.

¹³ Naciones Unidas (2010).

Los aranceles preferenciales para las importaciones agrícolas de los PED son de 1.6% (8% para otros países en vías de desarrollo), aunque los aranceles para ropa y textiles de PMA son sólo 2 a 3 puntos porcentuales menores que para los PED en su conjunto.¹³

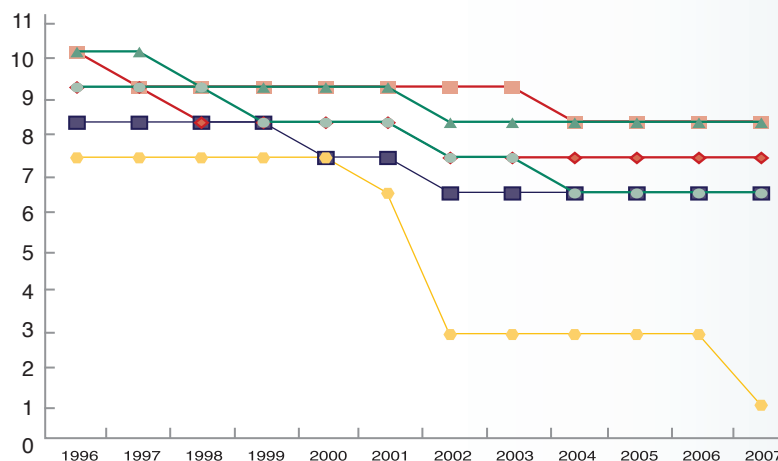
Sin embargo, como afirma la Cepal, «los avances registrados en el último decenio en los indicadores de acceso de las exportaciones de la región a los países desarrollados no se han traducido en un aumento importante en la gama de productos agropecuarios exportados a dichos mercados. América Latina y el Caribe todavía depende [sic] de un grupo reducido de productos como fuente estable de ingresos por exportaciones».¹⁴

En lo que se refiere a los textiles, el final del

sistema de cuotas para ellos y para el vestuario ha tenido impactos diferenciados sobre los países en desarrollo. «Por una parte, los productores asiáticos más competitivos [...] se han visto beneficiados, por cuanto el sistema de cuotas constituía una limitación a su potencial exportador. Por otra parte, varios países en desarrollo (entre ellos los de Centroamérica) han debido enfrentar fuertes desafíos de adaptación al nuevo régimen. Ello, por cuanto las cuotas bajo el antiguo sistema les garantizaban ciertas oportunidades de exportación a los mercados de los países industrializados, mientras que desde 2005 han debido enfrentar la plena competencia de productores asiáticos de menor costo».¹⁵ Este escenario corresponde al que ha venido enfrentando Guatemala y que fue descrito previamente.

Gráfica 11

Aranceles medios aplicados por los países desarrollados a las importaciones de productos agrícolas y textiles, así como a las prendas de vestir procedentes de PMA, PED y Guatemala (1996-2008, en porcentajes)



	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
◆ Guatemala	10	10	9	9	9	9	8	8	8	8	8	8
● Guatemala-Preferential	8	8	8	8	8	7	3	3	3	3	3	1
▲ Developing Market Economies - MFN	11	11	10	10	10	10	9	9	9	9	9	9
■ Developing Market Economies - Preferential	9	9	9	9	9	8	7	7	7	7	7	7
■ Least Developed Countries (LDCs) - MFN	11	10	10	11	10	10	10	9	9	9	9	9
● Least Developed Countries (LDCs) - Preferential	10	10	10	9	9	9	8	8	7	7	7	7

Fuente: OMC, UNCTAD y BM.

Nota: MFN se refiere a «Nación más favorecida» y LDCs son las siglas en inglés por «países menos desarrollados» (PMA).

14 Cepal, *óp. cit.*
15 *Ibid.*



3.2.3 Evolución para Guatemala

Guatemala ha enfrentado aranceles reducidos, tanto a nivel del trato de «Nación más favorecida», como en lo relacionado con aranceles preferenciales. Estos beneficios, tal y como fue mencionado previamente, están comprendidos dentro de distintos programas de beneficio comercial aplicados por países desarrollados como la *Iniciativa ampliada de la cuenca del Caribe*, SGP-Plus y el DR-Cafta, en los últimos años.

Cabe mencionar, no obstante, que a pesar de los beneficios otorgados en materia arancelaria, esto no se tradujo en un fuerte incremento de las exportaciones de textiles y vestuario. Ello se debe al empuje de productos asiáticos, que son sumamente competitivos respecto de los nacionales. Al contrario, los productos agrícolas sí han tenido un desempeño más favorable. Esta mejoría se debe, en parte, a la penetración en mercados con acceso preferencial, pero fundamentalmente esto ocurrió debido a la mejora en los precios de los bienes agrícolas de exportación, sobre todo los tradicionales, como azúcar, café, cardamomo y banano.

3.3 Estimación de la ayuda agrícola en países de la Oede como porcentaje de su producto interno bruto (PIB)

De acuerdo con las Naciones Unidas, «[...] para penetrar en los mercados extranjeros, los países en desarrollo deben hacer frente no sólo a los aranceles sino también a la competencia de los productos de los países desarrollados que se benefician de las subvenciones públicas. El desafío planteado por el Programa de Doha para el Desarrollo es reducir todavía más las ayudas que distorsionan la producción y el comercio

y aplicar políticas que traten de conseguir realmente los objetivos tanto nacionales como internacionales, al mismo tiempo que se garantiza el buen funcionamiento de los mercados».¹⁶

3.3.1 Situación internacional

Se observan algunos progresos al comparar la evolución de este indicador desde el año 1990. Sin excepción, los países desarrollados han reducido los subsidios a la agricultura como proporción del PIB. Esto se redujo, en mayor proporción, en países como Islandia, Corea y Noruega. No se redujo ni a la mitad en los Estados Unidos, Turquía y Australia, como puede apreciarse en la gráfica 12.

Al tomar el promedio de estos países, en 1990 la estimación de subsidios a la agricultura como porcentaje del PIB era del 2.05%. Este porcentaje se redujo al 1.17% en el año 2003 y, según las últimas cifras disponibles al año 2008, era de 0.84%. Esta cifra, sin embargo, se ha mantenido casi constante en su valor monetario. Para el año 1990 totalizaba USD 327 miles de millones y, para el año 2008, ascendió a USD 376 miles de millones.

Nuevamente, la evolución de las cifras esconde situaciones a considerar. En primer lugar, de acuerdo con la Cepal,¹⁷ la reducción de los subsidios agrícolas se ha debido a que los precios de estos bienes han permanecido en niveles altos. Por lo tanto, en la medida en que dichos precios bajen, podrían volver a aumentar las ayudas a los productores agrícolas. Existe evidencia de que en los Estados Unidos, según estimaciones de Newfarmer y Gamberoni,¹⁸ los subsidios agrícolas aumentaron de alrededor de USD 8100 millones, en 2008, a USD 9900 millones, un año después. Ello, como consecuencia de

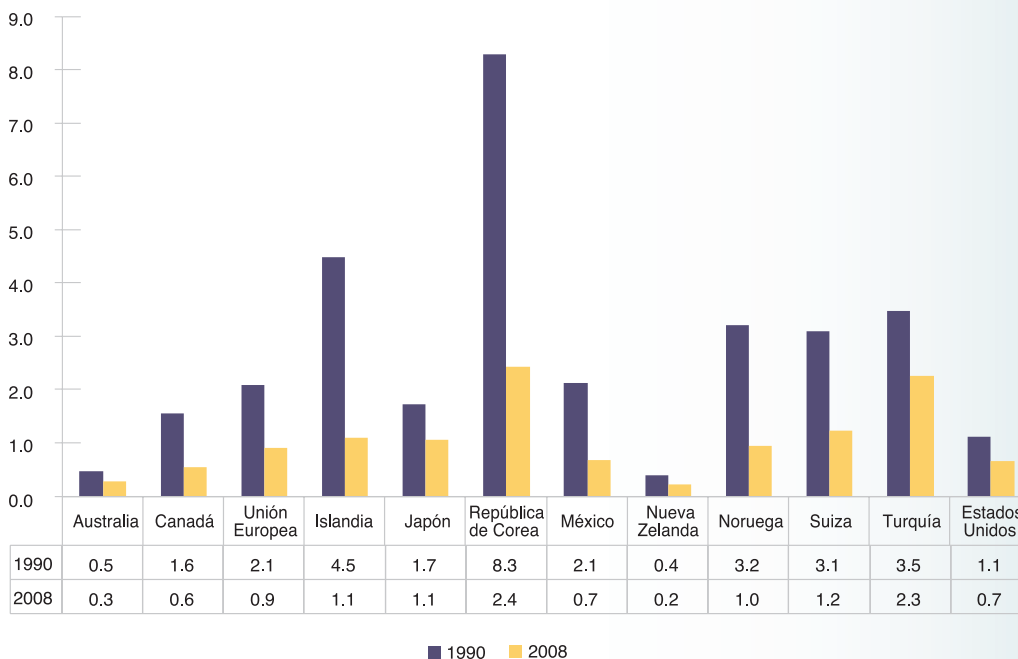
16 Naciones Unidas (2006).

17 Cepal, *op. cit.*

18 Newfarmer y Gamberoni (2010).

Gráfica 12

Estimación de la ayuda agrícola en países de la Oede, como porcentaje de su PIB (1990-2008, en porcentajes)



Fuente: elaboración propia basada en datos de la Oede y la UE.

la caída en los precios internacionales de varios productos (arroz, soya, trigo, maíz, entre otros), a partir de mediados de 2008.

siguientes aspectos de la AOD relacionada con el comercio:

3.4 Proporción de la AOD destinada a fomentar la capacidad comercial

De acuerdo con las Naciones Unidas,¹⁹ en la cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, celebrada en Doha en 2001, los donantes se comprometieron a ofrecer mayor apoyo para ayudar a los países en desarrollo —en particular a los PMA— a incrementar su capacidad de comerciar e integrarse en los mercados mundiales.

En ese marco, los datos recopilados para este indicador deben ayudar a supervisar los

- Transparencia de la asistencia técnica relacionada con el comercio;
- Intercambio de información;
- Reducción y eliminación de la duplicación de esfuerzos;
- Estimación de los progresos en la aplicación de los mandatos de Doha sobre la cooperación técnica y la construcción de capacidades;
- Coordinación y coherencia;
- Lograr los objetivos establecidos en el párrafo 41 de la Declaración ministerial adoptada por la Conferencia en Doha.²⁰

¹⁹ Naciones Unidas (2006).

²⁰ Textualmente dice: «41. Hemos establecido compromisos firmes en materia de cooperación técnica y de creación de capacidad en diversos párrafos de la presente Declaración Ministerial. Reafirmamos esos compromisos específicos contenidos en los párrafos 16, 21, 24, 26, 27, 33, 38-40, 42 y 43, y también reafirmamos el entendimiento del párrafo 2 acerca de la importante función de los programas de asistencia técnica y de creación de capacidad con financiación sostenible. Encomendamos al Director General que informe al quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial, y que haga un informe provisional al Consejo General en diciembre de 2002 sobre la aplicación y la adecuación de esos compromisos en los párrafos identificados.» Disponible en: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.htm



Cuadro 5

Proporción de la AOD para ayudar a construir capacidades comerciales (2001, 2003, 2005, 2007 y 2008, en porcentajes)

	2001	2003	2005	2007	2008
Política comercial y regulación	1,0	0,8	0,8	0,8	0,8
Infraestructura económica	21,5	14,8	17,2	13,1	18,1
Construir capacidad productiva	16,0	13,4	12,8	13,3	14,7
Total de ayuda para el comercio	38,5	29,0	30,7	27,2	33,7

Fuente: Naciones Unidas (2010).

4. Sostenibilidad de la deuda

4.1 Número de países que alcanzan los puntos de decisión y de culminación en la *Iniciativa para la reducción de la deuda de los países muy endeudados*

4.1.1 Evolución de la deuda en Guatemala

Guatemala se ha caracterizado por manejar niveles reducidos de deuda pública total. Durante los últimos quince años (1995-2009), el saldo de la deuda pública total como proporción del PIB, incluyendo deuda externa, se ha mantenido en un rango entre 19.5 y 23.5%, como puede apreciarse en la gráfica 13. Este indicador presenta uno de los niveles

más bajos para un país latinoamericano y se mantuvo durante este período en niveles adecuados, de acuerdo con la capacidad de endeudamiento de Guatemala.

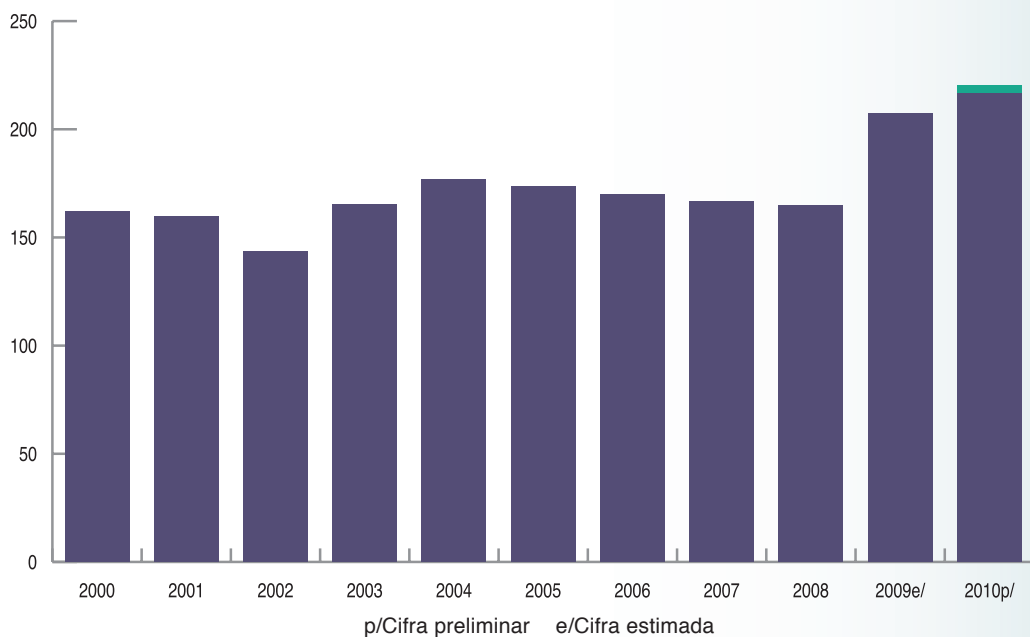
No obstante, a partir del año 2008, el endeudamiento empezó a crecer fuertemente, lo cual se debió a la crisis económica internacional, que afectó de manera severa los ingresos fiscales. A la vez, el Gobierno mantuvo los niveles de gasto público, en el marco de una estrategia de intervención contra cíclica definida por el Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica (PNERE) y soportada, sobre todo, mediante endeudamiento, debido al rechazo tradicional de diversos sectores frente a la posibilidad de realizar una reforma tributaria integral, progresiva y que eleve significativamente la carga tributaria.

La deuda pública y los ingresos del Gobierno

Los indicadores de solvencia de Guatemala aparentan reflejar un grado aceptable. Sin embargo, cuando se contrasta la información de los saldos de la deuda pública con los ingresos totales del Gobierno, la situación no parece ser tan positiva. El valor crítico máximo para la deuda pública con relación a los ingresos totales debe ser igual a 250%. Según puede verse en la gráfica 13, la situación de Guatemala se deterioró fuertemente en los últimos dos años y, aunque no se espera que se rebasen los niveles críticos en 2010, la situación del endeudamiento exige cambios importantes.

Gráfica 13

Guatemala: razón deuda pública/ingresos totales (2000-2010, en porcentajes)

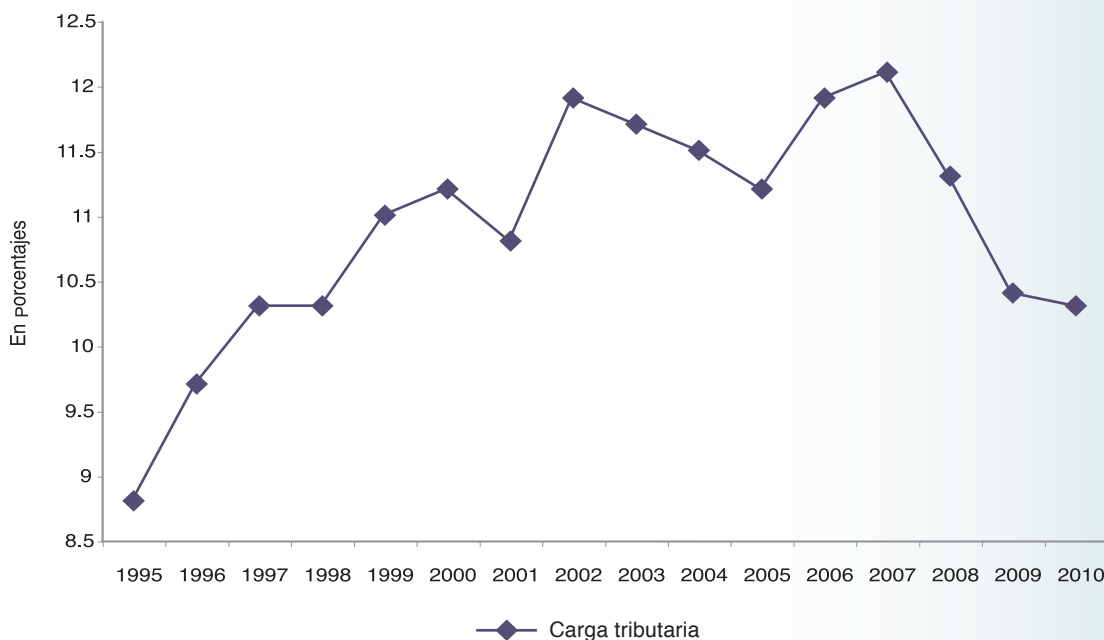


Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin).

La carga tributaria durante los últimos tres años ha experimentado una reducción al ubicarse en 11.4% en 2008 y 10.4% en 2009; se espera que a finales de 2010 se ubique en 10.3%.

Gráfica 14

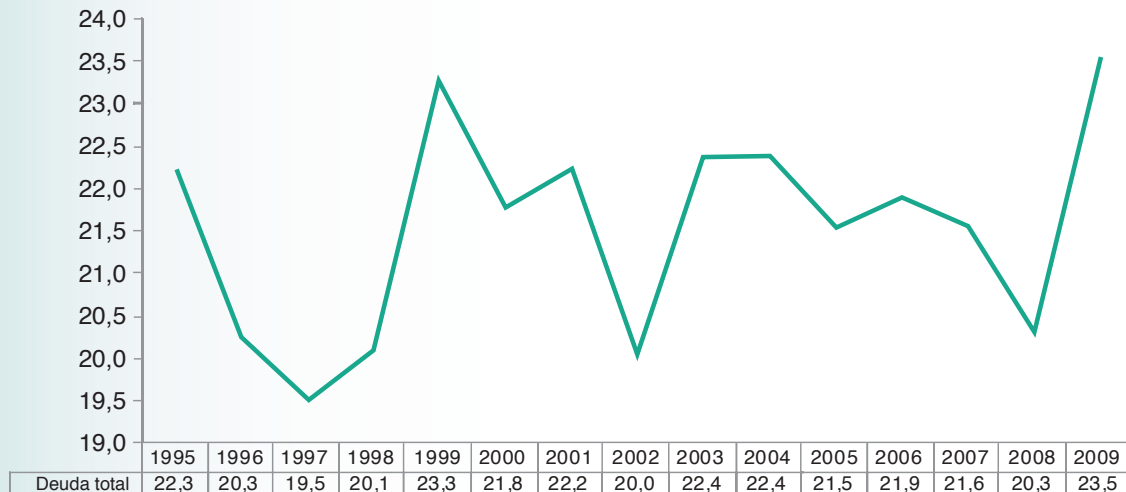
Guatemala: carga tributaria (1995-2010)



Fuente: Minfin.



Gráfica 15

Guatemala: deuda pública total como porcentaje del PIB (1995-2009)

Fuente: elaboración propia basada en datos del Banguat.

Para que el país disminuya sus grados de endeudamiento, es necesario que se reduzcan los déficit fiscales en los próximos años, a niveles de alrededor del 1% del PIB. Esto puede lograrse solamente con la realización de medidas que fortalezcan la recaudación tributaria, ya que la contención del crecimiento de los gastos públicos puede tener costos elevados en términos de reducir la probabilidad de que el país cumpla con las metas del milenio. Guatemala es el país de América Latina donde los ingresos del Gobierno históricamente han sido de los más bajos, por lo tanto, la solución de este problema requiere que el país fortalezca sus fuentes de ingreso, particularmente de origen tributario.

El panorama antes descrito provocó un incremento en el déficit fiscal, el cual se elevó al 3.2% del PIB durante el año 2009. Este valor no se había observado durante el período 1995-2008, ya que en promedio el déficit fiscal durante ese lapso fue de 1.6%.

Durante los años anteriores, la composición del endeudamiento público del país se

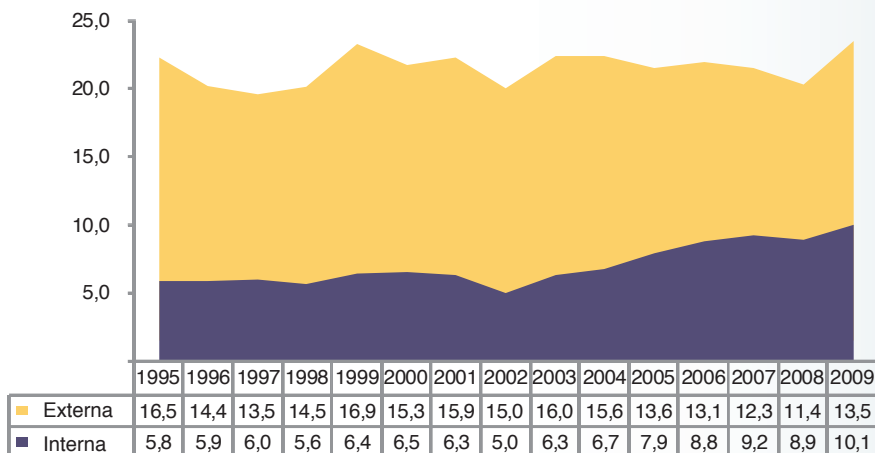
modificó al incrementarse la proporción de deuda interna respecto a la deuda externa, que se redujo a lo largo del período 1995-2008. En el año 1995, tan solo un 26% de la deuda pública correspondía a la deuda interna, mientras que para el año 2009 este valor subió hasta el 43%. Como se observa en la gráfica 16, tanto la deuda interna como la externa se elevaron durante el año 2009.

La mayor parte de la deuda externa corresponde a deuda contratada con organismos multilaterales como el BCIE, el BID y el BM. La deuda multilateral se mantuvo, como porcentaje del PIB, entre 7.5% y 9.5% durante los años de 1998 a 2008. Posteriormente, debido a la crisis internacional, aumentó al 9.9% del PIB. Al año 2009, el organismo multilateral más importante es el BID, seguido del BM y luego el BCIE.

Debe notarse que la participación del financiamiento obtenido mediante emisión de bonos fue utilizada en distintas ocasiones a lo largo del período. Es más, dicha participación llegó a ser de un 30% durante el período

Gráfica 16

Guatemala: deuda pública interna y externa como porcentaje del PIB (1995-2009)



Fuente: elaboración propia basada en datos del Banguat.

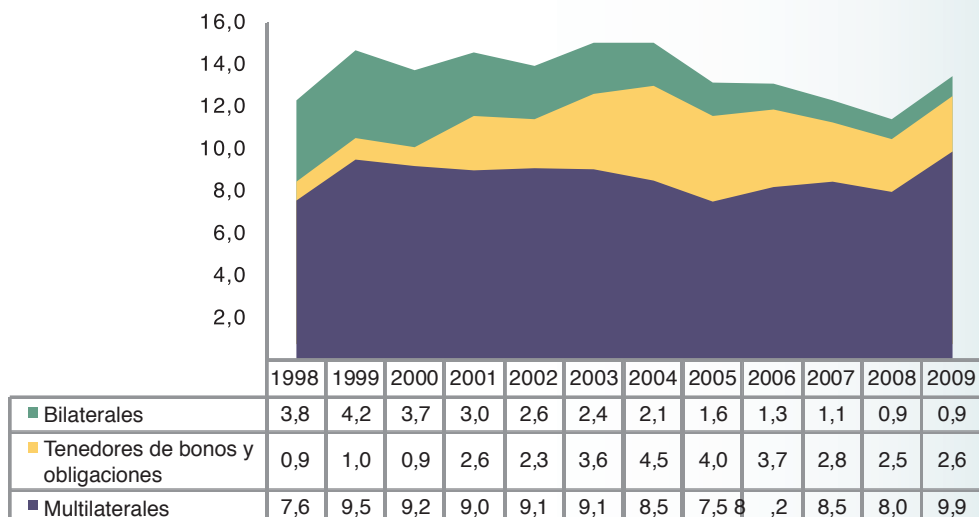
2003-2006, cuando se realizaron colocaciones internacionales de bonos. A partir de ese período no se llevaron a cabo emisiones de bonos, en parte por las restricciones de financiamiento en el mercado internacional que se originaron debido a la crisis económica internacional reciente.

Por otro lado, cabe mencionar que Guatemala mejoró sus calificaciones de riesgo país de

acuerdo a Moody's, situándose a un peldaño del grado de inversión. El riesgo soberano del país cuenta con calificaciones similares de acuerdo con Fitch y Standard and Poors. No obstante, las calificadoras de riesgo señalan que, a pesar del buen récord crediticio que se ha tenido, la baja carga tributaria y el escaso dinamismo de la economía guatemalteca impiden que el país avance en mejores calificaciones de riesgo.

Gráfica 17

Guatemala: composición de la deuda pública externa como porcentaje del PIB (1998-2009)



Fuente: elaboración propia basada en datos del Minfin y el Banguat.



4.1.2 Número total de países que han alcanzado el punto de decisión y número total de países que han alcanzado el punto de culminación en la *Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME)* (acumulativo)

El punto de decisión, en el contexto de la *Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME)*, es la fecha en que un país con estas características y con un historial comprobado de desempeño satisfactorio en el marco de programas de ajuste respaldados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BM se compromete a realizar reformas adicionales y a formular y aplicar una estrategia de reducción de la pobreza. Por su parte, el punto de culminación es la fecha en que el país consigue concluir las reformas estructurales básicas convenidas en el punto de decisión, incluida la formulación y aplicación de su estrategia de reducción de la pobreza. El país recibe, entonces, el grueso del alivio de la deuda en el marco de la *Iniciativa para los PPME*, sin ulteriores condiciones normativas.

Respecto a este indicador, Guatemala no se ha acogido a los Programas de Alivio de Deuda, debido a que el país ha mostrado un historial crediticio externo satisfactorio, con niveles reducidos de endeudamiento. En la región centroamericana, algunos países vecinos, como Honduras y Nicaragua, sí lo han hecho.

A nivel internacional, en el año 2000 existían 34 países elegibles, de los cuales solamente uno había alcanzado el punto de culminación. Mientras que para el año 2008, de 40 países que eran elegibles, 28 habían reunido las condiciones para llegar al punto de culminación.

4.1.3 Alivio de la deuda bajo la *Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados y la Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral*

El alivio de la deuda bajo la iniciativa de los ODM se da en el marco de dos programas: el PPME, que se mencionó anteriormente, y la *Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral (IADM)*. De acuerdo con el FMI (2010) «La IADM contempla un alivio del 100% de la deuda por parte de tres instituciones multilaterales a favor de países que hayan completado el proceso de la Iniciativa para los PPME: el FMI, el Banco Mundial y el Fondo Africano de Desarrollo (FAD).»

Guatemala no forma parte de las iniciativas mencionadas, las cuales, de acuerdo con las Naciones Unidas,²¹ han permitido una reducción en USD 82 miles de millones hasta el año 2010.

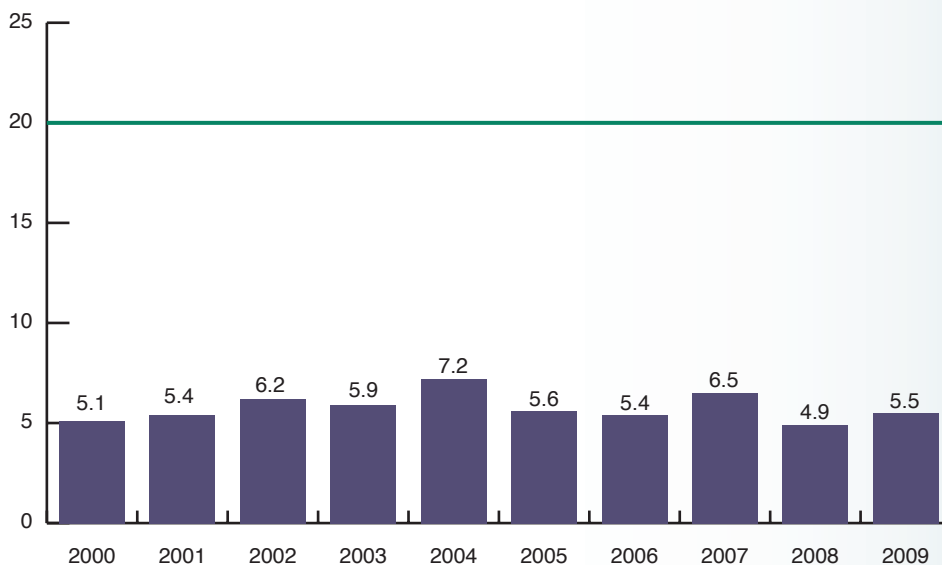
4.1.4 Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios

El servicio de la deuda externa hace referencia a los reembolsos del principal y pagos de intereses efectuados a no residentes en divisas, bienes o servicios. Los objetivos relativos al alivio de la deuda también tienen en cuenta la necesidad de conseguir que la deuda sea sostenible a largo plazo. Este indicador permite determinar si los niveles de deuda son sostenibles, ya que, de acuerdo con el FMI,²² señala la proporción de los ingresos de exportación de un país que se destinará al servicio de su deuda y, por consiguiente, muestra en qué medida el pago de las obligaciones de servicio de la deuda es

21 Naciones Unidas (2010).
22 FMI (2006).

Gráfica 18

Guatemala: servicio de la deuda externa total sobre el nivel de las exportaciones de bienes y servicios (2000-2009, en porcentajes)



Fuente: Minfin.

vulnerable a una caída inesperada de dichos ingresos. En general, esta relación tiende a caracterizar a los países con una voluminosa deuda externa a corto plazo.

En Guatemala la razón del servicio de la deuda externa a exportaciones se ha mantenido entre 5.1 y 7.2 durante el período 2000-2009, de acuerdo con información del Minfin. Este indicador, según el criterio utilizado por el referido Ministerio, estaría por debajo del valor crítico del 20%.

Esto coincide con otros indicadores de sostenibilidad del endeudamiento del sector

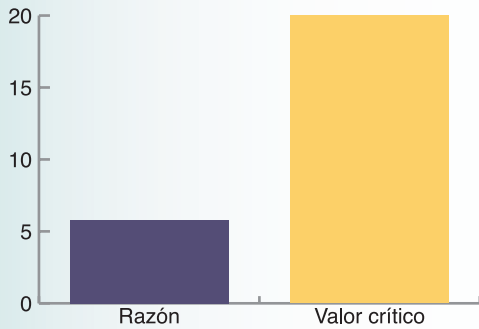
público guatemalteco, como la proporción de la deuda respecto al PIB, que era del 23.5% para el año 2009, respecto a un valor crítico del 40%; la deuda externa total respecto a las exportaciones sobre bienes y servicios (53.7% respecto a un valor crítico de 150%); el servicio de la deuda con relación a los ingresos totales (19.2%, en 2009, respecto al valor máximo aceptable del 30%) y sobre el indicador que es menos satisfactorio para Guatemala, como la razón entre el saldo de la deuda y los ingresos totales del Gobierno, la cual era del 207.5% para el año 2009, respecto a un valor crítico de 250%.



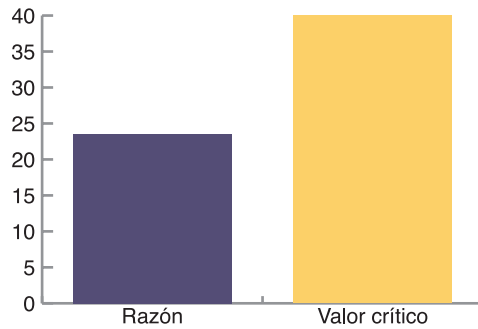
Gráfica 19

Guatemala: indicadores de sostenibilidad del endeudamiento del sector público (2009, en porcentajes comparados con el valor crítico)

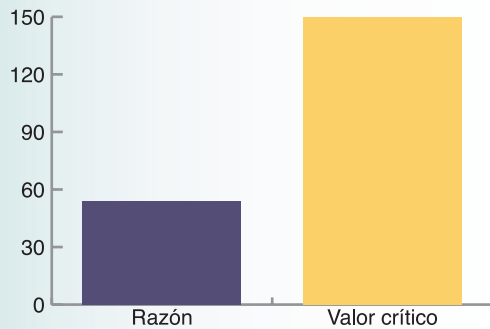
Guatemala: servicio de la deuda externa/exportaciones (2009, en porcentajes)



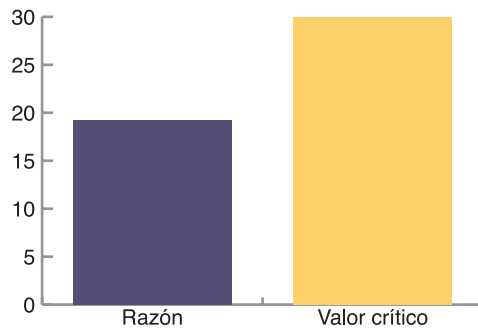
Guatemala: relación deuda/PIB (2009, en porcentajes)



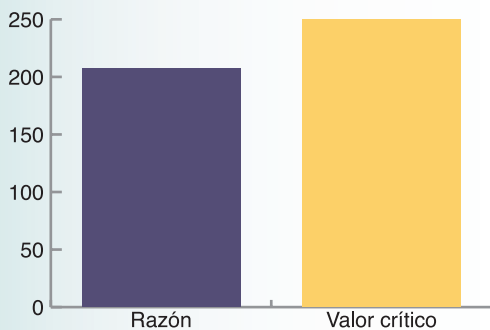
Guatemala: deuda externa/ exportaciones de bienes y servicios (2009, en porcentajes)



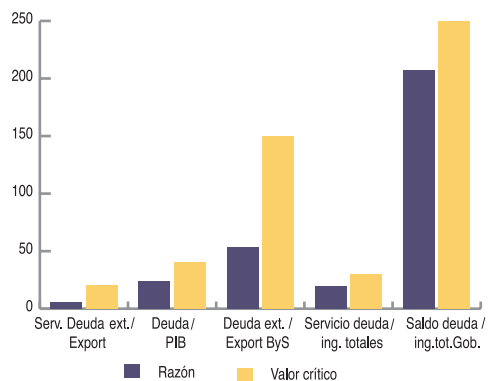
Guatemala: Servicio deuda/ingresos totales (2009, en porcentajes)



Guatemala: saldo deuda/ingresos totales del Gobierno (2009, en porcentajes)



Guatemala: indicadores de sostenibilidad de la deuda del sector público (2009)





5. Acceso a medicamentos

5.1 Proporción de la población con acceso estable a medicamentos esenciales a precios razonables

En 1977, la Organización Mundial de la Salud (OMS) aprobó la primera *Lista modelo* de medicamentos esenciales. Estos medicamentos deben satisfacer las necesidades prioritarias de salud de la población, razón por la que se requiere que estén disponibles en forma permanente en los sistemas de salud, a un precio accesible. Con base en la *Lista modelo*, cada país elabora la propia.²³

En 1998, se instituyó el Programa de Accesibilidad a Medicamentos (Proam), con el objetivo de aumentar la cobertura de medicamentos básicos de calidad y a precio accesible para la población. Para el efecto, se creó una unidad ejecutora que depende directamente del Despacho²⁴ del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y tiene una Junta Directiva.²⁵ Paralelamente,

se promovió el establecimiento de un mayor número de farmacias estatales y municipales, así como la organización de ventas sociales y comunales.²⁶

Grandes problemas de salud pública como la tuberculosis, la malaria, el VIH-sida y otras enfermedades emergentes²⁷ o re-emergentes,²⁸ aunados al costo creciente de los medicamentos y los limitados recursos financieros de los sistemas de salud, han contribuido a la necesidad de la población de recurrir al uso de los medicamentos esenciales.²⁹

Este indicador no posee metas cuantitativas por lo que, a diferencia del resto de ODM, resulta difícil medir avances y evaluar su cumplimiento. Por otro lado, la falta de información hace complejo el análisis de la situación de la provisión a escala nacional.

5.1.1 Acceso a medicamentos mediante la red de servicios de salud

El indicador oficial, establecido por las Naciones Unidas, es una estimación de

Cuadro 6

Población con acceso a medicamentos esenciales (2006-2010)

Año	Población beneficiaria	Población Total
2006	5,130,000	13017715
2007	5,100,000	13343710
2008	4,640,000	13676925
2009	4,580,000	14016523
2010	5,320,000	14361666

Fuente: Proam y Unidad de Población de Segeplan.

23 En marzo de 2007 se elaboró la decimoquinta versión de la *Lista modelo*.

24 EL Despacho Ministerial es la autoridad administrativa superior del MSPAS; se integra por el ministro y los viceministros.

25 MSPAS, Ministerio de Economía (Mineco), Minfin, Asociación Nacional de Municipalidades (Anam), sector privado y ONG.

26 Congreso de la República de Guatemala (1998). *Ley de Accesibilidad a Medicamentos*, Decreto 69-98, artículos 1, 2, 3 y 6.

27 Enfermedades recién descubiertas que causan serios problemas de salud a nivel local o internacionalmente. Ejemplos: el HIV, el síndrome respiratorio agudo severo y la influenza pandémica.

28 Enfermedades supuestamente controladas, en franco descenso o prácticamente desaparecidas, que vuelven a constituir una amenaza sanitaria, tómense como ejemplo la tuberculosis (en pare asociada con el VIH), el cólera en el Continente americano, el dengue que se ha expandido en la mayoría de los países de América Latina.

29 OPS (2007). *Los medicamentos esenciales en la región de las Américas: logros, dificultades y retos*. Washington, p. 9.



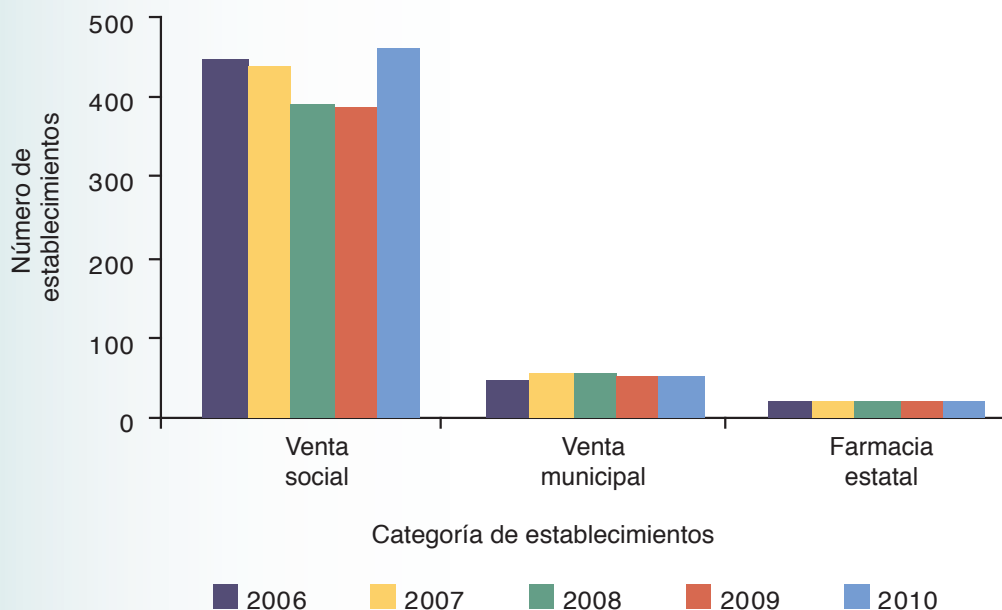
la población que cuenta con acceso a medicamentos esenciales, definidos en el país por el ente rector de salud, a precios asequibles. Sin embargo, en Guatemala no existe información suficiente sobre el acceso a medicamentos como para poder estimar la cobertura a nivel nacional. Por ese motivo, este apartado se limita a mostrar el número de población beneficiaria del Proam en un período que va de 2006 a 2010.

La cantidad de beneficiarios, aun cuando en el año 2010 es mayor que la del año base, muestra una leve tendencia a la disminución en los años subsiguientes a 2006. Un análisis histórico de cinco años evidencia que la población beneficiaria no varía sustantivamente, a pesar del crecimiento vegetativo de la población.

Como el Proam funciona con fondos revolventes, puede aumentar su cobertura. No obstante, la demanda no aumenta, entre otros porque este Programa no cuenta con la debida difusión en los medios de comunicación. Sumado a esto, existe la necesidad de contar con un sistema de logística moderno para surtir los establecimientos farmacéuticos.

Esto cobra sentido a partir de que el número de establecimientos farmacéuticos tampoco ha presentado variaciones sustantivas. En efecto, la cantidad de ventas sociales³⁰ no ha superado los 460 establecimientos, las farmacias municipales³¹ se mantienen en un número de 50 y las estatales³² son 21 (véase gráfica 17).

Gráfica 20
Establecimientos farmacéuticos del Proam



Fuente: elaboración propia con datos del Proam.

³⁰ Ventas sociales: establecimientos farmacéuticos donde se almacenan y venden medicamentos básicos, materiales de curación e insumos a precios accesibles a la población. Se encuentran ubicadas tanto en centros urbanos como en zonas rurales, administradas por agrupaciones legalmente reconocidas por el Estado.

³¹ Farmacias municipales: establecimientos farmacéuticos donde se almacenan y venden medicamentos básicos, materiales de curación e insumos a precios accesibles a la población. Se ubican dentro de una jurisdicción municipal y son administradas por las autoridades edilicias.

³² Farmacias estatales: establecimientos farmacéuticos donde se almacenan y venden medicamentos básicos, materiales de curación e insumos a precios accesibles a la población. Funcionan bajo la responsabilidad de las Direcciones de los hospitales nacionales o centros de salud.



5.1.2 Evolución de precios

A fin de evaluar la accesibilidad financiera es necesario establecer un punto de referencia que establezca una relación entre el costo de los medicamentos y los ingresos de la población. Un día de ingresos³³ podría considerarse un costo mensual asequible para los medicamentos que deben tomarse de forma continua durante el resto de la vida de un paciente.³⁴

Por ejemplo, la diabetes mellitus, que en Guatemala afecta a 33,355 personas, con una tasa de incidencia de 25 casos por 10,000 habitantes,³⁵ representa para los pacientes un costo de 3.75 días de ingresos para las personas en pobreza y 6 días para quienes viven en pobreza extrema.³⁶ En este caso, es importante considerar que no se estiman gastos de consulta médica, laboratorio de glicemia y, peor aún, las enfermedades o dolencias conexas, como hipertensión, que requieren medicamentos adicionales por lo que puede aumentar el costo del tratamiento y reducir todavía más el acceso financiero de la población.

Para comprender la importancia del acceso a medicamentos esenciales, es necesario hacer referencia a que éstos ocupan una proporción importante de los gastos de bolsillo en salud, que son todos aquellos pagos realizados directamente por las personas y las familias para acceder a servicios de salud; entre ellos, pago de honorarios por consultas médicas o a otro tipo de prestadores y pagos por exámenes diagnósticos, hospitalizaciones y medicamentos.

En Guatemala, la proporción del gasto en salud que es gasto de bolsillo es una de las más altas de América Latina y el Caribe. Los estudios de cuentas nacionales de salud han estimado que un 57% de todo el gasto en salud en el país (equivalente a un 4.7% del PIB) es pagado directamente por los hogares.³⁷

El gasto de bolsillo en salud es preocupante cuando se presenta a la misma vez que un porcentaje reducido de afiliación a un sistema de seguridad social, ausencia de servicios de salud universales o limitado aseguramiento privado. Este es, precisamente, el caso de Guatemala, en donde el gasto de bolsillo financia el 57% del gasto total en salud y el aseguramiento (seguro social, más seguros privados) no supera el 11% de cobertura de la población total.³⁸

5.1.3 Dificultades ante el TLC

El *Tratado de libre comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (Cafta)*³⁹ otorga a las compañías farmacéuticas protecciones monopólicas que les permiten comercializar ciertos medicamentos sin la competencia de genéricos más económicos. Guatemala, un país de ingresos medios, que a la vez posee una industria de medicamentos genéricos, redujo el acceso a algunos de éstos que ya se encontraban en el mercado. Asimismo, retrasó el ingreso de otros. La Organización Mundial de la Salud (OMS) y otros organismos han manifestado su preocupación acerca de que estas reglas retrasen aún más la competencia y tengan severas consecuencias en países con bajos ingresos.⁴⁰

33 El punto de referencia es el nivel de ingresos utilizado para la pobreza a escala internacional: USD 1.25 diarios (anteriormente un dólar; éste es el denominado umbral de pobreza extrema) y USD 2 diarios.

34 BM, et ál. (2009). *Fortalecer la alianza mundial para el desarrollo en una época de crisis*. Naciones Unidas, Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de desarrollo del milenio de 2009. P. 59.

35 Ministerio de Salud Pública (2007). *Memoria epidemiología 2007*. Guatemala, p. 530.

36 Utilizando dos tabletas de metformina de 850 mg al día (60 al mes), medicamento de elección de acuerdo con las normas de atención del MSPAS.

37 USAID (2009). *Diálogo para la inversión social en Guatemala. El gasto de bolsillo en salud: implicaciones para la pobreza y equidad en Guatemala*. Guatemala, p. 4.

38 *Ibid.*, p. 2.

39 El DR-Cafta fue aprobado en el Congreso guatemalteco en marzo de 2005 y en el Congreso estadounidense en julio del mismo año.

40 Shaffer, Ellen R. y Brenner, Ellen R. (s/f). *El impacto de un tratado comercial en el acceso a los medicamentos genéricos. Análisis sobre políticas comerciales y de la salud* (CPATH). P. 1.



Las patentes hacen que los medicamentos esenciales resulten más costosos. En el pasado, las compañías de medicamentos originarios, por lo general, no invirtieron el tiempo ni el dinero en obtener patentes de la mayoría de sus medicamentos en Guatemala. Esto está cambiando debido al Cafta y el Acuerdo de la OMC sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (Adpic).

Entre sus otras disposiciones, el acuerdo de los Adpic requiere que las 153 naciones miembro de la OMC reconozcan patentes de productos y procesos por 20 años. Guatemala así lo hizo en 1999, con la *Ley sobre Propiedad Industrial*. Más de 300 productos y procesos farmacéuticos se encuentran patentados en Guatemala y se presentaron 246 solicitudes de patente en los primeros diez meses de 2007.⁴¹

En Guatemala, el Departamento de Regulación y Control de Productos Farmacéuticos y Afines del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social regula el registro de productos farmacéuticos. Este registro tiene una duración de cinco años, lapso tras el cual debe renovarse. A algunas compañías se les ha denegado la renovación debido a las reglas de propiedad intelectual.

Hacia febrero de 2008, 55 productos se encontraban registrados en la lista de medicamentos con protección de datos. El precio y abastecimiento de medicamentos para el VIH/sida han sido controversiales; los inhibidores proteásicos son importantes medicamentos de segunda línea que se usan cuando las personas desarrollan inmunidad a los tratamientos de primera línea.

Las compañías transnacionales farmacéuticas han incluido cinco inhibidores proteásicos en la lista de medicamentos con protección de

datos. Como consecuencia, los precios de éstos permanecen elevados, exprimiendo los presupuestos del sector público. Un buen ejemplo es el caso de una farmacéutica de renombre que registró un inhibidor proteásico con su nombre comercial, el 29 de noviembre de 2005, y se le otorgó la exclusividad de datos retroactivamente al año 2000, lo cual expira en 2015. Sin embargo, ya se había registrado una versión genérica de este medicamento el 23 de agosto de 2004, mucho antes de que la farmacéutica mencionada registrara su medicamento y se le otorgara protección de datos. Solo el medicamento con protección de datos fue incluido en el *Contrato abierto de Guatemala*.⁴²

6. Telecomunicaciones

6.1 Acceso a telefonía e Internet

El indicador 47, propuesto por los ODM para medir el acceso y uso de las tecnologías de la información, es la densidad de líneas telefónicas fijas instaladas, así como de teléfonos móviles. A escala nacional, la penetración del servicio telefónico ha mostrado un buen desempeño durante los últimos años. En 2000 existían alrededor de 1.5 millones de líneas telefónicas (fijas, móviles, de teléfonos comunitarios y públicos); para el año 2009 el número de líneas subió a 18.8 millones. El aumento en la densidad telefónica se explica principalmente por el crecimiento en el número de líneas móviles: en 2005 existía un total de 4.5 millones de líneas móviles; cuatro años después se contabilizaba un total de 17.3 millones (véase gráfica 21).

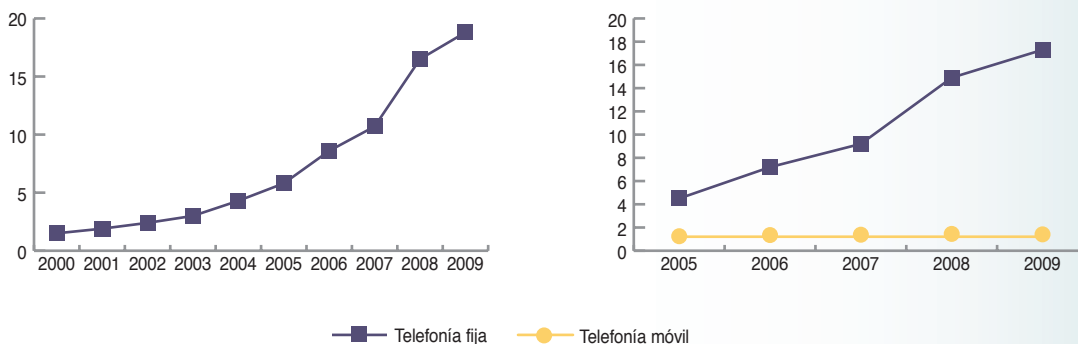
Tal y como puede apreciarse en la gráfica anterior, las líneas de teléfono fijo han

41 Shaffer, Ellen R. y Brenner, Ellen R. (s/f). Óp. cit., p. 3.

42 Ibid., pp. 4-6.

Gráfica 21

Total de líneas telefónicas y total de líneas fijas y móviles (2000-2009, en millones de líneas)



Fuente: elaboración de Segeplan con información de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT).

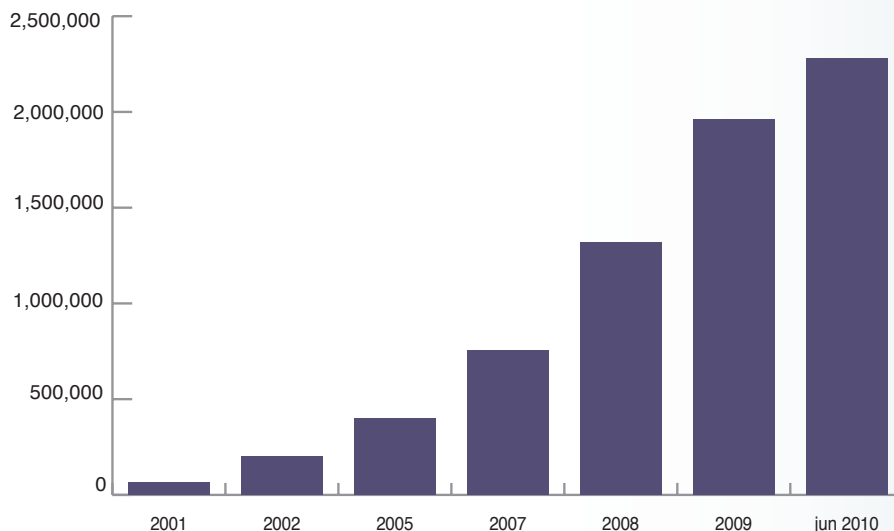
mostrado un ligero decrecimiento en los últimos dos años, de 1.45 a 1.41 millones de líneas, lo cual se debe, fundamentalmente, al avance de la telefonía celular, ya mencionado.

Las tres regiones de Guatemala con mayor densidad telefónica para 2009 son: metropolitana (74.6% de líneas fijas), suroccidente (9.6%) y central (5.8%). Solamente en estas tres regiones se concentra el 90% de las líneas fijas del país. En el otro extremo, las dos regiones con menor densidad telefónica son: norte (1.4%) y Petén (0.7%).

Por otro lado, el progreso en el acceso general de la población a Internet ha sido muy rápido y el número de usuarios en el país ha aumentado considerablemente. En el año 2001, un aproximado de 65 mil usuarios tenían acceso a Internet; para 2005, este número se incrementó a 400 mil usuarios; y, para junio de 2010, el estimado de usuarios de Internet rebasaba las 2 millones de personas (véase gráfica 22), de los cuales 110 mil son usuarios de Internet de banda ancha.

Gráfica 22

Número de usuarios de Internet (2001-2010)



Fuente: www.internetworldstats.com y www.cia.gov



Cuadro 7

Usuarios de Internet y de banda ancha por país (2010)

	Usuarios de Internet	Porcentaje de usuarios	Usuarios de banda ancha
Belice	60,000	0,8	7,700
Costa Rica	1,500,000	20.5	275,000
El Salvador	975,000	13.3	149,400
Guatemala	2,280,000	31.2	110,000
Honduras	958,500	13.1	nd
Nicaragua	600,000	8.2	47,000
Panamá	934,000	12.8	201,000
Total	7,308,000	100.0	790,200

Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y www.internetworldstats.com

Al compararlo con el resto de los países de la región centroamericana, puede observarse que Guatemala es el país que concentra la mayoría de usuarios de Internet, con el 31.2%; mientras que Costa Rica y El Salvador le siguen, con el 20.5 y el 13.3% de usuarios de la región, respectivamente. Cabe resaltar que, a pesar de que estos países tienen menor cantidad de usuarios que Guatemala, cuentan con un mayor número de usuarios de Internet de banda ancha o Internet de alta velocidad, lo que permite una navegación a velocidades significativamente más altas que las que se obtienen con los servicios de Internet regulares.

Finalmente, para el presente año se ha contabilizado un estimado de 5,000 páginas *web* guatemaltecas, así como 8,418 dominios «.gt» registrados.⁴³

6.2 Inversión en tecnología

El acceso y el uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC) constituyen herramientas eficaces para la

inserción económica y cultural en el mundo contemporáneo. Además, aumentan la probabilidad de avanzar en la consecución de los ODM y son un instrumento útil en materia de conocimientos e intercambios internacionales e interdisciplinarios, contribuyendo a fomentar la transparencia de las acciones del Estado y el establecimiento de asociaciones entre los sectores público y privado.

Como lo muestra el cuadro 8, la inversión en investigaciones científicas y el desarrollo de la ciencia y la tecnología que provienen de países del extranjero son sumamente importantes y necesarios para aumentar el caudal de conocimientos al servicio de la población guatemalteca, apoyar la reducción de la brecha digital, elevar la productividad y satisfacer las necesidades primarias de la población, lo cual, en términos generales, es el objetivo y horizonte a mediano plazo del *Plan nacional de ciencia, tecnología e innovación 2005-2014*.⁴⁴

Para el año 2008, la inversión total en investigación y desarrollo (I+D) por parte del sector extranjero fue de 88.7 millones de

43 SoluciónWeb (abril de 2010).

44 Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología -Senacyt-

Cuadro 8

Inversión en investigación y desarrollo (I+D) por sector de financiamiento (2006-2008, en millones de quetzales)

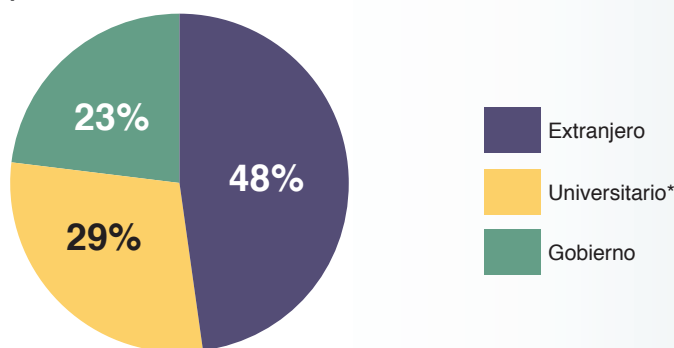
Sector de financiamiento	2006	2007	2008
Gobierno	41.3	41.9	41.5
Universitario*	26.9	41.0	52.9
Extranjero	45.1	91.8	88.7
Total (millones en quetzales)	113.3	174.7	183.1

* Pública y privada.

Fuente: Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (Senacyt, 2009).

Gráfica 23

Inversión en investigación y desarrollo (I+D), por sector de financiamiento (2008, en porcentajes)



Fuente: www.internetworldstats.com y www.cia.gov

quetzales. A pesar de un leve decremento en la inversión respecto del año anterior, esta inversión supera lo invertido por el propio Gobierno, el cual desembolsó un total de 41.5 millones de quetzales para el mismo año.

Del total invertido en investigación y desarrollo (I+D) en ese año (183.1 millones de quetzales), el 48% provino de capital extranjero; un 29% se adjudicó a la educación superior y un 23% se invirtió por parte del Gobierno. En términos generales, puede afirmarse que la inversión de Guatemala en actividades científicas y tecnológicas es baja, por lo que el desafío es grande en esta área.

6.3 Educación superior

En cuanto al apoyo a la educación superior la Segeplan cuenta con una dirección que es la encargada de gestionar, administrar y divulgar la oferta de becas de la cooperación y organismos internacionales para los guatemaltecos, a nivel de licenciaturas, maestrías, doctorados y cursos cortos.

Del 2007 a la fecha, se ha incrementado el número de fuentes cooperantes y organismos



Cuadro 9

Fuentes cooperantes y organismos internacionales, cantidad por año

	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010
Fuentes y organismos cooperantes	13	14	19	19

Fuente: Segeplan.

Cuadro 10

Otorgamiento de becas de la cooperación y organismos internacionales, por nivel de estudios

Nivel	Año			
	2007	2008	2009	2010
Licenciatura	75	52	106	27
Postgrados	45	59	151	36
Cursos cortos	214	242	333	222
Total	334	353	590	285

Fuente: Segeplan.

Cuadro 11

Otorgamiento de becas de la cooperación y organismos internacionales, por sexo

Sexo	Año			
	2007	2008	2009	2010
Femenino	147	160	228	118
Masculino	187	193	362	167
Total	334	353	590	285

Fuente: Segeplan.

internacionales que gestionan su oferta de becas a través de Segeplan, la cual se divulga a través del Sistema de Becas que a la fecha cuenta con más de 24,000 personas suscritas al boletín informativo y con interés

en postular para realizar estudios superiores en el extranjero.

El otorgamiento de becas para los guatemaltecos se ha incrementado en los



últimos cuatro años como consecuencia de la promoción y divulgación mediante el Sistema de Becas, charlas informativas y la Feria Nacional de Becas que se realiza anualmente.

Adicionalmente, el Estado de Guatemala cuenta con el Fideicomiso Nacional de Becas y Crédito Educativo Finabece, creado según Acuerdo Gubernativo 446-2000 de fecha 18 de septiembre de 2000 y constituido por la Escritura Pública 144 de fecha 8 de diciembre de 2000 con la finalidad de complementar la oferta de becas de la cooperación internacional para estudios en el extranjero, a nivel de licenciaturas, maestrías, doctorados y cursos cortos, con financiamiento parcial o total, con carácter reembolsable y no reembolsable.

El Finabece fue modificado según Acuerdo Gubernativo 344-2009 de fecha 22 de diciembre de 2009 y ampliado por la Escritura Pública 36 de fecha 12 de febrero de 2010, con la finalidad de otorgar becas y crédito educativo tanto en el país como en el extranjero, a nivel de licenciaturas, maestrías, doctorados, cursos cortos, aprendizaje de idiomas y estudios en línea y/o semipresenciales.

La modificación al Finabece y la creación del programa presidencial Becas Solidarias, ha permitido que en el 2010 se incrementara el otorgamiento de becas para estudios en el país, a nivel de licenciatura y perfeccionamiento del idioma inglés y se continúa complementando la oferta de becas de la cooperación y organismos internacionales para estudios en el extranjero.

Cuadro 12

Becas y crédito educativo otorgados por el Estado de Guatemala por medio del Fideicomiso Nacional de Becas y Crédito Educativo (Finabece)

Año	Becas en el extranjero	Becas en el país
2001	5	
2002	10	
2003	2	
2004	7	
2005	11	
2006	5	
2007	24	
2008	45	3
2009	6	
2010	18	341

Fuente: Segeplan.



Cuadro 13

Becas y crédito educativo otorgados por el Estado de Guatemala por medio del Fideicomiso Nacional de Becas y Crédito Educativo (Finabece), por sexo

Año	Masculino	Femenino
2001	5	0
2002	5	5
2003	0	2
2004	3	4
2005	8	3
2006	3	2
2007	13	11
2008	33	15
2009	2	4
2010	202	157

Fuente: Segeplan.

Cuadro 14

Monto anual de becas y crédito educativo otorgados por el Estado de Guatemala a través del Fideicomiso Nacional de Becas y Crédito Educativo (Finabece)

Año	Monto anual en quetzales
2001	83,040.28
2002	354,441.06
2003	28,691.20
2004	363,289.39
2005	613,818.80
2006	223,667.20
2007	711,609.50
2008	2,423,993.33
2009	245,055.00
2010	11,020,926.80
Total	16,068,532.56

Fuente: Segeplan.





Referencias bibliográficas

Banco Mundial, et al (2009), *Fortalecer la alianza mundial para el desarrollo en una época de crisis Naciones Unidas*, Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio de 2009. Naciones Unidas

Ellen Shaffer y Joseph Brenner (2009), *El Impacto de un Tratado Comercial en el Acceso a los Medicamentos Genéricos. Análisis sobre Políticas Comerciales y de la Salud*, Center for Policy Analysis on Trade and Health (CPATH), San Francisco, USA.

FMI (2003), *Estadísticas de la deuda externa: Guía para compiladores y usuarios*, Washington, D.C.

FMI (2010), *Ficha técnica: Alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME)*, Washington, D.C.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2007), *Memoria epidemiología 2007*. Guatemala.

Naciones Unidas (2010), *Objetivos de desarrollo del Milenio*. Informe 2010. Naciones Unidas, New York.

OPS (2007), *Los Medicamentos Esenciales en la Región de las Américas: logros, dificultades y retos*, primera edición. Washington D.C

Proyecto de Apoyo a la Gestión Presupuestaria En Guatemala (AGEP) 2010, *Diseño y levantamiento de la línea de base, sobre apropiación, alineamiento y armonización (AAA), aplicando la encuesta de la OECD*. Informe Final. Ministerio de Finanzas Públicas. Guatemala.

Segeplan (2000) *Informe de balance de resultados en relación a la Cooperación Internacional*. Gobierno de Guatemala 1996-2000.

Segeplan (2008), *Balance de la Cooperación Internacional 2004-2007*. Gobierno de Guatemala.

Segeplan (2009), *La cooperación internacional en cifras (documento de apoyo para la elaboración de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional)*. Informe Final.

Stiglitz (2006), *Cómo hacer que funcione la globalización*, Altea Taurus Alfaguara

USAID (2009), *El Gasto de bolsillo en Salud: Implicaciones para la pobreza y equidad en Guatemala*. Guatemala.





Siglas y acrónimos

AAA Apropiación, alineación y armonización

Adpic Aspectos de los derechos de propiedad intelectual

AGCI Agencia de Cooperación Internacional de Chile

Anam Asociación Nacional de Municipalidades

AOD Asistencia oficial para el desarrollo

Banguat Banco de Guatemala

BCIE Banco Centroamericano de Integración Económica

BID Banco Interamericano de Desarrollo

BM Banco Mundial

Caricom Comunidad del Caribe (por sus siglas en inglés)

CB Cooperación bilateral

Cepal Comisión Económica para América Latina

CI Cooperación internacional

CIA Agencia Central de Inteligencia (por sus siglas en inglés)

CM Cooperación multilateral

CNR Cooperación no reembolsable

CR Cooperación reembolsable

DAAD Base de datos de la asistencia para el desarrollo

DR-Cafta *Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos* (por sus siglas en inglés)

FAD Fondo Africano de Desarrollo

Finabece Fideicomiso Nacional de Becas y Crédito Educativo

FMI Fondo Monetario Internacional

FOB *Free on board*

Fundesa Fundación para el Desarrollo de Guatemala

IADM *Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral*



- Igss** Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
- Imae** Índice mensual de actividad económica
- Koica** Agencia de Cooperación Internacional de Corea
- MFN** Nación más favorecida (por sus siglas en inglés)
- Mineco** Ministerio de Economía
- Minfin** Ministerio de Finanzas
- MSPAS** Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
- Ocde** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- ODM** Objetivos de desarrollo del milenio
- OEA** Organización de los Estados Americanos
- OIT** Organización Internacional del Trabajo
- OMC** Organización Mundial del Comercio
- OMS** Organización Mundial de la Salud
- ONG** Organización no gubernamental
- OPS** Organización Panamericana de la Salud
- PED** Países en vías de desarrollo
- PIB** Producto interno bruto
- PMA** Países menos adelantados
- PMA** Programa Mundial de Alimentos
- PNERE** Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica
- PNUD** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PPME** Países pobres muy endeudados
- Proam** Programa de Accesibilidad a Medicamentos
- SAT** Superintendencia de Administración Tributaria
- Segeplan** Secretaría de Planificación y Programación
- Senacyt** Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología
- SGP** Sistema generalizado de preferencias



- Sida** Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
- Sieca** Secretaría de Integración Económica Centroamericana
- SIT** Superintendencia de Telecomunicaciones
- SNU** Sistema de las Naciones Unidas
- SRE** Secretaría de Relaciones Exteriores de México
- TIC** Tecnologías de la información y telecomunicaciones
- TLC** Tratado de libre comercio
- UE** Unión Europea
- UIT** Unión Internacional de Telecomunicaciones
- UNCTAD** Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
- USAID** Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)
- VIH** Virus de la inmunodeficiencia humana





Índice de gráficas

Gráfica 1	Guatemala: arancel promedio (1990-2010) (en porcentajes).....	13
Gráfica 2	Guatemala: exportaciones FOB (1990-2009) (En millones de USD)	15
Gráfica 3	Guatemala: exportaciones agrícolas (1994-2009) (En USD y en porcentajes de las exportaciones totales)	15
Gráfica 4	Guatemala: exportaciones de textiles y vestuario (2002-2009) (En millones de USD)	16
Gráfica 5	Cooperación reembolsable y no reembolsable suscrita (1996-2009) (En millones de USD)	18
Gráfica 6	Cooperación técnica y financiera (1996-2009) (En millones de USD)	19
Gráfica 7	Cooperación bilateral y multilateral (1996-2009) (En millones de USD)	20
Gráfica 8	Cooperación oficial. Número de proyectos ODM por departamentos (2009-2010)	24
Gráfica 9	Cooperación descentralizada: número de proyectos ODM por departamento (2000-2009)	26
Gráfica 10	Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (sin incluir armamento y petróleo) procedentes de Guatemala, PED y PMA, admitidas libres de derechos (1996-2008, en porcentajes).....	30
Gráfica 11	Aranceles medios aplicados por los países desarrollados a las importaciones de productos agrícolas y textiles, así como a las prendas de vestir procedentes de PMA, PED y Guatemala (1996-2008, en porcentajes).....	32
Gráfica 12	Estimación de la ayuda agrícola en países de la Oede, como porcentaje de su PIB (1990-2008, en porcentajes)	34
Gráfica 13	Guatemala: razón deuda pública/ingresos totales (2000-2010, en porcentajes)	36
Gráfica 14	Guatemala: carga tributaria (1995-2010)	36



Gráfica 15	Guatemala: deuda pública total como porcentaje del PIB (1995-2009)	37
Gráfica 16	Guatemala: deuda pública interna y externa como porcentaje del PIB (1995-2009).....	38
Gráfica 17	Guatemala: composición de la deuda pública externa como porcentaje del PIB (1998-2009)	38
Gráfica 18	Guatemala: servicio de la deuda externa total sobre el nivel de las exportaciones de bienes y servicios (2000-2009, en porcentajes).....	40
Gráfica 19	Guatemala: indicadores de sostenibilidad del endeudamiento del sector público (2009, en porcentajes comparados con el valor crítico).....	41
Gráfica 20	Establecimientos farmacéuticos del Proam	43
Gráfica 21	Total de líneas telefónicas y total de líneas fijas y móviles 2000-2009, en millones de líneas	46
Gráfica 22	Número de usuarios de Internet (2001-2010)	46
Gráfica 23	Inversión en investigación y desarrollo (I+D), por sector de financiamiento (2008, en porcentajes)	48

Índice de cuadros

Cuadro 1	Sectores prioritarios. Cooperación internacional (1996-2009) (Millones de USD).....	22
Cuadro 2	Proporción de la población ocupada en la agricultura e industria	28
Cuadro 3	Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (sin incluir armamento y petróleo) procedentes de PED y PMA, admitidas libres de derechos (1996-2008, en porcentajes).....	29
Cuadro 4	Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (sin incluir armamento y petróleo) procedentes de Guatemala, PED y PMA, admitidas libres de derechos (1996-2008, en porcentajes)	31
Cuadro 5	Proporción de la AOD para ayudar a construir capacidades comerciales (2001, 2003, 2005, 2007 y 2008, en porcentajes).....	35



Cuadro 6	Población con acceso a medicamentos esenciales (2006-2010)	42
Cuadro 7	Usuarios de Internet y de banda ancha por país (2010)	47
Cuadro 8	Inversión en investigación y desarrollo (I+D) por sector de financiamiento (2006-2008, en millones de quetzales)	48
Cuadro 9	Fuentes cooperantes y organismos internacionales, cantidad por año	49
Cuadro 10	Otorgamiento de becas de la cooperación y organismos internacionales, por nivel de estudios	49
Cuadro 11	Otorgamiento de becas de la cooperación y organismos internacionales, por sexo	49
Cuadro 12	Becas y crédito educativo otorgados por el Estado de Guatemala por medio del Fideicomiso Nacional de Becas y Crédito Educativo (Finabece).....	50
Cuadro 13	Becas y crédito educativo otorgados por el Estado de Guatemala por medio del Fideicomiso Nacional de Becas y Crédito Educativo (Finabece), por sexo	51
Cuadro 14	Monto anual de becas y crédito educativo otorgados por el Estado de Guatemala a través del Fideicomiso Nacional de Becas y Crédito Educativo (Finabece).....	51

