



Evaluación de la Ejecución de la Política General de Gobierno 2008



Guatemala, febrero 2009



Presentación

Al Estado de Guatemala le corresponde garantizar la protección de la persona y la familia, la realización del bien común y garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona¹.

En el Plan de la Esperanza se establece que el rol protagónico del actor público es ejercer la rectoría del desarrollo integral sostenible y sustentable, a través de la formulación e implementación de políticas que tengan por objetivo central el desarrollo social. Concretamente, se enfatiza el acceso a la salud, la educación y nutrición, entre otros factores esenciales, especialmente en grupos excluidos desde una visión histórica. Para materializar la ejecución de las prioridades del Estado y dar respuesta a las demandas ciudadanas, es condición básica la asignación presupuestaria que viabilice la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos.

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –Segeplan–, participa en el proceso anual de formulación y diseño del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado. Esa coordinación y participación incluye la elaboración y presentación del informe de evaluación de la política general de Gobierno (conjunto o agenda de políticas públicas implementadas durante el año que terminó), como insumo relevante para la formulación del Presupuesto del siguiente ejercicio fiscal. En esta oportunidad, la evaluación 2008 incorpora el análisis del comportamiento de la inversión pública aprobada y ejecutada 2008, según los registros del Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP-².

La presente evaluación, por tanto, no constituye un fin en sí misma, sino que aporta información y reflexión sobre los aciertos a fortalecer y mecanismos a incorporar en la gestión pública nacional, tomando en cuenta la asignación de recursos y los resultados obtenidos en el ejercicio finiquitado. Su objeto, entonces, es adecuar las prioridades nacionales al conjunto de acciones que las instituciones públicas llevan a cabo en forma regular, en el lapso de un año.

El presente documento está estructurado en cinco capítulos. El primero presenta una síntesis de los principales elementos contextuales observados en los ámbitos político, institucional, económico, social, y ambiental en 2008, los que constituyeron el escenario de la ejecución de las políticas, en un marco que aglutinó oportunidades y amenazas que condicionaron los resultados de la gestión.

El Capítulo II aporta elementos básicos a la reflexión y consolidación de la gestión por políticas públicas, al amparo de la racionalización de la acción pública y la identificación clara de objetivos e instrumentos para concretar las prioridades nacionales, abonado en el camino de la consolidación de la democracia en Guatemala. En el desarrollo del capítulo se hace un breve paneo de la evolución reciente en éste nivel del proceso de planificación, anclándolo en el aporte del Plan de la Esperanza y su definida estructura programática.

A continuación se presenta en capítulo III, el cual se enfoca más detalladamente en la ejecución de las políticas y los resultados obtenidos, durante 2008. El análisis efectuado permite determinar aquellas prioridades comprometidas institucionalmente que se cumplieron y los vacíos existentes. Así mismo, se muestra la correspondencia entre los niveles generales de política y los sectoriales e institucionales, evidenciando la necesidad de un alineamiento real para generar un contexto impulsor de los avances en la ejecución del Plan de Gobierno. El análisis parte de las prioridades establecidas en 2008, presentándose el accionar efectuado por las dependencias del Ejecutivo bajo los cuatro programas estratégicos: Solidaridad, Gobernabilidad, Productividad y Regionalidad, en aplicación relacionada de los ejes transversales (mundo

¹ Artículos 1 y 2 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

² El Artículo 14 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, establece que a Segeplan le corresponde dar seguimiento a la ejecución del presupuesto de inversión e informar al Presidente de la República sobre los resultados alcanzados.

axiológico) que guían el trabajo de gobierno en todas las áreas: 1) Priorización de los más pobres, 2) Equidad de Género, 3) Inversión en Infancia y Niñez, 4) Interculturalidad, 5) Ética y moral, 6) Conservación del Ambiente, 7) Participación ciudadana y 8) respeto a los Derechos Humanos.

El capítulo IV presenta un análisis del comportamiento de la inversión pública en 2008, permitiendo una visión que se traduce operativamente en proyectos finalizados, en proceso de ejecución y en general, el grado de cumplimiento institucional en los objetivos trazados. Al comprobar que la asignación presupuestaria es consecuencia directa de las líneas de política identificadas (o debe serlo) y que éstas han de traducirse en proyectos concretos registrados en el Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP-, este capítulo nos ofrece una concreción clara entre lo prioritario en términos políticos y lo efectivamente realizado.

El capítulo V presenta una síntesis de los retos que deben abordarse en la agenda de políticas públicas, tanto a nivel sustantivo como de mecanismos concretos de gestión (incorporando allí la formulación de políticas y, enfáticamente, su seguimiento, monitoreo y evaluación, en aras de la retroalimentación constante del proceso sobre información oportuna y de calidad). En última instancia, se trata de mejorar las capacidades públicas de atención de las demandas y necesidades ciudadanas, de acuerdo a las prioridades y recursos disponibles.

ÍNDICE

CAPÍTULO I	
CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS EN 2008.....	01
CAPÍTULO II	
GESTIÓN POR POLÍTICAS PÚBLICAS.....	10
CAPÍTULO III	
EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA GENERAL DE GOBIERNO 2008.....	17
CAPÍTULO IV	
ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, APROBADA Y EJECUTADA 2008, SEGÚN REGISTROS EN EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA –SNIP-.....	72
CAPÍTULO V	
REFLEXIONES PARA LA AGENDA DE POLÍTICAS 2010 Y SU PERSPECTIVA MULTIANUAL	97

ÍNDICE DE CUADROS

No. de Cuadro	Título	Página
1	Indicadores del cumplimiento de la Meta del Milenio	17
2	Indicadores de Pobreza y Desigualdad en Guatemala	18
3	Plan de Gobierno Indicadores Estratégicos a Lograr	19
4	Comparación de indicadores	19
5	Ministerio de Educación: Presupuesto por Programa Período: 2000 - 2008	20
6	Indicadores de Eficiencia Interna Período 2007- 2008	22
7	Mineduc: Creación de puestos docentes	22
8	Tasa Neta de Escolaridad Todos los Niveles	23
9	Tasa neta de escolaridad por nivel educativo Año 2008	23
10	Atención en el Sistema Educativo Año 2008/a	23
11	Cobertura de atención en procesos de alfabetización	24
12	Población atendida por fase y etapa 2008	24
13	Productos y Metas Programáticas ejecutadas Desarrollo Cultural y Fortalecimiento de las Culturas Año 2008	29
14	Inversión pública en Salud y Asistencia Social en el PIB Período 2006- 2008	30
15	Cobertura abastecimiento de agua y saneamiento en Guatemala y cumplimiento de las Metas del Milenio Años 1990, 1994, 2002 y 2015	36
16	INFOM: Proyectos de agua y saneamiento Ejecución 2008	37

17	Seccatid: Logros obtenidos en acciones de prevención 2008	45
18	Indicadores Seguridad Ciudadana Año 2008	46
19	Seguridad Ciudadana: Comparación de acciones positivas Años 2007 y 2008	47
20	Ejecución física y financiera de los principales proyectos del Programa de Agricultura competitiva ampliada Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. En Millones de Quetzales y porcentajes Año 2008	57
21	Comportamiento de la generación eléctrica en Guatemala Período 2004-2008	63
22	Inversión Pública Nacional Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP- Presupuesto de Inversión Física y Financiera Aprobado por departamento, año 2008 (Miles de Q.)	73
23	Sistema Nacional de Inversión Pública Inversión aprobada vrs. Ejecutada por departamento, año 2008 (Miles de Q.)	74
24	Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP- Inversión aprobada vrs. ejecutada, comparada con el porcentaje de pobreza por departamento, año 2008 (Miles de Q.)	75
25	Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP- Inversión aprobada y ejecutada por habitante. Año 2008	76
26	Inversión Pública aprobada a nivel nacional 2008 y registrada en el SNIP	77
27	Proyectos programados, finalizados y en ejecución, (Período fiscal 2008)	78
28	Comportamiento de la Inversión Pública Nacional 2008 ingresada al SNIP (Cifras en millones de Q.)	78
29	Comparación de la Inversión Pública aprobada con la ejecutada, año 2008 Según función (Cifras en millones de Q. y porcentaje)	80
30	Inversión pública aprobada y ejecutada año 2008, según departamento (Instituciones de Gobierno Central y descentralizadas) (Cifras en quetzales)	82
31	Inversión Pública Nacional 2008 Comparación inversión aprobada vrs. Ejecutada, registrada en el SNIP Consejos de Desarrollo (En miles de quetzales)	83
32	Proyectos finalizados y en ejecución por función, año 2008 Consejos de Desarrollo Departamentales (Cifras en miles de quetzales)	88
33	Entidades que registraron proyectos en el SNIP Año 2008	89
34	Ejecución de la inversión municipal registrada en el Sistema Nacional de Inversión Pública al 31 de diciembre de 2008, según departamento (Cifras en miles de Q.)	90
35	Proyectos Municipales registrados y terminados en el Sistema Nacional de Inversión Pública y su ejecución al 31 de diciembre de 2008, según función (Cifras en miles de Q.)	91
36	Inversión municipal finalizada al 31 de diciembre de 2008 en municipios en extrema pobreza, según fuente de financiamiento (Cifras en miles de Q.)	94

ÍNDICE DE GRÁFICAS

No. de Gráfica	Título	Página
1	Proporción de la Población que vive en Pobreza Extrema	18
2	Sector Agua y saneamiento: Presupuesto vigente y devengado Período 2005-2008 En millones de quetzales	37
3	Sector Transporte: Presupuesto vigente y devengado Período 2005-2008 En millones de quetzales	39
4	Asignación Presupuestaria a Seguridad Pública	49
5	Asignación Presupuestaria a Seguridad Pública y Defensa 2005-2008	49
6	Programa Nacional de Resarcimiento: personas beneficiadas y montos invertidos Millones de quetzales 2005-2008	52
7	Guatemala: Flujo de Inversión Extranjera Directa Período 2002-2008 En millones de US Dólares	55
8	MAGA: Presupuesto vigente de programas que apoyan la reconversión agrícola. En miles de quetzales. Años 2005-2008	57
9	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación Presupuesto vigente y ejecutado de Fonagro y aportes a asociaciones e instituciones. Años 2005-2009.	59
10	Sector Transporte: Presupuesto vigente y devengado Período 2005-2008 En millones de quetzales	61
11	Sector Comunicaciones: Presupuesto vigente y devengado Período 2005-2008 En millones de quetzales	66
12	Presupuesto de Inversión Pública 2008, por poder de decisión (Millones de Q.)	72
13	Inversión 2008 per cápita y su relación con los niveles de pobreza Por departamento	76
14	Inversión Pública Nacional 2008 Comparación inversión aprobada e inversión ejecutada registrada en el SNIP Consejos de Desarrollo (En miles de Quetzales)	83
15	Ejecución de la inversión municipal registrada en el SNIP al 31 de diciembre de 2008, según Departamento	89
16	Ejecución de la inversión registrada y finalizada en el Sistema Nacional de Inversión Pública al 31 de diciembre de 2008, según función	91
17	Inversión municipal finalizada al 31 de diciembre 2008 en municipios en extrema pobreza (Cifras en miles de Q. y No. De proyectos)	93

CAPÍTULO I

CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS EN 2008

La descripción contextual de la ejecución de las políticas en 2008, se aborda a través de cuatro escenarios fundamentales: el *político institucional*, *el económico*, *el social* y *el ambiental*.

Escenario Político Institucional

La administración del gobierno del presidente Colom, de orientación social demócrata, inició un proceso de cambios sustantivos en las líneas prioritarias de acción, a través de la atención de las necesidades esenciales de desarrollo humano de cada ciudadana y ciudadano, impulsando una fortalecida agenda social.

Inicialmente, se readecuaron las medidas de intervención de cada política (lo cual incluyó hacer frente a compromisos asumidos por administraciones anteriores, fundamentalmente a nivel de obras de arrastre), durante el primer trimestre del año. Concretamente, implicó la revisión y redirección de los planes operativos, en búsqueda de la coherencia con los objetivos planteados³.

Con el objetivo de imponer desde un principio, un alto grado de auto-exigencia al equipo de trabajo del Gobierno y establecer las bases de lo que sería la orientación básica del mismo, se propuso la elaboración e implementación del ***Plan de los 100 primeros días***, con una serie de metas y acciones ambiciosas a lograr. El plan da los lineamientos estratégicos y tácticos, así como el camino a seguir, el mismo contiene las políticas públicas, las estrategias y objetivos específicos, las acciones de gobierno, los gabinetes y equipos de trabajo.

El presupuesto estimado para la implementación del Plan de los 100 días ascendió a Q1,208 millones, distribuidos de la manera siguiente: Programa de Gobernabilidad Q. 407 millones (33.6%), Programa de Solidaridad Q398 millones (32.9%), Programa de Productividad Q403 millones (33.4%), y Programa de Regionalidad Q0.3 millones (0.01%).⁴

En el Programa de Gobernabilidad se emprendieron acciones en la Política de Seguridad y Estado de Derecho, con una inversión de Q406.5 millones, sobresaliendo el fortalecimiento de la PNC, de la justicia, la organización de las comunidades y el combate a la corrupción. A la Política de Desarrollo Democrático se le asignaron Q3.4 millones para gastos de logística y organización los foros con partidos políticos, actividades sobre derechos de los Pueblos Indígenas, de protección al ambiente, fortalecimiento de los consejos de desarrollo (incluyendo el nivel comunitario).

En el Programa de Solidaridad, a la Política de Desarrollo Social se le asignaron Q397.7 millones para emprender acciones en salud, educación, cultura y recreación y apoyo a la juventud. A la Política de Desarrollo Municipal le fueron asignados Q0.5 millones para gastos de logística y organización de asambleas con alcaldes municipales.

En el Programa de Productividad, a la Política de Desarrollo Económico se le asignaron Q251.0 millones para ejecutar acciones tanto del área económica como en apoyo a la agricultura. A la Política de Gestión de Riesgos y Atención a Desastres, para programas de educación preventiva contra desastres y constitución de un fondo nacional para atención urgente de desastres, le fueron otorgados Q0.152 millones.

³ Este aspecto será profundizado en el capítulo III del presente informe.

⁴ Informe preparado por el Instituto Programático UNE, *Acciones de los Primeros 100 días de Gobierno*.

Por último, a la Política de Relaciones Exteriores (Programa de Regionalidad) se le asignaron Q0.300 millones para gastos de logística y organización de las mesas de definición de política exterior e integración centroamericana.

En paralelo, se dio una serie de modificaciones administrativas y la creación de mecanismos de coordinación interinstitucional, tras la constatación de la problemática distancia entre las acciones de los ejecutores públicos, que diluían su impacto—a nivel nacional y territorial-, con duplicidades y/o lagunas de atención y prestación de servicios públicos. La finalidad de las adecuaciones fue dotar de eficiencia y coherencia a las instituciones de Gobierno, teniendo claro que el trabajo armónico multiplica las posibilidades de impacto en la grave situación de carencia de desarrollo nacional, asegurando además la red de actores públicos que permitiera la implementación del Plan de Gobierno. Fundamentalmente, en la organización de esta plataforma, se liquidó la Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y de sus Entidades Descentralizadas –COPRE-, la creación del Consejo de Cohesión Social –CCS- y la Comisión Nacional de Desarrollo Rural.

El CCS se instaló con el objeto de atender las necesidades de la abundante población que vive en pobreza y pobreza extrema, a través de la orientación de la inversión pública en los municipios que más lo requieren, en materia de salud, educación y seguridad alimentaria. Concretamente, consolida la unión de esfuerzos entre instituciones públicas, en la búsqueda de la reducción constante de las inequidades que afectan a nuestro país. Su accionar está dirigido a beneficiar, en principio, un listado de 45 municipios entre los más pobres de Guatemala.

La Comisión Nacional de Desarrollo Rural –CNDR-, con carácter temporal, tiene por objeto la coordinación, orientación y viabilización de las políticas y programas que ejecuta el Organismo Ejecutivo en la gestión rural del país. Dentro de sus atribuciones destaca el crear, apoyar e impulsar el ProRural.

En la misma línea, se dio vida a la Comisión de Relaciones Interinstitucionales y de Desarrollo Democrático de la Presidencia, como entidad de apoyo, asesoría y coordinación de las funciones de la Presidencia de la República. Su existencia apunta a enriquecer el marco institucional nacional, fortalecer la convivencia, avanzar hacia la paz social y crear espacios y plataformas de diálogo que aporten representatividad, legitimidad e insumos en la elaboración e implementación de políticas y acciones de gobierno.

Entre estos esfuerzos de creación institucional hacia la efectividad pública, debemos mencionar también al Gabinete Específico del Agua, cuya meta es crear condiciones y permitir la consolidación de la gobernabilidad eficaz del agua, dado su carácter de recurso vital esencial. De la misma forma, comenzaron a funcionar el Gabinete Socio-ambiental y el Gabinete Específico de Turismo. A su vez, vieron la luz la Comisión Nacional del Trauma, como órgano temporal del Organismo Ejecutivo cuyo propósito es impulsar y articular políticas, acciones y mecanismos que integren los recursos técnicos, académicos y administrativos, así como la asesoría para nueva infraestructura y servicios médicos-paramédicos, cuando se presentan circunstancias nacionales de desastre.

En otro aspecto de relevancia, la consolidación de la democracia en Guatemala destaca el importante fortalecimiento continuo de las relaciones entre sectores y actores sociales, siendo otro aspecto impulsor de acciones políticas. El Plan de Gobierno, en ese espíritu, indica que el proceso de hacer política pública debe basarse en la formulación de acuerdos nacionales, en los cuales el diálogo, la negociación, el consenso, el compromiso y la responsabilidad social permitan reconciliar intereses diversos en torno a objetivos y metas comunes de interés nacional. Concretamente, se mejoró el intercambio de opiniones, visiones y comunicación con el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales e Industriales –CACIF-, con el Foro de Partidos Políticos y con otras expresiones de la sociedad civil –por naturaleza, diversa y plural- de manera bilateral.

A la par, mediante mesas de diálogo, se trabajó en la búsqueda conjunta de soluciones a las principales problemáticas que enfrenta la ciudadanía, tales como: inseguridad, alto costo de los productos de la canasta básica, alza al precio de los combustibles, corrupción, alta conflictividad social, entre otros ejemplos. Podemos citar el establecimiento de la Mesa de Diálogo entre Gobierno y Movimiento Cooperativo Nacional, que busca establecer alianzas estratégicas que coadyuven en la generación de empleos, en la satisfacción de la seguridad alimentaria y nutricional, en el marco del uso sostenible de los recursos naturales.

En materia de transparencia, se conformó la Comisión para la Transparencia y el combate a la corrupción y se institucionalizó el Viceministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación, dentro del organigrama funcional del Ministerio de Finanzas Públicas –Mínfin-.

En este orden de ideas, tras la generación de espacios de interacción y diálogo permanente entre ciudadanía, autoridades locales y Gobierno central, se creó y echó a andar el Programa *Gobernando con la Gente*, cuyo propósito es generar un espacio de intercambio y rendición de cuentas que posibilite trabajar concertadamente en la solución y atención de problemas, necesidades e inquietudes de la población maya, garífuna, xinka y mestiza en sus territorios, a la vez que se estimula la transparencia en la gestión pública, la democracia participativa y se fortalece la confianza en las instituciones. En materia de transparencia se conformó una nueva Comisión para la Transparencia y contra la Corrupción, se creó el Viceministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación, adscrito al Ministerio de Finanzas Públicas

En el campo legislativo, pese a las grandes dificultades en la búsqueda de acuerdos y lo complejo de los escenarios legislativos post-electorales, existieron consensos con el Honorable Congreso de la República, alrededor de iniciativas de leyes relevantes. Destaca la aprobación de un incremento de Q70 millones para jubilados del Estado, la aprobación de la Ley contra el Femicidio, que permitirá minimizar las diferentes formas de violencia contra la mujer indígena y no indígena, incluyendo los hechos violentos como asesinato, secuestro contra la población femenina, la aprobación de una prórroga para la entrada en vigencia del Documento Personal de Identificación, entre otros.

Escenario económico

Durante 2008, la economía guatemalteca experimentó los efectos adversos del alza de los precios internacionales del petróleo y de productos básicos, así como un entorno financiero internacional con graves problemas de liquidez y credibilidad. Esto se manifestó en un nivel de inflación con tendencia alcista, hasta alcanzar su nivel más alto en el mes de julio, situándose en 14.16%. El promedio anual se mantuvo en un dígito: 9.40%, según el Instituto Nacional de Estadística –INE-.

El ritmo inflacionario tuvo incidencia en el poder adquisitivo de los consumidores; según el INE, se registró en promedio anual una pérdida del valor del Quetzal de 0.45. También representó para inversionistas y ahorrantes un desestímulo, ya que al comparar las tasas de interés activas promedio mensual, respecto de las tasas de inflación registradas al final de cada mes, se observa que de junio a agosto los rendimientos que generaron este tipo de inversiones se tornaron negativos, al superar la inflación a las tasas de interés⁵.

El país –en un contexto de efectos indirectos causados por el incremento del precio del petróleo y sus derivados, incluyendo los principales insumos de una gran cantidad de actividades productivas-, logró alcanzar una tasa de crecimiento positivo de la actividad económica, establecida en el 4.0%⁶.

⁵ De acuerdo con cifras del Banco de Guatemala, las tasas de interés activas en junio, julio y agosto se situaron en promedio en 13.4%, 13.48%, 13.57%, respectivamente y según el INE, las tasas de variación interanual del índice de precios al consumidor fueron de 13.56%, 14.16% y 13.69%, respectivamente.

⁶ Cifra estimada por el Banco de Guatemala.

La contribución del sector fiscal a la moderación de los efectos causados por la inestabilidad económica internacional, se observó durante el año, al haberse mantenido un superávit fiscal hasta agosto, período en el cual se estaban evidenciando los efectos del alza de los precios internacionales, en la economía doméstica. y al haber proporcionado liquidez a la economía en el último cuatrimestre de 2008, cuando las presiones inflacionarias cedieron, a través del uso moderado de los depósitos del gobierno en el banco central, alcanzando un déficit prudencial de 1.6% del PIB⁷.

Es menester destacar que la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT–, estableció como meta para 2008, un total de ingresos tributarios netos de Q32,959.08 millones; sin embargo, pese a exceder las previsiones presupuestarias en 1.2% (Q33,358.14 millones)⁸, la carga tributaria en 2008 alcanzó solamente el 11.3% del PIB, menor al 12.1% alcanzado en 2007⁹ y muy por debajo todavía de la meta mínima indicativa establecida en los Acuerdos de Paz, equivalente al 13.2 %. Dentro de los factores que explican la caída en la carga tributaria destacan una desaceleración importante en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado, resultado de una combinación de eventos, incluyendo acumulación de crédito fiscal en el sistema de retenciones y una contracción en el consumo interno asociado a los efectos de la crisis económica mundial. La contracción en el consumo afectó también la recaudación en los impuestos específicos o selectivos al consumo, particularmente sobre la distribución de los combustibles. La recaudación aduanera mostró una merma importante, principalmente en el último trimestre del año¹⁰.

En este mismo período de análisis, como resultado de una distribución de ingresos altamente desigual, se reforzó la informalización de la economía, la búsqueda de ingresos no laborales o de fuentes secundarias y el incremento de actividades ilícitas. Como otro resultado de la precariedad laboral y de la incapacidad del mercado doméstico de generación de empleo y absorción de mano de obra, la opción hacia la migración se incrementó cuantitativamente, con una clara concentración en los Estados Unidos de América como destino¹¹.

Una de las causas de la mencionada informalización es la incorporación anual de más población en edad de trabajar, la cual no encuentra como receptáculo ocupación ni empleo, lo cual se evidencia de la relación entre Población Económicamente Activa –PEA– respecto de la población en edad de trabajar. En efecto, el Informe Nacional de Desarrollo Humano¹² muestra que dicho índice se incrementó del 53% en 1989 al 58.8% en 2006, lo cual permite inferir que para 2008 la PEA representó alrededor de un 60.0% de la población en edad de trabajar. Esto induce a pensar que el problema del desempleo se agrava al no contar el país con nuevas fuentes de trabajo que den cabida al crecimiento del potencial laboral.

Un atenuante para varias familias es el ingreso extraordinario que perciben por concepto de remesas familiares, constituyendo en 2008 el 11% del PIB¹³.

Respecto al desempeño de las finanzas públicas, el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2008 fue aprobado por el Congreso de la República a finales del 2007; desafortunadamente, no sucedió lo mismo con varios préstamos dirigidos a financiarlo (el 58.4% de los desembolsos de préstamos externos previstos en el Presupuesto). Fue hasta abril que se aprobaron

⁷ Ministerio de Finanzas Públicas. Memoria de Labores 2008.

⁸ Informe sobre recaudación tributaria realizada en el 2008 vrs. metas de recaudación tributaria 2008, de la Superintendencia de Administración Tributaria.

⁹ Ministerio de Finanzas Públicas. Memoria de Labores 2008.

¹⁰ Idem.

¹¹ Informe Nacional de Desarrollo Humano Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano? 2007/2008. Capítulo 17, Volumen II.

¹² Idem

¹³ De acuerdo con información del Banco de Guatemala, en 2008 el ingreso de divisas por Remesas Familiares fue de US\$4,314.7 millones y el PIB a precios corrientes ascendió a US\$38,925.2 millones.

íntegramente, cuando pudo entonces la administración de Gobierno iniciar las gestiones ante organismos financieros internacionales para lograr el desembolso de los recursos. Claro está que la situación referida provocó que varios programas y proyectos no tuvieran el financiamiento previsto durante los primeros cinco meses del año. Las entidades más afectadas por este retraso en el flujo de financiamiento externo positivo fueron el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA-, la Secretaría de la Paz –SEPAZ- (especialmente el Programa Nacional de Resarcimiento –PNR-) y el Ministerio de Trabajo –Mintrab- (principalmente el Programa de Atención al Adulto Mayor).

Ante la situación de la economía internacional y sus efectos en Guatemala, en mayo, el Gobierno planteó el *Plan de las diez medidas solidarias*, destinado a moderar el impacto del alza internacional de precios de insumos básicos. Para ello, se procedió a la identificación de acciones que propendieran a que Guatemala enfrentara de manera proactiva la escalada de costos mundiales, con el fin de proteger a nuestra población y su economía.

Las medidas implementadas fueron: i) Acuerdos voluntarios para detener el alza de precios internos, ii) Acceso a importaciones para grupos amplios de la población, iii) Control de la especulación y el acaparamiento, iv) Amortiguamiento del impacto social, v) Plan de emergencia para producir granos básicos y alimentos, vi) Generación de inversión y empleo en la agricultura y en el área rural. vii) Energía disponible en mejores condiciones, viii) Política macroeconómica prudente y coordinada, con austeridad del gasto, ix) Impulso a las alianzas público-privadas, x) Impulso a la aprobación de la ley de competencia para favorecer precios bajos, con base en el funcionamiento sano y transparente del mercado.

Se puede concluir que estas medidas tuvieron un impacto positivo en la economía guatemalteca, ya que los resultados alcanzados indican que se logró mantener la estabilidad macroeconomía del país, trabajar en la generación de empleo, inversión e incrementar la producción. En ese sentido, entre mayo y agosto de 2008, de acuerdo al *Primer Informe de Avance de las Diez Medidas Solidarias*, presentado por el Gabinete Económico, se evidenciaban señales de baja de los precios, con efectos en la población pobre y extremadamente pobre. Esto fue posible gracias a los acuerdos voluntarios entre productores y vendedores de los principales productos de la canasta básica; entre ellos, pollo, pan y aceite. Asimismo, se aprobó el uso de contingentes (cargamentos) con arancel de 0%¹⁴, para la importación de carnes de aves, leche, maíz amarillo, arroz partido y harina de trigo más los abonos minerales¹⁵.

En lo que corresponde al acceso a importaciones para grupos amplios de la población, se facilitó a cooperativas y pequeños productores el acceso al crédito para compra de productos de la canasta básica a granel, obteniéndose beneficio al ampliarse el acceso a estos productos en el extranjero, principalmente para cooperativas, federaciones y confederaciones de cooperativas¹⁶, lo que permitió a la población, obtener productos básicos a precios relativamente bajos, sobretodo en áreas lejanas o de difícil acceso.¹⁷

Para mantener un control de la especulación y del acaparamiento, las instituciones responsables¹⁸ mejoraron sus procesos administrativos de verificación de precios, peso y calidad de bienes y servicios, fundamentalmente de los productos de la canasta básica alimentaria. Para amortiguar el impacto social que podría causar el alza de los precios internacionales, se prestó apoyo directo, en dinero o en alimentos a personas pobres y extremadamente pobres¹⁹, a través de los programas de asistencia social bajo la

¹⁴ Resolución No. 233-2008 del Consejo de Ministros de Integración Económica –Comieco-.

¹⁵ Resolución No. 232-2008 del Comieco.

¹⁶ Resolución No. 233-2008 del Comieco, que permite a las cooperativas importar productos (leche, harina de trigo, arroz, maíz amarillo pollo).

¹⁷ Informe de Avance de las Diez Medidas Solidarias. Gabinete Económico

¹⁸ Mineco, Diaco y MEM.

¹⁹ Los programas de asistencia alimentaria del Maga beneficiaron a 655,886 personas con una inversión de Q89.2 millones.

coordinación del Consejo de Cohesión social²⁰, el Fondo Nacional para la Paz –Fonapaz- y el Ministerio de Finanzas Públicas –Minfin-.

El plan de emergencia para producir granos básicos y alimentos permitió que los pequeños productores de alimentos pudieran obtener crédito²¹ para la producción de maíz y frijol principalmente. Según el informe referido, los programas de producción comunitaria de alimentos avanzaron con 1,219 huertos familiares y 207 escolares; se distribuyeron 1,026 bolsas pecuarias, se apoyaron 10 invernaderos y se distribuyeron 353 silos.

Se impulsaron cadenas de producción para crear alianzas de negocios entre grupos de pequeños y medianos productores y empresas exportadoras, con el fin de generar inversión y empleo en la agricultura y en el área rural. En lo que corresponde a energía disponible en mejores condiciones, desde agosto de 2008 se estableció una nueva lista de tarifas o precios para los próximos cinco años, que redujo los costos de distribución y comercialización de electricidad del servicio que presta la Empresa Eléctrica de Guatemala.²² y por su parte, el gobierno reestructuró el beneficio adicional que se otorga a los usuarios en la tarifa social para el servicio eléctrico, en el sentido que los hogares que consumen hasta 50 KWh (936,000 contadores en todo el país) solo pagarían Q0.50 y los que consuman hasta 100 KWh (476,000 contadores), pagarían Q0.75. El gobierno continuó con la estrategia de cambio de la Matriz Energética, que incluye la instalación de plantas térmicas a base de carbón, proyectos de generación eléctrica a base de bunker, se inició la construcción del proyecto de generación eólica “Buenos Aires”; y en materia de transmisión de energía y fortalecimiento del Sistema Nacional Interconectado se continuó trabajando en la Interconexión Guatemala México, Sistema Nacional Interconectado y el Proyecto del Sistema de Interconexión Eléctrica para Centroamérica, -Siepac-.

En cuanto a la medida enfocada al mantenimiento de una política macroeconómica prudente y coordinada, con austeridad del gasto, el gobierno contribuyó apoyando a la política monetaria., a través del mantenimiento de un déficit fiscal moderado, que al final de 2008 fue de 1.6% del PIB, esto permitió que la estabilidad macroeconómica medida por el índice general de precios, se situara en 9.4%. La Junta Monetaria resolvió modificar la regla de participación del Banguat en el mercado cambiario para dar mayor flexibilidad al tipo de cambio, elevó la tasa de interés líder en 50 puntos básicos²³, principalmente para reducir las expectativas de inflación y por último, se logró la coordinación entre algunas entidades públicas respecto al retiro gradual de los depósitos del sector público en los bancos del sistema.

Por último, el gobierno impulsó las alianzas público privadas, facilitando la participación de empresas privadas en la construcción, operación y mantenimiento de obras públicas de infraestructura y la prestación de servicios públicos. También el gobierno logró avances en la preparación de una propuesta de Ley para la Defensa de la Libre Competencia, con el objeto de mejorar la eficiencia económica en beneficio del consumidor.

En el marco del desempeño del comercio exterior de Guatemala, en términos generales se pudo apreciar que el crecimiento manifestado por las exportaciones fue consistente, ya que éstas se incrementaron en un 14.8% respecto al año anterior. Por su parte, el valor de las importaciones mostró un aumento del 12.0% respecto al 2007, según estimaciones de cierre del Banco de Guatemala –Banguat-. Aparte de la dinámica que genera el

²⁰ Uno de los principales programas es Mi Familia Progresá, por medio del cual se beneficiaron 36,743 familias de Sololá, El Quiché, Totonicapán, Chiquimula y Alta Verapaz.

²¹ De mayo a agosto se aprobaron 20,434 créditos por Q58.0 millones, de un fondo total disponible para 2008 de Q153.0 millones. Con este programa se entregaron Q2,000.00 en crédito y Q500.00 en subsidio, destinados al arrendamiento y siembra, fundamentalmente de maíz y frijol.

²² El precio para los usuarios de media tensión (pequeña y mediana industria), pasaron de US\$ 11.36 por KW-mes a US\$4.24 KW-mes; y, los precios para los usuarios de baja tensión (residenciales), pasaron de US\$20.56 KW-mes a US\$12.46 KW-mes.

²³ Tasa de interés de colocación de depósitos a plazo aplicada por el Banguat en sus operaciones de estabilización monetaria a 7 días plazo.

aumento de la demanda agregada, los resultados estuvieron influenciados por el vertiginoso aumento en los precios internacionales del crudo, los alimentos, las materias primas y otros productos derivados del petróleo, en la mayor parte del año.

La estrategia global de atracción de inversiones seguida por *Invest in Guatemala*²⁴ permitió que los montos de inversión extranjera mantuvieran un crecimiento constante durante el 2008. La fuerza de las inversiones se derivó de los sectores de telecomunicaciones, minas, finanzas, agroindustria y centros de llamadas (siendo el sector más dinámico).

En aspectos relacionados con infraestructura, históricamente se aprecia que la cobertura de carreteras y electricidad ha crecido, aunque sus beneficios se han concentrado en pocas personas, reduciendo su impacto en términos de generación de condiciones de desarrollo humano. De esa cuenta, la longitud total de carreteras pasó de 9 mil kilómetros en 1985 a 14,014 kilómetros en 2008; la mayor cobertura se observa en los departamentos de las regiones centro, oriente y sur.

En relación a la generación de electricidad, se aumentó de 7.0 mil GWh en 2004 a alrededor de 8.3 mil GWh en 2008, con un crecimiento promedio anual de 5.4%. Para contribuir al desarrollo rural en Guatemala, se ha logrado ampliar la cobertura, pasando del 50% en los años noventa, a un 85.2%, en el año 2008.

Escenario social

En el contexto social se hizo evidente la necesidad de atención a las demandas en educación, salud, vivienda, cultura, empleo, infraestructura, ambiente, seguridad, entre otros aspectos relevantes. En términos generales, ante una población mayor a los 13.0 millones de habitantes, Guatemala presenta un marco de pobreza²⁵ generalizada como reto estructural a superar.

En lo educativo, entre 2001 y 2008 se registraron tasas de escolaridad neta en el nivel preprimario que pasaron del 41.3% al 48.61%. En el nivel primario, el incremento fue del 85.1% al 95.26%; en el ciclo básico, del 28.4% al 37.23% y en el nivel medio y diversificado, del 15.8% al 20.84%. Por su parte, el índice de alfabetismo general se situó en el 2008 en 78.97%²⁶.

Respecto a la calidad educativa, los indicadores de promoción, deserción y repitencia se mantuvieron en los mismos niveles de años anteriores, poniendo de manifiesto con ello lo apremiante de la inversión en calidad educativa. Según el laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, Guatemala tiene rendimientos inferiores a la media de la región²⁷. En este mismo ámbito, resaltan las dificultades de contratación del recurso humano, personal docente y administrativo, en un contexto legal obsoleto que sustenta al sistema educativo del país, dentro de un proceso centralizado de toma de decisiones sectoriales.

En el ámbito de la salud, es importante anotar que las enfermedades evitables por vacunación -principalmente en la niñez- tales como la poliomielitis, tétano, sarampión, difteria, meningitis, tos ferina y rubéola, han venido disminuyendo desde 1990. La malaria y dengue presentan problemas estacionales que se complican con los efectos de los desastres naturales; así mismo, la tuberculosis -caso de enfermedad reemergente- en

²⁴ *Invest in Guatemala* es la agencia de promoción de inversiones de Guatemala, creada en 1997 con el apoyo del gobierno y de la iniciativa privada del país. Ofrece a los inversionistas en busca de oportunidades de inversión en el país, servicios tales como: extensa red de contactos, agilización al inicio de operaciones, asistencia práctica y respaldo operativo, información actualizada y visitas personalizadas.

²⁵ Para el 2006, los porcentajes de pobreza general y pobreza extrema, a nivel nacional, fueron del 51.02% y 15.22%.

²⁶ Dato preliminar.

²⁷ Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo de la Calidad Educativa en América Latina. Sus resultados muestran que, en el caso de matemáticas, Guatemala está únicamente por encima de República Dominicana y, en lenguaje, tiene puntajes mayores al país mencionado y a Panamá.

2007 presentó una tasa de incidencia de 6.99 por 10,000 habitantes menores de 10 años y de 12.92 en mayores de esa edad.

Los servicios de salud fueron proporcionados por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (ente que atendió aproximadamente un 72.7% de la población) y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS–, quien se encargó de la atención del 17.9% de la población. Los servicios privados cubrieron alrededor del 3.6% de la población, siendo el sector de la medicina tradicional difícil de cuantificar. Deductivamente, se puede inferir que aún existe aproximadamente un 5.8% de población sin acceso a servicios formales de salud²⁸.

Por su parte, la desnutrición crónica sigue siendo el principal problema nutricional en Guatemala, cuya prevalencia en menores de 5 años (medida según retardo de talla para la edad, del 49.3 %), sitúa a Guatemala como el país con mayor porcentaje de niños(as) desnutridos crónicos en América Latina (16%) y el cuarto a nivel mundial.

La desnutrición global afecta al 22.7% y la aguda²⁹ al 1.6% de estos niños(as). Los problemas nutricionales se acentúan más en la población rural e indígena, principalmente niños y niñas indígenas (69%), viviendo en el área rural (55%) y en las regiones norte y noroccidente (61% y 68%, respectivamente)³⁰. La problemática se manifiesta también en mujeres embarazadas, madres lactantes y menores de cinco años.

En 2008 se observó la presencia de determinantes que contribuyeron al deterioro de la situación alimentaria y nutricional; uno de ellos fue el menguado poder adquisitivo familiar, factor que incide directamente en la calidad nutritiva de la dieta familiar. Para tener acceso a los alimentos, el ingreso económico es una condicionante básica. En ese razonamiento, es menester destacar que el salario mínimo ascendió a Q1, 560.00 mensuales para trabajadores(as) agrícolas y no agrícolas y, en la actividad de maquila, a Q1, 432.50 mensuales, frente a un costo de la canasta básica de alimentos –CBA– de Q 1,976.05 a diciembre de 2008. Asimismo, otros factores no menos importantes son los hábitos de consumo de alimentos inadecuados, la baja cobertura de servicios de salud y educación, el rápido crecimiento poblacional, el limitado acceso a agua segura, el saneamiento ambiental deficiente, la falta de empleo adecuadamente remunerado, la permanencia de la producción agrícola de infrasubsistencia y la escasez de servicios de apoyo (tales como créditos, acompañamiento técnico, generación y fortalecimiento de encadenamientos productivos o vinculación a mercados).

Otro de los principales problemas que aquejó a la población guatemalteca es la carencia de vivienda digna y decorosa. Según el Censo de Población y Habitación 2002, el déficit habitacional total es de 1.0 millones, de las cuales 410,097 corresponden al déficit cuantitativo y 611,495 al cualitativo.

Dentro de los aspectos contextuales a la ejecución de la política general de gobierno durante 2008, es relevante la temática de la seguridad ciudadana, con alarmantes situaciones de violencia. Al 26 de diciembre 2008, el Ministerio de Gobernación –Mingob– registró 6,200 homicidios, con un promedio de 17.17 por día; respecto al 2007, se observó un incremento de 518 homicidios del total anual. Los delitos contra el patrimonio reportados fueron 14,576, contabilizando 1106 más que el año anterior. Otro hecho alarmante es el incremento de secuestros, al pasar de 96 en 2007 a 182 en 2008. Por último, destaca que el grado de acción del crimen organizado se vio elevado también.

²⁸ Estimaciones elaboradas por SEGEPLAN, con base en información de la Memoria de Estadísticas Vitales y Vigilancia Epidemiológica 2007, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

²⁹ Desnutrición global: déficit de peso para la edad. La desnutrición aguda o emaciación, se manifiesta por el déficit de peso en relación a la talla. En el período 1995-2004, de acuerdo a Unicef, esta desnutrición ascendió a 2% en menores de cinco años.

³⁰ Idem.

Entre las causas identificadas, podemos mencionar la deficiente cobertura de la policía nacional en el territorio nacional. Según estándares internacionales, el país debería contar con un promedio de un agente de policía por cada 300 habitantes; en la actualidad, se cuenta con uno por cada 755 personas, es decir, menos de la mitad del estándar, puesto que sólo se cuenta con 18,538 elementos para brindar seguridad a más de 13 millones de personas.

En el tema ambiental, es importante anotar que Guatemala continúa afectada por problemas de deforestación, erosión de suelos, contaminación de agua, aire y suelo, producción no sustentable, deposición de residuos y desechos sólidos y crecimiento urbano desordenado. Las causas asociadas a estos problemas son de origen estructural: modelo de producción, pobreza y pobreza extrema, necesidad de satisfactores alimentarios y energéticos, de salud, de educación y vivienda, entre otros factores. Como efecto, se obtiene degradación de tierras, modificación y pérdida de hábitats, pérdida de cantidad y calidad de la base de recursos naturales, pérdidas y daños ante la recurrencia de inundaciones y deslizamientos, desabastecimiento de agua, pérdida de oportunidades de generación de ingresos, alimentos y otros satisfactores esenciales, entre otros.

Es necesario indicar que la faceta más importante de la problemática ambiental, ha sido la falta de conciencia y conocimientos sobre el tema y sus alcances y limitaciones, así como la resistencia a los cambios éticos y de actitud necesarias para enmendar la situación. En ese sentido, los principales indicadores del estado ambiental en el país muestran un desempeño en dirección contraria a la sostenibilidad, ya que se observa una tasa anual de deforestación del 1.43% (73,148 ha/año), un aumento de emisiones de CO₂, con un incremento del 0,47 (1990) a 0,68 tm/pc (2005). Además, el 12.96% y 43.28% de la flora y fauna del país se encuentran en riesgo de extinción y se observa un incremento en el consumo de agua (284 millones de m³ en el año 2000 a 325.69 en 2007). Por último, es relevante mencionar que el 90 % de las fuentes de agua presenta distintos niveles de contaminación.

CAPÍTULO II

GESTIÓN POR POLÍTICAS PÚBLICAS

Recuperando una dimensión de la planificación integrada del desarrollo

Segeplan es el órgano de planificación del Estado, desempeñándose como apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República en la formulación de la política general de desarrollo y en la evaluación de su ejecución y sus efectos, a nivel nacional. Entre sus mandatos se encuentra orientar y coordinar los procesos de políticas públicas sectoriales y facilitar el desarrollo nacional, a través de la orientación del proceso descentralizado de planificación y programación de la inversión pública³¹.

Como derivación de estas funciones y responsabilidades, cumple un rol de asesoría genérica en los diferentes niveles de la planificación; en el sectorial, con los Ministerios y Secretarías del Gabinete de Gobierno y en lo territorial, a través de la planificación estratégica (viabilizada y apoyada en el ejercicio de la Secretaría Técnica del nivel departamental y nacional del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural).

Desde la construcción teórica del ciclo de políticas (como un insumo más del análisis de la implementación y ejecución de políticas y no como fórmula única) tal labor incluye el necesario monitoreo y posterior evaluación, a través de la generación de datos e información de calidad que nutran el proceso de toma de decisiones a nivel de Gabinete de Gobierno. Este proceder permite la identificación de las líneas generales de intervención de la administración y el sustento técnico de las prioridades políticas que se persiguen, en cada momento.

Gestión por Políticas Públicas: recuperando una dimensión de la planificación integrada del desarrollo.

Las actuales condiciones socioeconómicas nacionales y las tendencias internacionales demandan un Estado con mayores fortalezas para gestionar y dar dirección al esfuerzo de desarrollo. En este contexto, Segeplan enfrenta el reto de superar la desarticulación estructural que se ha gestado entre los procesos de formulación de políticas públicas, los ejercicios de planificación (sectorial y territorial), la programación operativa y la presupuestación del gasto e inversión pública, en la búsqueda paralela de la optimización de los aportes de la cooperación internacional.

En ese sentido, el papel del Estado se debe centrar en la calidad de la gestión y la optimización de los recursos para satisfacer a la ciudadanía, recuperando un papel dinámico que eleve las capacidades de respuesta a los múltiples desafíos que plantea la gestión pública, en cada una de las instituciones que lo componen.

En esta línea, Segeplan ha impulsado -a lo largo de distintas administraciones- la implementación de instrumentos de gestión mejorada; no obstante, se ha conseguido escasa articulación de las políticas con los planes sectoriales y territoriales entre sí; además, tampoco se ha avanzado en armonización de estos elementos con el presupuesto, situación que requiere la superación de un esquema de planificación vertical y centralista (basado en una perspectiva financiera del proceso más que en la obtención de impactos sustantivos). Se habla entonces de la dificultad de relacionar objetivos con acciones planificadas y asignaciones presupuestarias, de forma tal que las metas de las políticas no reciben recursos en forma directa, sino que éstos son otorgados a nivel institucional (tampoco desde un enfoque sectorial).

Por otra parte, esta debilidad de articulación impide la implementación de mecanismos de monitoreo, evaluación y seguimiento sobre los efectos e impactos reales obtenidos (como consecuencia de la puesta en

³¹ Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97.

práctica de los planteamientos de política que cada administración formula), no existiendo un mecanismo institucional que concrete la coordinación de políticas y la incorporación de las mejores prácticas comparadas de gestión.

Este análisis orienta la necesidad de fortalecer la capacidad institucional para generar políticas públicas y desarrollar un Sistema Nacional de Planificación que articule la planificación sectorial con la territorial, emanada del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que oriente la inversión pública hacia el desarrollo del país.

Subyace a este planteamiento la convicción que la acción pública debe responder a esquemas racionales del proceso de toma de decisiones, informando a la ciudadanía en forma sistémica y clara sobre cuáles serán las acciones que desarrollará la administración para solucionar problemas concretos. En este contexto, el análisis de las políticas públicas ofrece una renovación de los estudios para la comprensión del Estado y de sus acciones.

Otro aspecto de relevancia se refiere a la necesidad que las políticas públicas tomen en cuenta la equidad de género y el carácter pluricultural y multiétnico de la ciudadanía, especialmente en aquellos países con fuerte riqueza cultural, como es el caso de Guatemala. La necesidad de tomar en consideración esta circunstancia no se limita al reconocimiento constitucional de la pluriculturalidad, aunque ello sea básico desde la óptica de los derechos, sino que debe concretarse en diferentes aplicaciones prácticas de políticas públicas³².

Como sabemos, la gestión de gobierno parte de un planteamiento programático —*el Plan de la Esperanza*— formulado para sentar las bases de prioridades y valores, entre los cuales destaca la necesidad de fortalecer la institucionalidad responsable de la planificación del proceso nacional de desarrollo. Es relevante destacar que el mencionado esquema programático es resultado de un proceso nacional de construcción participativa y validación nacional, que le otorga un componente relevante de legitimidad y validez, al momento de dar línea a la acción pública.

Políticas Públicas en Guatemala

La historia reciente de la dimensión de políticas públicas, como primer nivel de la cascada de planificación que se complementa con planes, programas y proyectos (en lógica deductiva desde las líneas estratégicas de la gestión a la concreción instrumental-operativa) nos arroja ciertas experiencias adquiridas.

Si particularizamos el análisis desagregando sus componentes e iniciamos por las capacidades del Gobierno para diseñar y formular políticas, podemos ver que Guatemala ha avanzado en ese sentido desde la rúbrica de los Acuerdos de Paz —con el único objeto de trazar un límite temporal al análisis—. Se puede observar como las diferentes administraciones desde 1996, lentamente fueron reconociendo en la gestión por políticas públicas un mecanismo de racionalización de lo público, que permite la clarificación de prioridades, la identificación de los problemas evaluados como exigentes de acción pública en cada momento y las líneas esenciales de acción, orientadas a su solución o mitigación. De esa cuenta, se puede observar cómo, bajo diversos enfoques sustantivos y metodológicos, diferentes plazos, a veces muy extensas o demasiado breves, en esquemas participativos, de gabinete o mixtos, se formularon políticas en cada momento.

Esto es un dato que no necesariamente implica un avance *per se*, pero sí da cuenta de una línea de tendencias que presenta continuidades. Como parte del proceso de apropiación del método, en el tránsito de un Estado de claro perfil contrainsurgente a uno que se orienta a la resolución pacífica de las controversias, la agenda

³² Informe de Evaluación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas, Seprem 2008.

estructural de la paz y la consolidación de la democracia, están las mencionadas consecuencias positivas y otras que no lo son tanto, aunque previsible desde una perspectiva de avance en fases del proceso. Nos referimos a la profusión de políticas diversas que no necesariamente impactaron en las condiciones reales de la gestión de lo público y mucho menos, tuvieron el músculo suficiente para aportar en la mitigación de las condiciones generales de vida de una ciudadanía que sufre carencias de desarrollo humano.

Está claro que parte del problema corresponde a la fase de formulación, frente a la falta de homogeneización metodológica que permita unificar los planteamientos y genere un lenguaje compartido entre los actores públicos y sociales. Como consecuencia, las políticas difieren en contenido y niveles de legitimidad, obtenidos según el mayor, menor o inexistente ejercicio de participación ciudadana que se siguió en el proceso social de diseño. Pero, la problemática se presenta como crónica en la manifiesta incapacidad pública de implementar los planteamientos de política.

En síntesis, hay ciertas capacidades creadas e institucionalizadas de gestionar lo público desde las políticas, restando mucho camino por recorrer en la implementación, ejecución y cumplimiento de las metas detectadas en cada planteamiento, lo cual incide necesariamente en la atención de necesidades ciudadanas.

En este breve contexto, el cual funge como diagnóstico, la administración del Presidente Colom propuso *ab initio* un salto cualitativo en la metodología de abordaje de las políticas públicas, al identificar claramente cuáles serían sus pilares de trabajo –*programas estratégicos*– y qué políticas generarían, como método de definición y orden de los espacios centrales de intervención desde la construcción axiológica defendida y validada electoralmente.

En otras palabras, la enumeración de los pilares de **Solidaridad, Gobernabilidad, Productividad y Regionalidad**, funciona como trazadora y orientadora de una particular forma de ver del mundo, que resalta el rol promotor del Estado en el proceso de generación de condiciones de desarrollo integral y ampliación de las oportunidades de cada quien, bajo la inspiración socialdemócrata.

Hablamos de un salto cualitativo toda vez que esta definición paradigmática de la visión del desarrollo nacional, otorga un marco al cual deberían articularse los múltiples planteamientos institucionales y sectoriales que componen una agenda nacional de políticas públicas (lo cual se da en diferentes medidas, según el caso). De un agregado superpuesto de muchos documentos de política con diverso impacto real, duplicidades, lagunas en ámbitos de acción, ineficacia, se propone un esquema claro y consistente de prioridades, que desencadenan además una lista de ocho políticas articuladoras de la acción pública a todo nivel.

Por ejemplo, si analizamos las múltiples políticas y estrategias que Guatemala ha tenido para enfrentar la pobreza e impulsar el desarrollo, nos encontramos con una profusión y diversidad que difumina las capacidades reales de seguimiento e implementación y por tanto, de impacto real en los indicadores nacionales. Frente al esquema de la administración actual, la gran serie de esfuerzos en esta línea vertebral de la agenda nacional de superación de la pobreza y exclusión, se puede condensar al amparo de la política de desarrollo social, derivada del pilar de la Solidaridad, la cual incluye a la educación, la salud, la vivienda, entre otros componentes.

Como consecuencia, el impulso del desarrollo social ya no debe depender de una contradictoria, dispersa y múltiple agenda que integra a muchas instituciones, políticas y planes, sino que puede resumirse en una sola política, que articule y vertebralice esfuerzos.

Esquema del Plan de gobierno 2008-2012

<i>Programas Estratégicos</i>	<i>Políticas</i>	<i>Objetivo</i>
Solidaridad Lealtad humana	1. Política de Desarrollo Social.	Contribuir al desarrollo humano integral sostenido y sustentable de las y los guatemaltecos, con énfasis en la población más pobre.
	2. Política de Desarrollo Municipal.	Contribuir a la construcción de la democracia económica, social, política y cultural del país, a partir del desarrollo integral de la unidad autónoma de gobierno electo a nivel local: el <i>municipio</i> .
Gobernabilidad Lealtad cívica	3. Política de Seguridad y Estado de Derecho.	Fortalecer y garantizar una cultura de respeto y seguridad ciudadana, proyectándose en múltiples niveles: familia, educación, institucionalidad y comunicación social.
	1. Política de Desarrollo Democrático.	Construcción de ciudadanía bajo el haz de la libertad, la igualdad, la justicia social y la solidaridad.
	2. Política Legislativa.	Constituye la <i>Agenda Legislativa del gobierno</i> , compuesta por las reformas o aprobaciones de instrumentos normativos necesarios para acelerar condiciones de desarrollo.
Productividad Lealtad económica	3. Política de Desarrollo Económico.	Generar empleo, aumentar el salario real de los trabajadores y disminuir la pobreza y la pobreza extrema, como factores que contribuirán a la reducción de la desigualdad en la distribución de la renta nacional.
	4. Política de Gestión de Riesgos, Prevención y atención de desastres	Reducir riesgos, prevenir desastres, dar respuesta rápida y efectiva y recuperar las zonas afectadas, con fines productivos.
Regionalidad Lealtad de vecino	8. Política de Relaciones Exteriores	Posicionar al país con liderazgo y credibilidad externa, para incidir en la agenda internacional y darle una nueva imagen ante el concierto de naciones.

Los indicadores estratégicos del Plan de la Esperanza

La mayoría de indicadores usados para medir logros de un plan o proyecto, están constituidos por medidas resumen, de preferencia estadísticas, que cuantifican la magnitud de un parámetro, un atributo social o aspectos económicos. Dichas medidas varían en su cálculo, temporalidad y método utilizado para recolectar la información necesaria; en proyectos específicos, suele utilizarse un marco lógico que establece los parámetros necesarios para las acciones planteadas.

Un indicador puede ser simple o complejo. Uno simple mide un parámetro poblacional, tal como asistencia escolar o acceso a vivienda, siendo su medición directa y empírica. Uno complejo requiere de la definición de avances, por medio de criterios que definan su logro; también pueden ser cualitativos, lo cual permite especificar la forma en que se da cumplimiento a un objetivo o resultado³³.

Un plan de gobierno suele adolecer de un desglose de acciones específicas medibles para el logro de un objetivo estratégico. A diferencia de la mayoría de planes de gobierno, el Plan de la Esperanza incluyó desde su concepción una serie de indicadores que evidencian las prioridades políticas a seguir. Dichos indicadores muestran algunas deficiencias, tales como un planteamiento erróneo, imposibilidad de medición y seguimiento o mala cuantificación de la meta planteada.

³³ Bobadilla Díaz, P., Del Águila Rodríguez, L. y Morgan, M. de la L. (1998). *Diseño y evaluación de proyectos de desarrollo*. Lima-Perú, Pact-USAID.

Una característica inherente a la ejecución de un plan de gobierno, es que sus ejecutores precisan indicadores de corta temporalidad, para que permitan orientar el accionar de los órganos del Estado en tiempo real (no limitándose a la evaluación *ex post*). Por ejemplo, entre las debilidades destaca el planteamiento de indicadores y metas con temporalidad anual, cuando en realidad la posibilidad de medición requiere de varios años y avances, en términos de impacto. Tal es el caso de la pobreza general y pobreza extrema, ambas medidas en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –ENCOVI—, cada 6 años. Podría hacerse la medición de este indicador con una temporalidad menor; sin embargo, actualmente no se cuenta con un proceso de medición continua de la pobreza.

Lo mismo sucede con indicadores de salud. En Guatemala, donde gran parte de la población no tiene acceso a los servicios de salud, es difícil utilizar las estadísticas del sistema nacional como medición. Se reconoce que los datos de mortalidad materna son una importante minoría de los eventos reales, dado que menos del 40% de los países miembros de la OMS reportan de manera correcta, sistemática y verificable sus niveles de mortalidad materna³⁴. Por tanto, la utilización de encuestas, tales como la Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil –ENSMI—, permite calcular de manera aproximada, con particulares márgenes de error en algunos indicadores relacionados, tales como: *mortalidad infantil, mortalidad materna y desnutrición crónica*.

La información disponible para el cálculo de los indicadores de Ambiente, Energía y Minas también adolece de la temporalidad necesaria para actualizarlos. No existen mecanismos de medición recurrente y de sistematización de la información que permitan actualizar continuamente estos indicadores. Ejemplos claros de este fenómeno son la medición de emisión de gases vehiculares y la contaminación generada por industrias. En algunos de los otros indicadores de Ambiente, tales como la deforestación y reforestación, si se lleva un mejor registro; sin embargo, la disponibilidad de los datos es escasa.

Otro de las deficiencias del listado de indicadores original es el planteamiento erróneo del indicador. Tal es el caso del indicador de cobertura educativa neta de primaria, planteado como “*Primaria (% población infantil)*”. Comúnmente, se utiliza la palabra “infantil” para referirse a la población menor de 5 años; en los cálculos oficiales de cobertura neta, se utiliza la población de 7 a 12 años como objetivo. Por tanto, este grupo etario no coincide con población infantil; adicionalmente, la cantidad que se plantea no es el porcentaje oficial de cobertura neta, el cual se calcula al comparar las proyecciones oficiales de población de INE con el censo de matrícula escolar inicial, llevado a cabo por el Ministerio de Educación.

Adicionalmente, en varios de los indicadores de la lista, no hay claridad sobre el tipo referido; para garantizar claridad y verificabilidad, es mejor que los indicadores se planteen asertivamente. Un ejemplo es el indicador de Mortalidad Materna, el cual no se plantea como *Razón* de Mortalidad Materna.

Finalmente, uno de los problemas más críticos del listado de indicadores es que no se especifica la fuente de los datos históricos ni la metodología de cálculo de las metas. La falta de una metodología de cálculo clara y evidente puede dar origen a que las metas, como es el caso de la presente lista, no sean realistas ni consideren el contexto en cual han sido planteadas. Esta debilidad invalida el alcance de cada metas.

A inicios de 2008, se generó una segunda versión de dichos indicadores, más condensa y actualizada, que agrega nuevos. Sin embargo, la segunda versión aun requiere mejoras, para lo cual Segeplan está preparando indicadores que permitan una medición más efectiva del avance en la agenda de políticas públicas. Para ser efectivos en la medición de avance del Plan de Gobierno y sus adecuaciones contextuales, es de vital importancia el plantamiento de indicadores apropiados, evidentes, claros y de fácil medición, sobre la información necesaria para su cálculo, con la temporalidad propia. Esto debe trabajarse en un sistema de evaluación y monitoreo continuo del avance.

³⁴ Herrera M, Mario. Mortalidad Materna en el Mundo. Rev. chil. obstet. ginecol. [online]. 2003, vol.68, no.6 [citado 04 Marzo 2008], p.536-543.

Generalmente, los indicadores que sectores e instituciones identifican se refieren a logros en acciones específicas, tales como entrega de materiales, adjudicación de fondos o mejoras de infraestructura. Para poder luego cuantificar *efecto o impacto*, es necesario proceder a evaluar con instrumentos específicos, de recolección continua de información, para coleccionar las consecuencias del accionar del Estado (de por sí, procesos extensos y costosos). Es condición del proceso un alto nivel de coordinación con los sectores y entes públicos, que permita el acceso oportuno a los datos necesarios.

Adicionalmente, para garantizar la permanencia de un sistema de monitoreo de avances, deben generarse indicadores sobre los temas incorporados en los compromisos de Estado (una lista más extensa de indicadores, relacionados también con el Plan de Gobierno).

Metodología seguida en el presente informe

La evaluación, desde una lógica sistémica, descansa en un proceso dinámico y continuo mediante el cual se verifican los logros adquiridos en función de los objetivos propuestos. Esto aplica a cualquier desempeño iniciado sobre una planificación específica, lo cual incluye a las políticas públicas, siendo en este caso su función proporcionar datos y generar información de valor analítico acerca de su desempeño, permitiendo detectar las discrepancias entre la performance real (a través del monitoreo y seguimiento de sus instrumentos de implementación) y las metas identificadas. De esta forma, podremos conocer su contribución a la atención de la necesidad o problema motivador. Concretamente, se nutre el proceso de toma de decisiones –entendido como elección racional entre opciones, sobre argumentos- en términos de planificación estratégica del accionar público y la consecuente asignación de recursos, a través del presupuesto.

Bajo ese auspicio, el presente documento de evaluación partió de la información sectorial, ordenando y esquematizando la información disponible en las instituciones competentes o relacionadas.

Se trabajó a partir de una matriz que muestra los contenidos del Plan de la Esperanza, iniciando con la clarificación de cada uno de los programas estratégicos de la administración, en relación con las políticas que de ellos derivan. Luego, avanzando en la especificación, se condensan los objetivos generales y específicos de cada política y se identifican claramente los instrumentos que buscan la concreción en acciones (incluyendo aspectos subsectoriales, planes, programas y proyectos, dentro de las estrategias respectivas).

A partir de allí, aborda aspectos de monitoreo, incorporando los principales indicadores contenidos en cada documento de política o instrumento de planificación, para relacionarlos también con las metas reportadas en el Sistema Integrado de Contabilidad Integrada –SICOIN- del Ministerio de Finanzas Públicas. Continuando y por derivación e interrelación de los factores ya descritos en cada columna, se analiza el grado de cumplimiento y avance de cada uno, a partir de la inclusión de los recursos asignados y el respectivo grado de ejecución.

Por último, la matriz contempla dos columnas finales: una que desagrega las orientaciones del plan de gobierno y la final, que permite el cruce analítico con las prioridades presupuestarias utilizadas para la formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, ejercicio 2008.

Matriz utilizada en el análisis, por sector.

Programa Estratégico de Gobierno	Política (nombre y vigencia)	Objetivos general y específicos	Instrumentos de operativización (componentes subsectoriales, planes, programas, proyectos y/o estrategias)	-Principales indicadores -Metas SICOIN	Análisis del grado de cumplimiento	Análisis de recursos financieros asignados y grado de ejecución	Orientaciones del Plan de Gobierno	Prioridades presupuestarias 2008
----------------------------------	------------------------------	---------------------------------	--	---	------------------------------------	---	------------------------------------	----------------------------------

Para finalizar, es pertinente aclarar que para la formulación del presente informe de evaluación, los insumos de consulta básica han sido:

1. Los indicadores estratégicos del Plan de la Esperanza, en diversas versiones y actualizaciones.
2. Las Políticas sectoriales oficializadas, implementadas y vigentes durante 2008.
3. Los instrumentos que las operativizan, utilizados durante el mismo período.
4. Los informes institucionales recibidos en Segeplan y sus continuas actualizaciones.
5. Los datos contenidos en SICOIN.
6. Los Planes Operativos Anuales 2008 de cada institución.
7. Las entrevistas y contactos con los enlaces institucionales que mantiene Segeplan.
8. Las memorias de labores de las instituciones de cada sector de acción pública.

CAPÍTULO III

Evaluación de la ejecución de la Política General de Gobierno 2008

La evaluación de políticas y su respaldo presupuestario constituye el inicio de un proceso que conlleva la identificación de brechas de ejecución y consecuentemente, a la mejor orientación del accionar del Gobierno, siendo necesario tener una línea base de la cual partir. Para el caso del Gobierno del Presidente Álvaro Colom, se identificó y construyó un set de indicadores (ver Anexo I) como parte del Plan de Gobierno, dando existencia a una línea que marca el inicio y da orden a las prioridades, como condición metodológica del proceso de evaluación. Como primer insumo, aporta una concreción entre las prioridades políticas y su posible cuantificación, ameritando algunos ajustes técnicos y actualizaciones propias, tras el paso del tiempo.

A continuación, se presenta un análisis detallado, considerando como línea base el mencionado set de indicadores y su posterior ajuste, realizado en el marco de los métodos de evaluación de políticas y la identificación de las metas de gobierno. Es decir, el presente documento incluye una serie de acciones y proyectos no necesariamente incluidos en el listado original de indicadores de logro, pero que constituyen una importante parte de la ejecución de política pública nacional y de los compromisos internacionales.

I. Solidaridad

Pobreza

La pobreza es un flagelo que afecta a la mitad de la población del país. Entre los compromisos internacionales asumidos por el Gobierno de Guatemala, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, está el reducir a la mitad la cantidad de personas que viven con menos de 1 dólar USA diario, situación que no les permite ni siquiera suplir sus necesidades alimenticias básicas.

Cuadro 1
Indicadores del cumplimiento de la Meta del Milenio

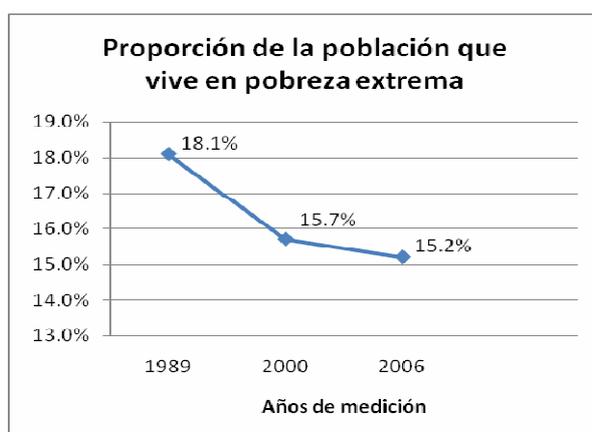
Indicador	Año ^a base 1989	Último dato oficial			Meta 2015
		2000	2002	2004	
Proporción de la población cuyo ingreso es menor a 1 dólar USA diario PPA 1993 (%)	20	16 ^a	20 ^b	21.5 ^c	10

a. SNU (2002); b. Estimación del PNUD-INDH basada en ENEI mayo-junio 2002; c. Estimación de ASIES y PNUD-INDH (2005), basada en ENEI octubre-noviembre 2004.

Fuente: Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala, II Informe de Avances. Segeplan 2006.

Por otro lado, según las mediciones nacionales de pobreza por consumo, tampoco hemos logrado avanzar significativamente en la reducción de la pobreza extrema. A 2006, el 15.2% de la población nacional vive en éstas condiciones de privación, impidiendo la satisfacción de sus necesidades calóricas mínimas.

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia en base al IDH 2002 y ENCOVI 2000 y 2006.

En el documento de indicadores y metas del Plan de la Esperanza se plantea un cambio de pobreza general y pobreza extrema medido en periodos anuales. Tomando en cuenta que la pobreza se mide con la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –ENCOVI–, cada 6 años y que la última se realizó en 2006, los datos actualizados estarán disponibles en 2012. Por tanto, si quiere hacerse una medición de metas más seguido, es menester diseñar una encuesta de consumo de los hogares con periodicidad más corta (como sucede en muchos países de América Latina, como República Dominicana, donde se tiene una metodología de encuestamiento constante que permite actualizar este dato).

No obstante, existen en el país algunos otros indicadores que dan cuenta de la situación de pobreza y desigualdad:

Cuadro 2
Indicadores de Pobreza y Desigualdad en Guatemala

Indicador	1989*	1994	2000	2006
% Pobreza General**	62.8		56.2	51.0
% Pobreza Extrema**	18.1		15.7	15.2
Índice de Desarrollo Humano ***	0.538	0.583	0.634	0.702
Coefficiente de Gini de los ingresos familiares ***			0.570	0.562
Coefficiente de Gini del consumo familiar ***			0.476	0.448

* Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2002

** Fuente: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 y 2006. INE.

*** Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2008. PNUD.

Generalmente, los indicadores como el de pobreza extrema y general tiene un inercia natural que responde al crecimiento económico y a la introducción de programas sociales que invierten en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Sin embargo, es difícil, en la situación de crisis económica mundial, establecer metas para la reducción de la pobreza, ya que se prevé tener un bajo crecimiento económico, disminución en las exportaciones y caída de las remesas. Actualmente, el gobierno ha lanzado el plan de emergencia ante la crisis económica y se espera que, junto a los programas de protección social (como el de

transferencias monetarias condicionadas) se contenga el efecto que la crisis económica pueda tener en los hogares más pobres del país.

Educación

Para el tema de educación se establecieron cinco indicadores estratégicos en el Plan de Gobierno, en los que se plantean metas anuales para cada uno, utilizando a manera de referente los resultados de los años 2006 y 2007, como aparece en el cuadro a continuación.

Cuadro 3
Plan de Gobierno
Indicadores Estratégicos a Lograr

Area de Seguimiento	2006	2007	2008
1. Inversión presupuestaria anual (% del PIB)	2.60%	2.60%	2.60%
2. Primaria (% población infantil)	n/d	87.48%	87.98%
3. Analfabetismo (% población mayor de 15 años)	25.19%	23.97%	22.15%
4. Tasa de deserción primaria*	8.00%	7.71%	7.71%
5. Tasa de repitencia primaria*	n/d	14.86%	14.70%

Fuente: Cuadro de indicadores. Plan de Gobierno

Es necesario referir que el indicador de analfabetismo forma parte del sector educativo y su presupuesto históricamente ha aparecido en el Ministerio de Educación, aunque depende directamente del Comité Nacional de Alfabetización –CONALFA–, el cual a partir del presente año, se constituye en un ente descentralizado, con su propio presupuesto.

También es conveniente tomar en cuenta que el indicador Primaria (% población infantil), no permite conocer la realidad en lo que a cobertura se refiere, pues no incluye los otros niveles educativos que por mandato constitucional el Estado está obligado a brindar a la población guatemalteca. Los indicadores Tasa de deserción primaria* y Tasa de repitencia primaria*, se incluyen en el punto relacionado con la calidad educativa, de la que forman parte como indicadores de eficiencia interna.

Al revisar los porcentajes de los indicadores del Plan de Gobierno y compararlos con la información obtenida en el Ministerio de Educación, se pudo establecer que las cifras difieren; y para comparar lo previsto con los resultados reales se elaboró el cuadro que aparece a continuación.

Cuadro 4
Comparación de indicadores

Indicadores	Plan de Gobierno		Mineduc		Resultados	
	2007	2008	2007	2008	% previsto	% real
1. Inversión presupuestaria (PIB)	2.6	2.6	3.1		0	
2. Primaria (cobertura)	87.48	87.98	95	95.26	0.5	0.26
3. Analfabetismo	23.97	22.15	22.41	21.05	1.82	1.36
4. Tasa de deserción Prim.	7.71	7.71	5.49	4.98	0	0.51
5. Tasa de repitencia Prim.	14.86	14.7	12.44	12.17	0.16	0.27

Fuente: Cuadro de indicadores. Plan de Gobierno.
Informe institucional. Ministerio de Educación

En este cuadro se observa que para dos de los cinco indicadores (1 y 4) no se previó ningún cambio. En el caso de los otros tres, en dos de ellos (2 y 3) no se alcanzó el porcentaje esperado, siendo sólo en el de repitencia (5) que la meta se alcanzó y sobrepasó.

Inversión presupuestaria anual

El grueso del presupuesto para educación pública proviene del Presupuesto General de la Nación y sólo el 2% del financiamiento externo, (préstamos y donaciones). Los fondos gubernamentales se manejan por programas, que básicamente corresponden a los niveles y ciclos educativos que atiende y los porcentajes que asigna a cada uno de ellos obedecen a las políticas, estrategias y metas que cada administración se proponga. En los últimos años, la mayor parte del presupuesto ha sido asignado al Nivel Primario, aunque en los años 2003 y 2004 sufrieron una disminución.

Cuadro 5
Ministerio de Educación: Presupuesto por Programa
Período: 2007 - 2008

Programa	Actividades	2007		2008	
		Asignado	Ejecutado	Asignado	Ejecutado
1	Actividades Centrales	352,049,929	229,151,716	223,818,238	216,023,601
3	Actividades Comunes A Los Prog. 11 Y 12	55,960,533	60,768,755	48,546,536	64,900,758
4	Actividades Comunes A Los Prog. 12, 13 Y 14	82,204,590	109,669,200	141,861,844	142,371,689
5	Actividades Comunes A Los Prog. 11/12/13/14	79,823,322	225,816,000	36,828,098	152,925,884
11	Educacion Preprimaria	406,901,186	474,426,563	18,000,000	0
12	Educacion Primaria	3,552,687,048	3,628,980,557	736,283,437	630,868,344
13	Educacion Basica	367,695,079	406,347,626	3,841,527,979	3,763,032,133
14	Educacion Diversificada	196,872,340	221,274,363	437,544,732	449,376,721
	Totales.....	5,217,410,830	5,552,224,684	6,500,046,382	5,898,584,082

Fuente: Ministerio de Educación. Dirección de Planificación Educativa –DIPLAN-.
Anexo de Actualización del Informe Integrado del Sector Educación 2008.

En el año 2007 el presupuesto aprobado para el Ministerio de Educación fue de 5,217,410,830 quetzales y la ejecución alcanzó los 5,552,224,684. Para el año 2008 el presupuesto aprobado fue de 6,500,046,382 quetzales y se ejecutó un total de 5,898,584,082.

A la vez que en términos axiológicos, trató de concretar acciones de justicia social que impulsan la equidad educativa y la permanencia escolar, así como el fortalecimiento de la Educación Bilingüe e Intercultural, la

descentralización del sistema educativo, la mejoría de la educación no formal y la implementación de un modelo de gestión transparente, que responda a las necesidades y expectativas de la comunidad educativa.

Educación de calidad

Al hablar de calidad educativa es necesario señalar cuatro elementos clave: 1) aprendizajes esperados (reflejados en los estándares educativos); 2) el currículo (basado en los estándares); 3) la modalidad de entrega y 4) la evaluación.

En tal sentido y teniendo como centro el proceso de enseñanza aprendizaje, el Mineduc buscó asegurar que las herramientas, documentos e instrumentos curriculares respondieran a las características, necesidades y aspiraciones de los pueblos que conforman el país, mediante el fortalecimiento de la profesionalización y desarrollo socio-cultural del docente.

Entre los avances reportados se pueden mencionar: 1) la implementación del *Curriculum Nacional Base* -CNB- del Nivel Inicial; 2) la elaboración de *Orientaciones de Desarrollo Curricular* -ODEC-; 3) la elaboración de documentos sobre lineamientos curriculares para todos los niveles educativos; 4) la capacitación y sensibilización de docentes, para asegurar el uso de estas herramientas en el aula; 5) los talleres para promover la *Concreción de la Planificación Curricular por Pueblos* (Garífuna, Ladino, Maya y Xinca) y 6) la validación del *Mesocurrículo Regional*³⁵.

Como acciones complementarias se capacitó a supervisores y directores sobre competencias técnico-administrativas y trabajo en equipo, y se dio inducción a docentes y directores de *Escuelas Demostrativas del Futuro*, sobre el Proyecto Educativo Institucional -PEI-.

Adicionalmente se desarrollaron otros programas y proyectos que apuntalan hacia la calidad educativa, entre los cuales se pueden mencionar: *Escuelas Demostrativas del Futuro*, *Educación Especial*, *Método ABC Español*, *Escuelas Multigrado*, *Escuelas Gradadas*, *Coepsida*, *Telesecundaria*, *Sistema de Evaluación e Investigación Educativa*, *Seminario* y el *Programa de Educación Artística*.

También se distribuyeron 67,500 valijas didácticas³⁶ para docentes de Preprimaria y Primaria (78% del sistema regular y 22% de Pronade), con una inversión de Q.14.8 millones.

Repitencia y deserción

En lo relativo a los indicadores de eficiencia interna, al indicador de repitencia, en primaria disminuyó en 0.27%, en el Ciclo Básico se mantuvo y en el Ciclo Diversificado aumentó 0.10%, equivalente a 624 alumnos más con respecto al 2007³⁷. En el indicador de deserción, se observa una disminución en el nivel primario y un incremento en el nivel medio de 0.31% y 0.57% correspondientes a los ciclos básico y diversificado respectivamente. Este incremento en la deserción puede deberse –entre otras variables- al contexto de crisis económica actual, que obliga a inserciones laborales prematuras y reduce la posibilidad de las familias de hacer frente a la inversión en educación.

³⁵ Modelo pedagógico regionalizado por comunidades lingüística.

³⁶ La valija didáctica contiene materiales que le sirven al docente en el proceso de enseñanza-aprendizaje; para el efecto, a los docentes se les otorga la cantidad de Q.220.00.

³⁷ Un porcentaje tan bajo de movimiento en este indicador puede ser engañoso, dado que la repitencia se refiere a los alumnos que inician el año repitiendo, no a los que no fueron promovidos. Este indicador se ve afectado por la deserción inter-anual, la cual se refiere a los alumnos que no vuelven a inscribirse, después de no haber sido promovidos.

Cuadro 6
Indicadores de Eficiencia Interna
Período 2007- 2008

Nivel y Ciclo Educativo	Promoción		Repitencia		Deserción	
	2007	2008 a/	2007	2008	2007	2008
Primario	84.27	84.33	12.44	12.17	5.49	4.98
Ciclo Básico	58.85	59.14	2.96	2.96	7.09	7.4
Ciclo Diversificado	69.1	69.46	1.42	1.52	7.1	7.67

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico 2007 y proyecciones Mineduc.

a/ Datos proyectados por la Dirección de Planificación Educativa.

Cobertura educativa

La Constitución Política de la República y los Acuerdos de Paz establecen la obligatoriedad de la educación desde el nivel inicial hasta el ciclo básico del nivel medio. Asimismo plantea como responsabilidad del Estado promover la educación diversificada e impartir educación gratuita. En ese sentido el Mineduc apoyó fuertemente el planteamiento Constitucional de gratuidad de la educación, por ello para el Ciclo Educativo 2009 se espera mejorar los indicadores de incorporación escolar y eventualmente, de cobertura educativa.

Con el objetivo de contar con las condiciones necesarias para ampliar la cobertura, se crearon un total de 36,126 puestos docentes, distribuidos de la manera siguiente:

Cuadro 7
Mineduc: Creación de puestos docentes

Nivel	No. de Puestos
Inicial (CEI-PAIN)	235
Preprimaria	4,269
Preprimaria Bilingüe	1,527
Primaria	18,582
Primaria Bilingüe	6,713
Educación Física	4,800
TOTAL	36,126

Informe Institucional 2008. Ministerio de Educación

Se dio continuidad a programas de apoyo que brindan ayuda económica o útiles escolares para contribuir a la economía de las familias, beneficiándose con ellos a 15,833 jóvenes con una inversión de Q28.5 millones. En los niveles preprimario y primario se distribuyeron: 1) útiles escolares a 2.1 millones de niñas y niños (22 % de Pronade), con una inversión de Q110.7 millones; y 2) alimentación escolar a 1.8 millones de niñas y niños (25 % Pronade), con una inversión de Q488.1 millones.

En infraestructura educativa, se invirtió en 1,334 nuevas aulas, 530 remozamientos, 969 reparaciones de escuelas, 22 escuelas nuevas del nivel primario con instalaciones completas -incluyendo salón de usos múltiples, canchas deportivas y salón para maestros- a un costo de Q61 millones; y 64 escuelas nuevas multigrado del Nivel Primario con una inversión de poco más de Q28 millones; y 321 servicios sanitarios, esfuerzo coordinado en el marco del Consejo de Cohesión Social.

Es conveniente tomar en consideración que en la última década el subsistema de educación escolar ha evidenciado una rápida expansión. El número de niñas, niños y jóvenes que han ingresado a los centros educativos de todo el país, en todos los niveles educativos se ha incrementado hasta alcanzar en los últimos tres años las tasas netas de cobertura que aparecen en el cuadro siguiente.

Cuadro 8
Tasa Neta de Escolaridad Todos los Niveles

Nivel/Ciclo	Tasa Neta		
	2006	2007	2008
Nivel Preprimario	48.1	48.2	48.61
Nivel Primario	94.5	95	95.26
Ciclo Básico	34.7	36.4	37.23
Ciclo Diversificado	20	20.7	20.84

Fuente: Informe Institucional 2008. Mineduc

Lo anterior permite observar que a excepción del nivel primario, la cobertura educativa en el país requiere de atención, especialmente en el área rural y en población que permanece en situación de pobreza y pobreza extrema.

En el siguiente cuadro es posible observar la tasa neta de escolaridad por nivel, planteados por el Mineduc para el período 2008 y los logros obtenidos, de acuerdo a datos preliminares. En tal sentido, es conveniente considerarlos únicamente como referente, al momento de analizar resultados para la toma de decisiones.

Cuadro 9
Tasa neta de escolaridad por nivel educativo
Año 2008

Indicador	Fórmula	Indicador Meta en %	Indicador Logro en % ^{a/}
Tasa neta de escolaridad nivel preprimario	Matrícula de alumnos inscritos de 5 a 6 años de edad/Población de 5 a 6 años de edad	50.0	48.6
Tasa neta de escolaridad nivel primario	Matrícula de alumnos inscritos de 7 a 12 años de edad/Población de 7 a 12 años de edad	97.0	95.3
Tasa neta de escolaridad nivel básico	Matrícula de alumnos inscritos de 13 a 15 años de edad/Población de 13 a 15 años de edad	38.0	37.2
Tasa neta de escolaridad ciclo diversificado	Matrícula de alumnos inscritos de 16 a 18 años de edad/Población de 16 a 18 años de edad	21.0	20.8

Fuente: Ministerio de Educación. Informe institucional 2008.

a/ Datos preliminares

En el siguiente cuadro, se puede apreciar la población meta establecida, la atendida y aquella que quedó fuera del sistema educativo en el ciclo escolar 2008. Como en el caso anterior, es necesario tomar en cuenta que los datos relacionados con la población atendida son preliminares y los de población son proyecciones.

Cuadro 10
Atención en el Sistema Educativo
Año 2008/a

Nivel/Ciclo	Población Meta	Población Atendida	Población Meta pendiente
Preprimaria	481,024	467,555	13,469
Primaria	2,552,568	2,507,832	44,736
Ciclo Básico	637,166	623,752	13,414
Ciclo Diversificado	307,750	304,819	2,931

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Institucional del Mineduc.

a/ Datos preliminares.

Con estos resultados se puede inferir que todavía queda mucho camino por recorrer para alcanzar una cobertura total de la población en edad escolar, pues de acuerdo a la meta establecida para 2008, aproximadamente 75,000 niñas, niños y jóvenes en edad escolar quedaron fuera del sistema.

Actualmente, se trata de seguir incrementando la incorporación de la población en edad escolar que permanece fuera del sistema y de disminuir el abandono y la no promoción de los estudiantes que están dentro del mismo, mediante la implementación de Transferencias Monetarias Condicionadas. Para ello en el 2008, el Mineduc, transfirió Q.91.5 millones a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, en apoyo al Programa *Mi Familia Progres*a.

Dichas transferencias cubren sólo el Nivel Primario de educación, por lo que será necesario buscar otros mecanismos que contribuyan a mejorar las condiciones de acceso para las y los niños en edad de ingresar al Nivel Preprimario, por la importancia que este nivel tiene para el resto de la formación educativa; así como para las y los alumnos del Nivel Medio a fin de facilitarles completar su formación. Sólo el 39% de los niños y niñas completa el Nivel Primario; en las áreas rurales, zonas de extrema pobreza, poblaciones mayoritariamente indígenas y en las escuelas del Estado, los niveles de completación son aún más bajos.

Alfabetización

El Comité Nacional de Alfabetización -CONALFA- como encargado de atender a la población analfabeta del país atendió en el año 2008 un total de 227,080 personas, de las cuales llegaron hasta el final 148,921 (65.58% del total de inscritos) y promovieron 147,334 (64.88% del total de inscritos), como se observa en el cuadro a continuación. En comparación con el año 2007, la inscripción aumentó mínimamente (117), pero la promoción descendió en mayor número (957). La ejecución presupuestaria en este rubro fue de 92.69%.

Cuadro 11
Cobertura de atención en procesos de alfabetización

Año	Meta	Inscripción	Promoción
2007	232,317	226,963	148,291
2008	185,092	227,080	147,334

Fuente: Unidad de Informática y Estadística CONALFA. 2008

Las 227,080 personas atendidas se inscribieron mayoritariamente en la Fase Inicial. No obstante, como se observa en el cuadro a continuación, existe descerción en los tres grupos. Este fenómeno generalmente obedece a que la mayoría de las personas asiste a clases al final de su jornada laboral.

Cuadro 12
Población atendida por fase y etapa 2008

Fase/Etapa	Inscritos	Evaluados	Promovidos
Fase Inicial	154,104	100,636	100,179
Primera Etapa Post Alfabetización	39,416	25,725	25,080
Segunda Etapa Post Alfabetización	33,560	22,560	22,075
Totales	227,080	148,921	147,334

Fuente: Unidad de Informática y Estadística CONALFA. 2008

Fortalecer la Educación Bilingüe Intercultural –EBI–

Un compromiso asumido por el Mineduc es fortalecer la Educación Bilingüe Intercultural, a través del incremento de su presupuesto y la discusión con los representantes de las organizaciones indígenas el modelo de la EBI en el país, respetando su cosmovisión, sus textos, materiales y recursos de enseñanza, incrementando el número de contratación de maestros y maestras bilingües en los diferentes niveles y modalidades de educación y mejorando las condiciones laborales establecidas en la Ley de Generalización de la Educación Bilingüe Intercultural. Para cumplir con estas metas, la asignación presupuestaria en el 2008 ascendió a Q392.1 millones, incrementándose en relación al año 2007, en casi Q89 millones.

En 2008, con una inversión de Q148 mil, se trabajó en la consulta para la definición del Modelo EBI y del Currículo por Pueblo. En este tema es importante resaltar que una de las tres fases de investigación fue la realización de cinco consultas regionales en las que participaron madres y padres de familia, estudiantes de sexto grado primaria, líderes comunitarios, maestros de las ENBI's, estudiantes de sexto magisterio y autoridades locales.

También se dio acompañamiento a los docentes en el aula, se realizaron capacitaciones y se imprimió y distribuyó material educativo como: Módulos de lineamientos EBI, Manuales de gestión educativa y textos de comunicación, lenguaje y matemática en los idiomas Achí, Akateko, Awakateko, Ixil, Poptí, Poqomchi', Q'anjob'al, Kaqchikel, K'iche', Mam y Q'eqchi; todo con una inversión de aproximadamente Q.4.3 millones.

Para el fortalecimiento de la EBI se homologaron 557 docentes bilingües del Nivel Primario al Preprimario en 13 idiomas (Mam, k'iche, Q'echi, Kaqchikel, Achi, Pocomchi, Chorti, Tz'utujil, Q'anjob'al, Chuj, Awakateco, Popti, Akateco).

Descentralización Educativa

La descentralización comunitaria es conveniente analizarla en paralelo con la participación comunitaria, pues si bien es cierto el funcionamiento de las Direcciones Departamentales ha venido abriendo brecha a partir de la desconcentración, la participación de madres y padres de familia en el funcionamiento de la escuela, representan un paso importante hacia la descentralización.

En relación a este tema puede observarse que en el año 2007 operaron 10,274 Juntas Escolares en escuelas oficiales que atendieron 1.8 millones niñas y niños con alimentación escolar, útiles, valijas didácticas y reparaciones menores. Para el año 2008 funcionaron un total de 18,097 organizaciones educativas entre Juntas Escolares (13,409) y Comités Educativos (4,688), que atendieron 2.1 millones niñas y niños. Asimismo, se crearon tres direcciones de educación para el Departamento de Guatemala en áreas de cobertura estratégica.

También, se fortaleció el Sistema Nacional de Supervisión Educativa, mediante la implementación del modelo de apoyo a la gestión escolar, con el cual se pretende garantizar, enriquecer y perfeccionar el desarrollo del sistema escolar. Este, es un sistema desconcentrado a nivel de distritos escolares, conformado por un equipo multidisciplinario de profesionales capaces de atender en forma permanente y oportuna, las demandas educativas en el área técnico-pedagógica, administrativa y social.

Asimismo, se construyeron 22 agendas educativas nacionales, desde el nivel local, municipal y departamental, las cuales están de acuerdo a las demandas de los actores sociales y organizaciones comunitarias públicas y privadas que participaron en la elaboración. Cabe resaltar que las mismas se basan en el marco jurídico y político vigente en Guatemala, los compromisos en las Metas del Milenio, Acuerdos de Paz, Políticas de Educación 2008-2012, Agenda Educativa de Partidos Políticos 2008-2012, así como las Políticas de Desarrollo existentes en el país.

Educación no formal

Se desarrollaron modalidades de atención para personas que no pudieron completar sus estudios en el sistema regular y en la edad establecida, a través de los programas de educación extraescolar. Se pueden mencionar:

- Escuelas Abiertas³⁸: 54 establecimientos educativos en asentamientos precarios, beneficiando a 1,650 alumnos y atendiendo a más de 8 mil personas como beneficiarios indirectos.
- Educación Extraescolar a través de los programas: Educación Primaria Acelerada –PEAC-, Núcleos Familiares Educativos para el Desarrollo –NUFED- y Programa Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana –CEMUCAF-. Se atendieron 68,713 personas, 11% más que en el 2007 (61% de sexo femenino), en 1,446 centros (el 27% son centros de convergencia andragógica). Se asignaron Q.53.7 millones, de los cuales se ejecutó el 99.20%; la mayor asignación presupuestaria fue para los NUFED.

Fortalecimiento Institucional

Se emitió el Reglamento Orgánico Interno (Acuerdo Gubernativo Número 225-2008), el cual establece la estructura orgánica, funciones y mecanismos de coordinación; sobresale la creación del Viceministerio de Diseño y Verificación de la Calidad Educativa.

En esta misma línea, en cumplimiento de lo establecido en la política general de gobierno, se creó la Comisión Preparatoria del Consejo Nacional de Educación –CNE-, mediante Acuerdo Gubernativo 101-2008. Dicho Consejo es un órgano multisectorial cuyo objetivo es coadyuvar en la función de planificación estratégica del Sistema Educativo Nacional.

Cultura y Deportes

El Plan de Gobierno plantea directrices orientadas a fomentar, promover, conservar y difundir la cultura, considerándola como el conjunto de todas las formas y expresiones de una sociedad. Las *Políticas Culturales y Deportivas Nacionales* y el *Plan Nacional de Desarrollo Cultural de Largo Plazo*³⁹, observado por el Ministerio de Cultura y Deporte –MCD- en 2008, se alinean a estas orientaciones.

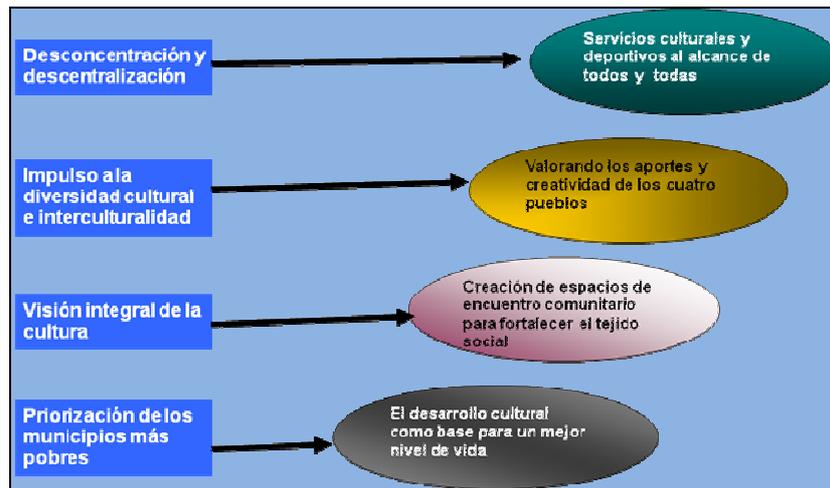
Es importante destacar que el Plan de Gobierno 2008-2012 no presenta indicadores estratégicos en este tema; para una valoración de la gestión anual, se utilizó como base lo registrado en Sicoin Web por el MCD. Se trata de cinco indicadores y 34 metas terminales a nivel de programa, relacionadas con capacitaciones, talleres, eventos culturales y otros.

En el diagrama siguiente se puede apreciar como la gestión del MCD, durante 2008, se organizó bajo cuatro enfoques o líneas prioritarias de política.

³⁸ *Escuelas Abiertas* es un programa coordinado por el Consejo de Cohesión Social, orientado a jóvenes entre 12 y 24 años, que brinda la oportunidad de preparación personal (alejando la posibilidad de inserción en pandillas juveniles y otras formas de delincuencia). Están ubicadas en zonas de riesgo, en términos de los registros de altos índices de violencia.

³⁹ Cabe destacar que el Plan Nacional de Desarrollo Cultural a Largo Plazo, este último formulado sobre políticas culturales consensuadas, parte de una reinterpretación del concepto de cultura, plantea una visión holística que dimensiona la cultura como el motor del desarrollo humano sostenible.

Enfoques de trabajo del Ministerio de Cultura y Deportes 2008



Fuente: Informe de transparencia MCD, 2008.

Con un presupuesto de Q285 millones, equivalente al 0.78% del presupuesto general del Estado, el MCD desarrolló acciones en cumplimiento a los lineamientos establecidos. Este presupuesto fue distribuido en 57.94% para funcionamiento y Q36.74% para inversión, reportando una ejecución financiera del 94.68% al 31 de diciembre de 2008.

En relación a un primer indicador, *alumnos de arte promovidos*, la meta fijada para 2008 fue de 5,760 alumnos, corroborándose en la Memoria de labores 2008 del MCD que la misma fue superada, al reportar la promoción de 6,300 alumnos.

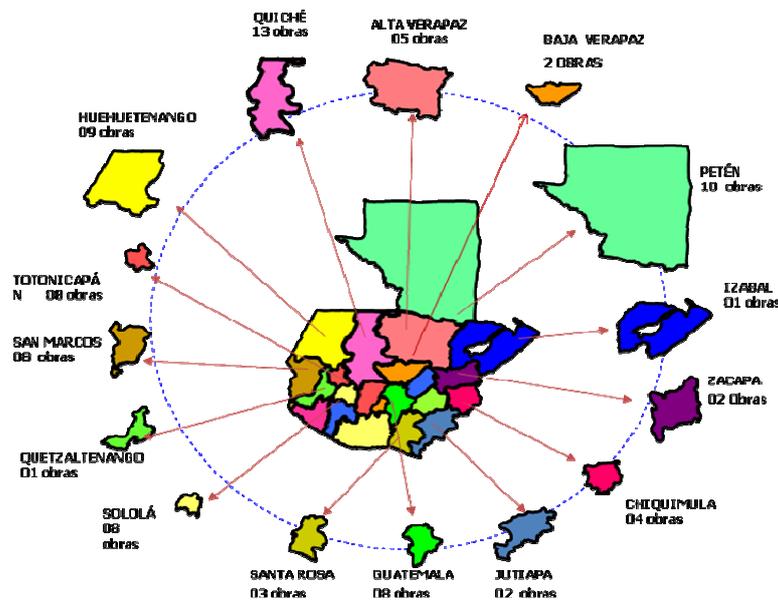
Para promover el desarrollo de las capacidades artísticas de la población, a través de la formación, fomento y difusión del Arte y la Cultura, con un presupuesto de Q.43.3 millones, se crearon 29 academias comunitarias de arte y se mejoraron las 48 existentes. Asimismo, funcionaron 22 escuelas de arte, 4 en la ciudad capital y 18 en diferentes departamentos del país y se otorgaron 183 bolsas de estudio favoreciendo a niños, niñas y jóvenes de escasos recursos. De la misma forma, se destinaron más de Q2 millones a la adquisición de instrumentos musicales, que se proporcionaron al Programa de Escuelas Abiertas.

El segundo indicador se refiere al registro de bienes culturales muebles e inmuebles, cuya meta para el año en mención fue de 5,700, lográndose un 37% de cumplimiento, al haber registrado 2,122 bienes culturales muebles e inmuebles.

En relación a la infraestructura deportiva, cuya meta fue de ampliación en 254,306 mt², la información obtenida del MCD da cuenta que en los primeros meses de 2008 se realizó una reprogramación de obras, con el objetivo de beneficiar a los municipios priorizados dentro del mapa de la pobreza. En consecuencia, se ejecutaron obras en 28 de estos municipios, no siendo la unidad de medida finalmente reportada comparable con la programada, por lo que cabe mencionar que se realizaron 84 obras en 15 departamentos del país, con

una inversión de Q93.3 millones.

Ministerio de Cultura y Deportes: Obras de infraestructura cultural, deportiva y recreativa por Departamentos, 2008



Fuente MCD

El último indicador está referido a la estrategia de desconcentración y descentralización de los servicios culturales, a través de la creación de Unidades de desarrollo Cultural local⁴⁰ cuya meta propuesta fue de 10, lográndose un 100% de cumplimiento.

Considerando que los indicadores comentados con anterioridad no reflejan a cabalidad el que hacer del MCD, es oportuno mencionar que en la Política de Desarrollo Municipal del Plan de Gobierno, se propone la identificación de los potenciales turísticos, riquezas de expresiones culturales, gastronómicas, artesanales, arquitectónicas, arqueológicas, ecológicas, industriales y de comercio del municipio.

En este marco, el MCD dio mantenimiento y conservación al Parque Nacional Tikal, a través del Programa de Protección y Conservación del Patrimonio Cultural con un presupuesto de Q.90.7 millones, equivalentes al 32% del presupuesto de la institución, de los cuales se ejecutó el 89.7%. Es de hacer notar que este parque recibió 133,210 visitantes durante el 2008, recaudando tres veces más que en el 2007.

Adicionalmente, el MCD apoyó permanentemente el proyecto 4B'alam, que constituye la oportunidad para propiciar el desarrollo sostenible y sustentable para las comunidades del departamento del Petén, abarcando 22,500 Km.2, siendo el área turística que integrará el Parque Tikal con el Mirador.

⁴⁰ El Acuerdo del MCD No. 211-2008 de fecha 31 de marzo de 2008 establece la creación de Unidades de desarrollo cultural local en cada uno de los 22 departamentos del país, como acción para promover el desarrollo de las comunidades a través de los servicios culturales, artísticos y deportivos que presta el MCD.

A través del proyecto de *Fortalecimiento de Responsables y Emprendedores del Sector Cultura*, se capacitaron a 80 lideresas sobre Desarrollo Cultural y Política de equidad y género. Asimismo, se construyeron Centros Culturales Mayas en las comunidades lingüísticas Uspanteka, K'iche', Achi' e Ixil, destinados para el fortalecimiento, promoción y rescate de los idiomas mayas.

En cuanto a la difusión de las artes, con una inversión de Q.8.8 millones, se realizaron diversos eventos culturales, entre ellos: 264 en el Centro Cultural Miguel Ángel Asturias, 200 en el Teatro de Bellas Artes y 199 en el Centro Cultural de Escuintla. También, se ejecutaron 77 talleres de teatro y danza y, para promover la creación literaria, la Editorial Cultura publicó veintidós obras de diferentes escritores guatemaltecos.

Para el desarrollo cultural y fomento de las culturas, el MCD destinó Q.11.5 millones, de los que se ejecutó el 95.75%, logrando los siguientes productos.

Cuadro 13
Productos y Metas Programáticas ejecutadas
Desarrollo Cultural y Fortalecimiento de las Culturas
Año 2008

No.	Nombre del Producto	Unidad de medida	Meta Programada	Meta Ejecutada	% de Ejecución
1	Capacitación en temas relacionados con el desarrollo cultural	Evento	110	108	98.18
2	Congresos, festivales y ferias para la promoción del desarrollo humano y la diversidad cultural	Evento	13	13	100
3	Encuentros comunitarios para la generación de desarrollo cultural	Evento	40	40	100
4	Fortalecimiento de organizaciones culturales	Evento	78	64	82.05
5	Fomento al respeto, comprensión, valoración e interrelación de las culturas	Evento	17	24	141.18
6	Actividades de socialización y cabildeo de la dimensión cultural en las políticas públicas	Evento	28	28	100
7	Implementación de Unidades de Desarrollo Cultural Local a nivel nacional	Evento	10	10	100
8	Investigaciones socioculturales	Documento	5	5	100
9	Formulación de estudios y proyectos	Documento	11	6	54.55
Totales			312	298	95.51

Fuente:

Informe Institucional 2008. Ministerio de Cultura y Deportes.

Salud

Las acciones en salud en el año 2008 se dirigieron, principalmente, a ampliar el acceso a los servicios de salud y prevenir las enfermedades de mayor prevalencia social, con el fin de reducir la mortalidad materno-infantil y la desnutrición, con énfasis en la población vulnerable. En esta evaluación de políticas, se partió del análisis de los indicadores estratégicos 2008-2012 del Plan de Gobierno, los que plantean ocho metas en salud.

El primero se orienta al incremento de la inversión presupuestaria anual⁴¹, como porcentaje del Producto Interno Bruto –PIB– en 1.20% para 2008. En relación a esta meta, se pudo establecer que la cifra consignada como meta para 2008 fue superada en el 2007, lo que permite identificar la necesidad de actualización de la tabla de

⁴¹ Para fines de esta evaluación se asume como Inversión Presupuestaria todos los recursos dedicados a mejorar la salud de la población. Tomando en cuenta que para fines presupuestarios, el Minfin reconoce como inversión la creación de bienes de capital, eso se refiere, en el entendido de lo destinado a infraestructura principalmente.

indicadores estratégicos. Es importante destacar que la participación de la inversión en salud con respecto al PIB para 2007 fue de 1.2% y que para 2008, se mantuvo.

Cuadro 14
Inversión pública en Salud y Asistencia Social en el PIB
Período 2006-2008

Año	Participación inversión salud y asistencia social / PIB (%)
2006	1.3
2007	1.2
2008 p/	1.2

Fuente: Elaboración Segeplan con información del Portal de Transparencia Fiscal del Minfin y Banguat.
p/ datos preliminares.

Con relación a los indicadores de disminución de la mortalidad infantil en 2.0 puntos por mil nacidos vivos al 2008, disminución de la mortalidad en menores de 5 años en 4.0 puntos por 1,000 nv y disminución de la mortalidad materna en 19 puntos por 100,000 nv al 2008, podemos decir que la carencia de indicadores oficiales actualizados a 2008 dificulta la evaluación, impidiendo la comparación.

Sobre el indicador de Mortalidad infantil y de Mortalidad en menores de 5 años por 1,000 n. v, vale la pena indicar que existen varias fuentes, entre ellas la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil –ENSMI 2002- del MSPAS-INE, que establece la mortalidad infantil en el año 2002 en 39 muertes por 1,000 n. v. para cinco años anteriores a la encuesta; en cambio, para diez años anteriores a la encuesta, lo establece en 44 muertes por 1,000 n. v.⁴² Otra fuente son las Memorias de Vigilancia Epidemiológica del MSPAS, cuya información más reciente data del año 2007, estableciendo la mortalidad infantil en 20.5 muertes por 1,000 n. v.

En relación a la mortalidad en menores de 5 años (mortalidad de la niñez), sucede la misma situación que en la mortalidad infantil, existiendo la misma divergencia de información y carencia del indicador actualizado al 2008. La ENSMI 2002, registra 59 muertes por 1,000 n. v; por su parte las Memoria de Vigilancia Epidemiológica del MSPAS para el 2007 sitúa este indicador en 22.44 por 1,000 n. v.

Respecto al indicador de Mortalidad materna (por 100,000 n. v.), igualmente se carece de información oficial actualizada a 2008, por lo que el dato que se utiliza, por su confiabilidad, es de 153 muertes maternas por 100,000 n. v. de acuerdo a la Línea Basal de Mortalidad Materna 2003. del MSPAS. Por su parte, la Memoria de Estadísticas Vitales y Vigilancia Epidemiológica 2007, presenta una Razón de Mortalidad Materna de 149.58 por 100,000 n. v., último dato disponible.

El indicador sobre la disminución de la desnutrición crónica en menores de 5 años es abordado en el apartado de Nutrición de este informe.

Otro indicador es el se **cobertura País** cuya meta establecida para 2008 es 74%. Esta meta se plantea a nivel de la cobertura del MSPAS, en 47% para este año y la del IGSS, en un 17%. Al respecto, se carece de información actualizada a nivel país y a nivel de la cobertura para 2008 del MSPAS. Por su parte, el IGSS, que sí cuenta con información, permite establecer que las metas fijadas están subestimadas y que, de acuerdo al Informe Presidencial 2008 (sección del IGSS), la cobertura institucional en el 2008 fue del 17.75%, mientras que en el 2006 fue del 17.9%, lo que denota una disminución en su cobertura institucional.

⁴² De acuerdo a la ENSMI 2002, el dato más confiable es el de 44 muertes por 1,000 n. v. por la cobertura mayor de años que utilizó.

La anterior permite concluir que, dada la situación que presentan los indicadores en salud, la evaluación 2008 de la Política de Salud se plantea en función de algunas metas de proceso importantes, cuyo nivel de cumplimiento aporta información útil.

Sin embargo, el cumplimiento al 100% de metas intermedias importantes, como la gratuidad y la extensión de los horarios de atención de los servicios de salud pública, la extensión de la cobertura de servicios básicos de salud a mayor número de personas en el 2008, el aumento de la cobertura del IGSS y, entre otros, la capacidad de ejecución presupuestaria de más del 97% del MSPAS (como mayor prestador de servicios públicos de salud) resulta en un balance positivo, tanto cualitativa como cuantitativamente.

Evaluación en función de metas de proceso que contribuyen a mejorar la situación de la salud en el país

a. Fomentar la salud como pilar de la productividad, la competitividad y el desarrollo social

Un avance importante fue la definición, en agosto del 2008, del *Plan Nacional para la Salud de todas y todos los guatemaltecos*, en la búsqueda de reducir la disparidad entre segmentos sociales, combatir la marginación social y la falta de oportunidades y buscar la equidad y la justicia en un sistema de salud segmentado y fragmentado.

En este sentido, se rescató la gratuidad de los servicios de salud hacia el acceso universal, como derecho ciudadano. En la misma línea, como parte de las instituciones actuantes en el Consejo de Cohesión Social, se ha priorizado la acción en los municipios priorizados. Algunos de los efectos, por su propia naturaleza, se verán en el corto o mediano plazo y otros más tarde, cuando las bases que se establecieron para el cambio de indicadores puedan demostrar el impacto.

En relación al presupuesto asignado, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social ejecutó el 97.11%. Se trabajó la estrategia de protección social a través de las transferencias condicionadas y el mejoramiento y equipamiento de infraestructura de salud a nivel nacional, con una ejecución del 96% a nivel de servicios ambulatorios y el 85% a nivel hospitalario.

b. Disminuir las tasas de mortalidad infantil y materna

Se dictaron los *Lineamientos para la Reducción de la Mortalidad Materno-neonatal 2008-2012*. Además, sobresale el avance en las acciones preventivas en salud reproductiva, las cuales permitieron disminuir, estadísticamente, el número absoluto de muertes maternas de 297 a 232 e infantiles de 5,255 a 4,263 en relación al 2,007.

Además, se dio atención a 367,145 consultas sobre métodos de espaciamiento de embarazos, se realizaron 135,806 pruebas de Papanicolaou, se atendieron 99,360 consultas de puerperio, se realizaron 322,618 controles prenatales y se entregaron tratamientos de hierro y ácido fólico a embarazadas y puérperas.

En la misma línea, el equipamiento a comadronas con equipo básico de atención del parto y la capacitación brindada al personal de niveles profesional, técnico, operativo y comadronas (sobre emergencias obstétricas y de neonatos) son factores que incidirán positivamente y refelejarán cambios en los indicadores de impacto. En este rubro, se ejecutó el 92% de los recursos administrados.

En la prevención de enfermedades, el avance se refleja en la cobertura de vacunación alcanzada en el 2008: 99.96% en BCG de niños menores de 1 año de edad y 96% en el mismo grupo, en cobertura de OPV-3 y Penta-3, así como del 95% en niños de 1 año de edad en SPR. En el grupo de niños de 18 meses, se alcanzó una cobertura del 83% en vacunación con OPV-R1 y DRP-R1, a través del programa permanente de vacunación horizontal y de campañas específicas para alcanzar cobertura, en base a reconocer la inmunización como una actividad costo-efectiva en prevención de enfermedades infecto-contagiosas.

c. Crear condiciones favorables para la salud de toda la población

En este aspecto, el avance de la meta de extensión de cobertura de servicios básicos de salud, en beneficio principalmente de la población rural, se cumplió en el 100% de lo previsto, al atender a alrededor de 1.0 millones de personas más que en el 2007, creando condiciones favorables para la salud de toda la población y, en general, se benefició a 5.5 millones de habitantes del área rural, mediante el programa *Extensión de cobertura*, cuya inversión ascendió a Q. 304.5 millones en 2008.

También se cumplió con la meta que apuntaba a la realización del *Diplomado de Gestión de Servicios de Salud*, el cual genera capacidades en los servidores públicos, el cual incluyó a los 29 directores de área, a los 40 directores hospitalarios y a los 23 supervisores de todo el país.

d. Fomentar el desarrollo de medicina genérica y alternativa

En este aspecto, se promovió la normativa y la medicina popular tradicional y alternativa (desde un enfoque intercultural de la salud) hacia la complementariedad entre el sistema oficial de salud y otros modelos. Para ello, se contó con el apoyo de 286 trabajadores de salud en 84 municipios.

Nutrición

Los indicadores utilizados plantean reducir la desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años, fijándose como meta para 2008 una disminución de 2.3 puntos porcentual, al pasar del 49.3% del año base (2007) al 47% en el 2008, punto de partida que, en principio, se tomó en cuenta para evaluar la Política en el 2008. Sin embargo, al analizar la situación del indicador de desnutrición crónica al 2008, se llegó a la conclusión de que se carece del indicador actualizado para este año y que dicha situación imposibilita realizar la evaluación de la Política de Nutrición por medio de este indicador. Vale agregar que, evaluar la Política de Nutrición por medio del indicador de “desnutrición crónica” es pertinente, porque hubiera permitido establecer el avance de la Política de Gobierno.

De esa cuenta, la evaluación 2008 de la Política de Nutrición se plantea en función de algunas metas intermedias importantes, cuyo nivel de cumplimiento aporta información que apunta al mejoramiento de la nutrición en el país. En virtud de que el último dato disponible del indicador de desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años, data del año 2002, según la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil -ENSMI 2002- del MSPAS⁴³.

Evaluación en función de metas intermedias que contribuyen a mejorar la situación de la desnutrición en el país

La Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SESAN-, coordinadora de la ejecución de la Política Nacional de SAN, coordinó la conformación de 32 comisiones temáticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SAN- a nivel departamental, municipal y comunitario, lo que significa que superó la meta

⁴³ El último dato disponible del indicador de desnutrición crónica en niños(as) menores de 5 años lo reporta la Encuesta nacional de Salud Materno Infantil –Ensmi 2002 del MSPAS, la cual lo establece en 49.3%. A lo que se agrega la falta de un sistema de seguimiento periódico de indicadores de proceso.

programada del 70% para el 2008. La SESAN para coordinar la implementación de la Política de SAN contó con un presupuesto de Q18.5 millones para su funcionamiento, de los cuales ejecutó el 92.1%⁴⁴.

En el ámbito de la disponibilidad de alimentos, el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación -MAGA-, ejecutó 48 metas relacionadas con el aumento de la producción de alimentos, alcanzando en promedio un nivel de cumplimiento del 69%. Los recursos financieros asignados para este fin fueron Q366.7 millones aproximadamente, con una ejecución financiera del 96.7%. En este orden, es importante mencionar la distribución de 66,673 TM de fertilizantes a pequeños agricultores de toda la República, con un cumplimiento de la meta programada de 95.6% y una inversión de Q236.3 millones. Además, 41,200 créditos y 61,200 subsidios para arrendamiento de tierras para el cultivo de granos básicos, con una ejecución del 100% de lo programado y la distribución de 16,665 silos metálicos post-cosecha, con un cumplimiento de la meta de 96.5%⁴⁵.

En el acceso a los alimentos, en atención a las disposiciones del CONASAN, como parte de las acciones que coordinó el Consejo de Cohesión Social, se ejecutó la primera fase del Plan de Contingencia Alimentaria, conforme el Acuerdo Gubernativo No. 274-2008 que declaró “*de interés nacional el problema de la Inseguridad Alimentaria y Nutrición –INSAN–*” y que por los efectos de las fuertes lluvias y los desastres naturales se agudizó en 2008. La ejecución de este Plan, alcanzó un nivel de cumplimiento del 68% con respecto a su planificación y programación e incluyó la entrega de 40,138 quintales de alimentos, mediante la distribución de la Bolsa Solidaria Rural Temporal⁴⁶, a 31,203 familias, comprendidas dentro de los municipios priorizados⁴⁷.

Simultáneamente a la ejecución del Plan de Contingencia Alimentaria, se ejecutó el “Plan de Emergencia de Municipios en Estado de Calamidad”, el cual alcanzó un nivel de cumplimiento con respecto a su programación del 100% en 2008. La acción del Gobierno se centró en la atención de la INSAN de familias afectadas por las lluvias y efectos de los desastres naturales, en virtud de ello se entregaron 4,289 quintales de alimentos⁴⁸, en beneficio de 9,267 familias, de 150 comunidades, de 27 municipios declarados en estado de calamidad, que fueron afectados por la tormenta tropical número 16, ocurrida en octubre del 2008. La inversión de los planes de Contingencia y de Emergencia de Municipios en estado de Calamidad, ascendió a Q38.6 millones en 2008⁴⁹.

Para mitigar el limitado acceso a los alimentos, en 2008 el Mineduc contó con Q420.9 millones para proporcionar alimentación a escolares, ejecutando un 99.9%. Con esta acción, se logró beneficiar a 1.8 millones de niños y niñas del nivel preprimario y primario⁵⁰.

Así mismo, en 104 municipios de diecinueve departamentos de muy alta y alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional, se distribuyó un total de 34.4 millones de raciones de leche escolar diaria, en beneficio de un total de 458,919 alumnos de 3,726 escuelas. La inversión escendió a Q45.9 millones, cuya capacidad de ejecución alcanzó el 92.4%⁵¹.

⁴⁴ DTP-4 y 5 del POA de la SESAN y Presupuesto Ejecutado 2008 de la SESAN.

⁴⁵ Datos procesados de información obtenida de Plan Operativo 2008, informes de avance y Presupuesto Ejecutado 2008 del MAGA.

⁴⁶ La ración temporal de subsistencia entregada consiste en un quintal de maíz, 25 libras de frijol negro y dos botellas de aceite vegetal. La propuesta total incluye la distribución en más de 900 comunidades con alto y muy alto riesgo de inseguridad alimentaria en los 46 municipios prioritarios, más el municipio de la Unión, Zacapa.

⁴⁷ Información obtenida del Acta 05-2008 de la Quinta Reunión del Conasan, del Informe Presidencial de la SESAN 2008 y datos proporcionados por la SESAN en 2009.

⁴⁸ La ración de emergencia incluye 20 libras de harina de maíz mixtamalizada (Maseca), 10 cajas de 330 gramos de frijol negro en polvo precocido, 15 libras de harinas nutritivas (tipo Incaparina, Bienestarina y Nutriatol), y 2 botellas de 900 ml de aceite vegetal.

⁴⁹ Información obtenidos del Acta 05-2008 de la Quinta Reunión del Conasan, del Informe Presidencial de la SESAN 2008 y datos alimentados por la SESAN en 2009.

⁵⁰ Presupuesto ejecutado del Mineduc 2008 y Sector Educación del I Informe Presidencial 2008, pág. 36, cuadro 8.

⁵¹ Datos obtenidos de informes y Presupuesto Ejecutado del MAGA 2008.

El Gobierno de la República por medio del *Programa de Comedores Solidarios* inauguró durante el año 2008, dos comedores ubicados en la ciudad de Guatemala, uno ubicado en la Zona 1 en la Antigua Estación de los Ferrocarriles de Guatemala y el segundo ubicado en la Zona 11 de la capital, a inmediaciones del Hospital Roosevelt. Estas acciones han beneficiado a 135,000 personas de áreas urbanas. El costo por tiempo de comida se estableció en Q1 por desayuno y Q3 por el almuerzo. Los comedores tienen capacidad para atender a 2 mil comensales diarios cada uno y cuentan con servicios básicos para el uso de las personas que asisten a estos servicios⁵².

En el marco de la Estrategia Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica –ERDC–, se invirtieron alrededor de Q47.5 millones. Se extendió la cobertura de 83 a 105 municipios, incluyendo a 33 de los 46 municipios priorizados por Cohesión Social, que demuestran altos índices de desnutrición crónica. Por medio del MSPAS, se proporcionó servicios básicos de salud a la población vulnerable de los niños y niñas menores de 5 años, mujeres embarazadas y madres lactantes, se fomentó la práctica de la lactancia materna y se brindó educación alimentaria y nutricional a las madres beneficiarias. Destaca dentro de la entrega de servicios básicos de salud la suplementación con micronutrientes (hierro, vitamina A y ácido fólico) a niños y niñas de 6 a 59 meses, la suplementación con micronutrientes con hierro y ácido fólico al grupo de mujeres embarazadas y lactantes, así como la distribución del alimentos complementario Vitacereal, que tiene un alto valor nutritivo, a menores de 3 años, mujeres embarazadas y madres lactantes⁵³.

También se ejecutó el 100% del *Tercer Censo Nacional de Talla de Escolares* del primer grado de primaria del sector oficial de la República de Guatemala, con una inversión de US\$253,000.0. El censo incluyó a 15,076 escuelas del país y 21,063 maestros y maestras de primer grado de primaria, siendo posible la determinación de la situación nutricional por medio del indicador talla para edad de 459,808 niños y niñas, cuyos resultados en promedio a nivel nacional demuestra una prevalencia del 45.6% de desnutrición crónica o retardo en talla. Esta información permite la focalización de municipios, departamentos y áreas prioritarias para la ejecución de programas sociales y de desarrollo integral en la seguridad alimentaria nutricional⁵⁴.

En términos generales, podemos decir que la implementación de la Política de Nutrición en 2008 resulta en un balance positivo en cuanto ejecución de sus acciones, tanto cualitativa como cuantitativamente, al mostrar un avance importante (físico y financiero) en relación a lo programado. Se puede estimar un cumplimiento de alrededor del 84% en promedio⁵⁵. En el aspecto financiero, se estima un cumplimiento de alrededor del 90%, en promedio.

Gestión Integrada De Recursos Hídricos

Fortalecimiento Político Institucional

El Gobierno del presidente Colom consciente de que la gestión y gobernanza del agua un factor estratégico para el desarrollo del país, creó y convocó el ***Gabinete Específico del Agua***, frente a la carencia de marco normativo e institucional.

En ese marco de coordinación al más alto nivel de decisión, se discutieron y validaron seis medidas estratégicas de política, siendo: Agua y Desarrollo Humano, Agua Potable, Saneamiento y Gestión de Riesgos, Agua y Economía, Agua y Ambiente, Agua y Gobernabilidad, Agua, Información y Futuro para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Estas estrategias de intervención decantan del Plan de Gobierno, en el

⁵² Informe del Consejo de Cohesión Social 2008.

⁵³ Información obtenida de la SESAN en 2009, Informes Presidenciales 2008 del MSPAS y de la SESAN.

⁵⁴ Informe Presidencial 2008 de la SESAN e información obtenida de la Unidad de Planificación de la SESAN en 2009.

⁵⁵ Inferencia realizada sobre el cumplimiento de algunas metas físicas de las cuales se pudo obtener información.

marco de la agenda vinculada al Desarrollo Humano, el Ambiente y la Gobernabilidad democrática. Es importante destacar que el Plan de Gobierno y su set de indicadores no especifican contenidos para el abordaje del agua, tal y como se conceptualizó y avanzó durante 2008.

Agua y Desarrollo Humano

Desde 1982 el país ha carecido de un plan para abastecer de agua a la población y proveer el saneamiento ambiental. El Gabinete Específico del Agua aprobó el *Plan Nacional de Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento para el Desarrollo Humano 2008-2011*, con el objetivo de contribuir de manera directa y ordenada a reducir la pobreza general, la desnutrición crónica, la morbilidad y mortalidad (materno infantil) y la deserción escolar. Esto es consecuencia de la visualización del tema como genérico y no sólo relacionado con la perspectiva ambiental.

Asimismo, considera el fortalecimiento de la institución rectora, dando acompañamiento al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, aportando para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y la integración de otros actores clave, con el objeto de asegurar tanto el suministro de agua como su disposición adecuada. Para lograr este producto se celebraron veinticinco reuniones con los diversos actores involucrados.

En esa línea, destaca la necesidad de profundizar el grado de coordinación interinstitucional, tras el periodo de trabajo del Gabinete mencionado. Este componente debe ser previsto en la gestión de las políticas durante 2009 y los siguientes años, desde la perspectiva sustantiva y presupuestaria.

En consonancia con los principios de solidaridad que caracterizan a la actual administración presidencial, se reformuló el Reglamento Operativo del Préstamo 1469 del BID al INFOM, reorientándolo hacia los municipios más pobres y para responder a la política de cohesión social. Las modificaciones fueron discutidas y posteriormente aprobadas por el Banco, asegurando su focalización en grupos de población rural y marginada.

A través de una revisión de la asignación presupuestaria, se logró establecer que en el presupuesto de la Nación se identificaron 19 instituciones de gobierno que trabajan con agua potable y saneamiento, por lo que hay suficientes recursos para favorecer el acceso a Agua Potable y Saneamiento, los cuales fundamentalmente se destinan a mejorar los sistemas pero no amplían la cobertura (lo cual impide que las poblaciones desatendidas cuenten con el servicio).

Asimismo a requerimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores (miembro del Gabinete Específico del Agua) se integró el Grupo Nacional de Expertos para la Negociación de un eventual tratado de Aguas con México y se participó en la primera reunión bilateral, habiendo celebrado previamente alrededor de 15 reuniones preparatorias y diseñado propuestas preliminares (relacionadas con los principios del derecho internacional del agua, metodologías de la compensación por servicios hídricos o estudios técnicos hidrológicos).

A la par, se consolidaron las bases conceptuales del sistema integrado de información y conocimiento del agua de Guatemala para la toma de decisiones, integrando equipos técnicos interinstitucionales para incidir en el inventario de fuentes de agua, los sistemas de información geográfica, los estudios de balances hídricos y en los mecanismos de compensación por servicios hídricos.

Por último, se elaboró la propuesta del *Plan de Agua y Ambiente 2008-2018*, como una herramienta de gestión de los bienes y servicios hídricos dentro del contexto del cambio climático, áreas protegidas, bosques y de promoción de la recuperación de la calidad de las aguas más la mitigación de los impactos ambientales. Este

instrumental desarrollado en 2008, el cual comenzó a operar, permitirá contar con indicadores y metas más específicas, de cara de la evaluación de la política sobre bases concretas.

Agua y saneamiento:

Para este sector no se establecieron indicadores estratégicos en el Plan de Gobierno; sin embargo el compromiso del Estado es dar cumplimiento a las metas establecidas en los Objetivos del Milenio, por lo que podemos acudir a este referente. Hablamos de la Meta 10 (Agua y Saneamiento), la cual busca reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable y servicios de saneamiento, de acuerdo a los indicadores mostrados en el cuadro siguiente:

Cuadro 15
Cobertura abastecimiento de agua y saneamiento
en Guatemala y cumplimiento de las Metas del Milenio
Años 1990, 1994, 2002 y 2015

Indicador	1990	1994	2002	2006	2015
Proporción de la población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua (%)	63	68	75	79	82
Proporción de la población con acceso sostenible a mejores servicios de saneamiento (%)	32	35	47	55	66

Fuente: Elaboración Segeplan con información del II Informe de las Metas del Milenio 2006 y Encovi 2006.

A la fecha no existe una política que se encargue de impulsar y garantizar el acceso y cobertura universal de la población a los servicios de agua potable, con énfasis en la gestión de las propias comunidades, para garantizar el manejo sostenible del recurso. Sí se cuenta con la Política Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, la cual busca institucionalizar un sistema nacional de gestión del agua capaz de satisfacer el mayor número de demandas y prever los requerimientos futuros, congruentes con los objetivos nacionales, económicos y sociales, dentro de un marco de armonía social y sustentabilidad ambiental. Para lograrlo, se basa en los principios de equidad social, eficiencia económica, sostenibilidad ambiental, administración integral y solidaria del agua y propone orientaciones específicas en cuanto a las relaciones entre Agua, Estado, Sociedad y Ambiente.

A su vez, el Acuerdo Gubernativo 376-97 encarga al Instituto de Fomento Municipal -INFOM-, la gestión de las políticas y estrategias en agua y saneamiento, así como la implementación y ejecución de las acciones que de ello se deriven. Las instituciones del Estado, los fondos de inversión social, las instituciones descentralizadas y las entidades privadas que realicen programas o proyectos de obras y servicios públicos de agua potable y saneamiento en el país, deben coordinar sus acciones con ese instituto.

En ese contexto, en 2008 el INFOM se planteó la realización de 362 proyectos de agua potable y saneamiento en comunidades priorizadas, la rehabilitación de plantas de tratamiento (fase II), la ejecución de proyectos de agua potable, alcantarillado y letrinización, la rehabilitación de la planta de tratamiento del municipio de Flores, Petén y la ejecución de proyectos de aguas subterráneas. De la cantidad programada, se ejecutaron 307 proyectos, que representa un 84.8% de cumplimiento. A continuación, se detallan los proyectos realizados, de acuerdo a su tipo.

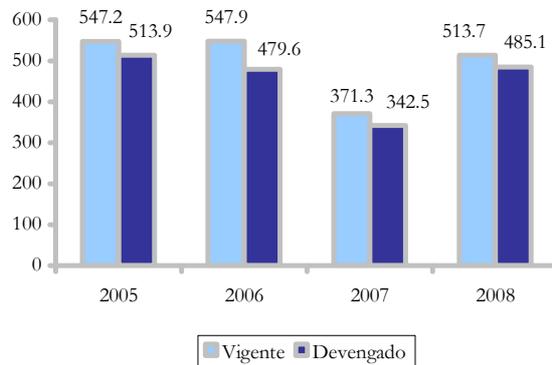
Cuadro 16
INFOM: Proyectos de agua y saneamiento
Ejecución 2008

Descripción	Proyectos	Presupuesto aprobado (millones de Q)	Presupuesto ejecutado (millones de Q)	%
Acueductos rurales	108	15.8	10.6	67.1
Perforación de pozos mecánicos	40	20.1	16.6	82.6
Proyectos de letrización	77	8.46	5.52	65.2
Proyectos de abastecimiento de agua y saneamiento	79	50.1	49.2	98.2
Plantas de tratamiento	3	20.98	20.98	100.0
Total	307	115.44	102.9	89.1

Fuente: INFOM, I Informe Presidencial 2008

El presupuesto del sector representó el 1.1 por ciento del general de ingresos y egresos del Estado, similar a los porcentajes de años anteriores, con excepción del 2007. Del total del gasto en servicios sociales, el correspondiente a agua y saneamiento fue de 2.3 por ciento.

Gráfica 2
Sector Agua y saneamiento: Presupuesto vigente y devengado
Período 2005-2008
En millones de quetzales



Fuente: Minfin

La ejecución del presupuesto durante el 2008 ha sido la mayor en los últimos años (94.4%). El presupuesto devengado representó un incremento del 41% con respecto al 2007. Además de una mayor asignación, la alta ejecución pone de manifiesto la preocupación existente por parte de las instituciones que participan en el sector. Sin embargo, ante las carencias de la población, es necesario redoblar esfuerzos para contribuir a elevar el nivel de vida mediante la ampliación de la prestación de estos servicios esenciales.

Transporte

Es oportuno señalar que se carece de una política específica; sin embargo, los programas y proyectos desarrollados están en función de los lineamientos del Plan de Gobierno, en cuanto a procurar la

recuperación de la inversión y el mantenimiento de la infraestructura nacional y productiva, enfatizando en la ampliación de la infraestructura vial.

Sí se cuenta con el Plan de Desarrollo Vial 2000-2010, el cual constituye un plan de inversión en infraestructura vial, con una clara orientación hacia la atención a las regiones de mayor pobreza, sin descuidar aquellas de mayor producción, buscando conciliar el ritmo de desarrollo del país.

Entre los objetivos principales que se persiguen con este plan están los siguientes: 1) Incrementar la red vial pavimentada, 2) Mejorar la red vial existente (carreteras centroamericanas, nacionales y departamentales), 3) Contar con un sistema integrado de transporte por carretera y 4) Acceso pavimentado al cien por ciento de las cabeceras municipales.

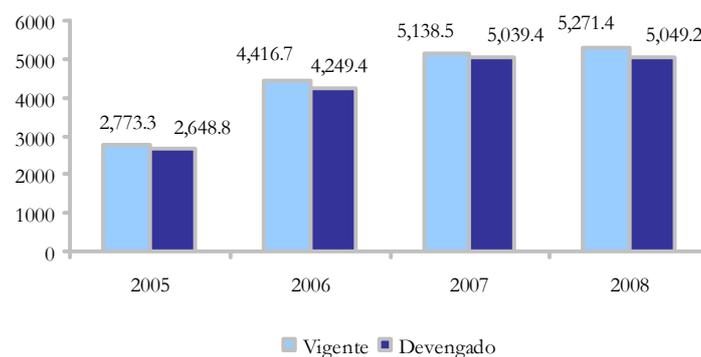
El CIV, por medio del Programa desarrollo de la infraestructura vial, a través de los subprogramas Infraestructura vial y Mantenimiento de la red vial por contrato, llevó a cabo una serie de proyectos tendentes a mantener y mejorar la infraestructura de transporte por carretera en condiciones adecuadas y permanentes de transitabilidad y seguridad vial.

En este mismo ámbito, se dio continuidad a los proyectos de arrastre recibidos de la administración anterior, habiendo ejecutado una longitud total de 1,227.4 kms. Los departamentos de Chiquimula, Escuintla, San Marcos, Jutiapa, Petén y Huehuetenango fueron los más beneficiados al presentar un 100% de avance físico, en la mayoría de los proyectos viales ejecutados. Se construyó y/o se dio mantenimiento mayor a ocho puentes con una longitud total atendida de 123.2 metros lineales y una inversión de Q1.0 millón; también se realizó la construcción de dos tramos de caminos rurales en Chimaltenango, con una longitud de 7.5 kms.

El presupuesto destinado al sector transporte en 2008, representó el 72.6 por ciento del gasto de la finalidad servicios económicos y el 11.8 por ciento del presupuesto total devengado. La ejecución en 2008 fue del orden del 95.5 por ciento, siendo la menor ejecución presupuestaria del sector en los últimos cuatro años.

Hay que hacer notar, que para cumplir de mejor manera lo que se plasma en el Plan de Gobierno en cuanto a mejorar e incrementar la infraestructura física del país (priorizando aquella ubicada en el área rural y de apoyo a la micro y pequeña empresa) habría que evaluar la manera de incrementar la inversión en caminos rurales.

Gráfica 3
Sector Transporte: Presupuesto vigente y devengado
Período 2005-2008
En millones de quetzales



Fuente: Minfin

Vivienda

En este sector, el Plan de Gobierno propuso tres indicadores estratégicos a lograr en el 2008: reducir el déficit habitacional de la población pobre a 604.1 miles de unidades habitacionales, una inversión en presupuesto anual del 0.75% y la construcción de 25,000 unidades de vivienda.

Al efectuar un análisis de estos indicadores, se evidencia lo siguiente: para el primero, no existen datos que permitan establecer el déficit habitacional de la población pobre, siendo la información disponible sobre el déficit habitacional total, desagregado en cuantitativo y cualitativo. Está claro que se trata de un indicador de impacto, el cual requiere tiempo para generar efectos y exige la realización de censos o encuestas. Una estimación de la Asociación Centroamericana de Vivienda –Acenvi-⁵⁶, estima el déficit de vivienda en 1,278,055 unidades habitacionales, superior en 256,463 unidades a lo determinado en el Censo de Población y Habitación del 2002.

Para el segundo indicador, se propone plantearlo como *inversión en vivienda*: cuánto de los recursos del presupuesto van orientados al sector. El indicador estratégico a lograr era de 0.75% del presupuesto total; el alcanzado fue de 0.54%, inferior al 1.3% del 2007.

Con respecto al último indicador estratégico (construcción de vivienda) se propone el indicador *subsidios entregados*, ya que lo que el Gobierno otorga en subsidios permite que las personas de escasos recursos puedan optar a una vivienda. A ese respecto, los subsidios entregados durante el 2008 ascendieron a 23,049, situándose cerca de la meta establecida. Es de hacer notar que el Gobierno puede contribuir a desarrollar el sector mediante políticas de estímulo y así, ampliar la construcción de viviendas; si a eso apuntaba el indicador mencionado, los datos más recientes reportan la construcción de 22,586 en 2006⁵⁷.

Dotación de viviendas

En consonancia con la Política de Vivienda y Asentamientos Humanos, el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda –CIV- y el Fondo Guatemalteco para la Vivienda –Foguavi-, se plantearon las siguientes metas para 2008:

En primera instancia, con el fin de proporcionar vivienda a la población necesitada, se estimó atender o proporcionar 25,190 subsidios a través de cuatro programas. Al final del 2008 la cantidad efectivamente entregada ascendió a 23,049 subsidios (Q218.0 millones de inversión), lo cual evidencia un grado de cumplimiento de 91.5 % de la meta programada. Con el fin de imprimirle mayor dinamismo al tema, se efectuó una reprogramación, fijando como meta la entrega de 58,388 subsidios para ese año. De esa cuenta, se aprecia una alta ejecución sobre lo establecido en el presupuesto inicial, pero se incumplió con la nueva meta propuesta (al alcanzar únicamente el 39.5 por ciento).

Por su parte, la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP-, ejecutó proyectos relacionados con la construcción de inmuebles, urbanización y adoquinamiento de calles, destacando: entrega de 140 casas (32 en Palín y 108 en el Puerto de San José), con una inversión de Q2.4 millones, más la construcción de viviendas y urbanizaciones en 28 proyectos, los que beneficiaron a 3,274 familias con una inversión de Q197.2 millones.

Con una inversión de Q13.8 millones, se entregaron 242 casas a igual número de familias damnificadas por la tormenta Stan en Malacatán, San Marcos; lo anterior, se logró con el apoyo de Cáritas Diocesana de San

⁵⁶ <http://www.acenvi.com/>

⁵⁷ Fuente: Informe Foguavi 2007 con datos de FHA

Marcos, Pro hábitat, USAID, Foguavi y la Unidad de Construcción de Edificios del Estado, que prestaron ayuda logística y de materiales de construcción. Asimismo, mediante el programa de reconstrucción Post Stan Andalucía, se invirtieron €4.9 millones para la reconstrucción de vivienda y sistemas de saneamiento y agua potable, asistencia que inició su ejecución en el período anterior y que concluirá en 2009.

Fonapaz, por su parte, puso en marcha 1,332 proyectos de vivienda con una inversión de Q78.1 millones, equivalente al 14% de la ejecución de la institución. Otra acción importante fue la atención especial e inmediata que se prestó a las situaciones de alto riesgo en los departamentos de Zacapa, Alta Verapaz y Huehuetenango y en los asentamientos de Guatemala.

Ambiente

El Plan de Gobierno en el tema ambiente y recursos naturales, se planteó para el período 2008-12, trece indicadores (ver anexo 1) para monitorear el grado de cumplimiento de la política pública en esta materia, a través de la cual se persigue garantizar para la ciudadanía la conservación y mejoramiento medioambiental y la base de recursos naturales, como proveedores de bienes y servicios naturales. Entre los indicadores, figuran para 2008, los siguientes:

1.	Implementar la política y estrategia nacionales de mejoramiento ambiental en un 15%.
2.	Establecer el Sistema de Gestión Socioambiental con 36 unidades de gestión en ministerios y municipalidades en 1200%.
3.	Reducir la tasa de deforestación promedio anual en una extensión de 71,000 hectáreas.
4.	Aumentar la tasa promedio de reforestación anual en una extensión de 9,000 hectáreas.
5.	Rescate de suelos productivos en áreas degradadas en 1,000 hectáreas.
6.	Establecimiento de un sistema de vigilancia en un 10%.
7.	Reducir las emisiones de vehículos en un 20% anual (en el área metropolitana) en un 2%.
8.	Reducir la contaminación en 10 industrias en un 30%, en 2 industrias.
9.	Fijar 5 , toneladas de carbono (MDL y bosques).
10.	Incrementar las visitas al Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas de 300,000 a 320,000.
11.	Ahorro de agua doméstica a través de una campaña nacional de educación y formación en 5%.
12.	Ahorro de energía eléctrica en un 5%.
13.	Ahorro energético de combustibles en un 5%.

De estos indicadores, algunos son de difícil medición, ya sea por su costo o por insuficiente infraestructura metodológica y tecnológica. En algunos, la magnitud o cualidad definida, requieren ajustes. Por estas razones, a continuación se presenta el nivel de logro en cada uno de ellos, así como una propuesta de desarrollo y de mejora.

En el caso del indicador: implementar la política y estrategia nacionales de mejoramiento ambiental, asignando un porcentaje de 15% para 2008, es pertinente destacar que no se ubica línea basal y que no corresponde analizar el avance de una política desde un porcentaje, haciendo subjetiva su medición. Sin embargo, durante 2008 se ejecutaron varias acciones relacionadas con este tema que ameritan mención.

En este orden de ideas, es oportuno mencionar que durante 2008 se aprobó la política ambiental y el plan estratégico institucional del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales -MARN⁵⁸-, el cual fundamenta

58 Información obtenida del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, 2008.

cambios organizacionales a nivel central y departamental. Se formularon políticas para las áreas de manejo de residuos y desechos sólidos, manejo de cuencas hidrográficas, evaluación, control y el seguimiento ambiental, cambio climático y canje de deuda por adaptación al cambio climático, políticas que velan por la calidad del aire, estudios de impacto ambiental, Acuerdo de Libre Asociación Centro América-Unión Europea, Producción más Limpia y Ambiente Marino-Costero.

Hacia el logro de establecer el Sistema de Gestión Socioambiental con 36 unidades de gestión en ministerios y municipalidades en 1200% en 2008. Se parte de la premisa que considera reconfigurar este tipo de indicadores de crecimiento o avance porcentual acumulado, ya que se desconoce su origen y especificación técnica. Además, podría tratarse de una confusión entre un 12% y no un 1200%, por la ubicación de las unidades de medidas. De esta forma, se repite la problemática ya mencionada.

Aunque no pueda cuantificarse con exactitud, si pueden mencionarse varias acciones desarrolladas en torno al avance en este tema. Fue prioridad para el Gobierno de la República la conformación del Gabinete Socioambiental, como una instancia de alto nivel, cuyo propósito principal es la promoción y logro del desarrollo social y la protección y mejoramiento ambiental de la Nación.

Con relación a la meta de reducir la tasa de deforestación promedio anual en una extensión de 71,000 hectáreas en el 2008 (batería de indicadores elaborada sobre el Plan de Gobierno), es menester comentar que según el estudio de Cobertura Forestal de Guatemala⁵⁹, la pérdida neta anual de cobertura forestal es de 73,148 ha, lo que permite inducir que se refiere a detener esa tendencia. Para poder medir el avance, se está a la espera de un nuevo estudio de dinámica de cobertura forestal, en proceso de ejecución.

Sin embargo, es importante mencionar que para evitar esa tasa de deforestación, en 2008 se dio continuidad al mecanismo de uso y conservación de cerca de de 500,000 ha. de bosque natural, bajo manejo sostenible en áreas protegidas con el mecanismo de concesión forestal (comunitaria e industrial), en zonas de uso múltiple.

Así mismo, los instrumentos utilizados para operar esta política fuera de áreas protegidas, particularmente en incentivos forestales (Pinfor, Pinpep, PARPA) y a través del plan de manejo y licencias forestales, facilitaron el manejo tutelar de una masa de bosque de alrededor de 196,693 ha (10,600 incorporadas con incentivos y 24,150 por inversión directa de los propietarios y poseionarios de bosques, bajo el régimen de licencia forestal, administrada por el ente público rector). Esta acción lleva implícita la protección de, al menos, 3,300 fuentes de agua para sistemas de agua potable en áreas rurales.

Con la participación de los servicios forestales del INAB y CONAP, además de otras entidades del sector público resaltan las acciones integrales de rescate y protección de los recursos naturales, especialmente en el área rural del país, ejecutadas a través de planes de prevención y control de incendios forestales y de medidas de capacitación y sensibilización. Con la ejecución de estas acciones, se atendieron comunidades con áreas de bosque, dentro y fuera de áreas protegidas, lo que permitió que en el presente año se redujera la superficie afectada en un 28%, con respecto al promedio anual de la última década y en un 32% con respecto al promedio anual de los últimos cinco años.

Para evaluar el cumplimiento de la meta de incrementar en 50% las visitas al Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas, para el período 2008-2012 y en especial en 320,000 para 2008, es necesario indicar que no se cuenta con información específica para este indicador, salvo las estadísticas de Inguat en materia de ingreso de turistas al país, el cual fue de 1.7 millones. Estudios anteriores realizados por el CONAP, asocian un 30% de

⁵⁹ UVG/INAB/CONAP. 2006. Dinámica de la cobertura forestal de Guatemala durante los años 1991, 1996, y 2001 y mapa de cobertura forestal 2001. Fase II: Dinámica de la cobertura forestal.

los turistas con motivaciones naturalísticas, es decir con áreas del SIGAP. Siendo conservadores y asociando únicamente un 15% de los visitantes que ingresaron al país, se estimaría que para el 2008, el SIGAP fue visitado por 343,085 turistas, con lo cual se habría cumplido el indicador en un 107%.

Aunado a la anterior estimación, existe información asociada al tema de áreas protegidas que permite establecer el apoyo dado, con propósitos de conservación de biodiversidad y de ser un motivador del turismo; en este sentido, se aprobaron Planes Maestros de cinco áreas y estudios técnicos de cuatro nuevas áreas. En adición a la gestión de protección y vigilancia que se hace dentro del SIGAP, fueron declaradas 10 Reservas Naturales Privadas (2,668.68 ha) y dos parques regionales municipales (1,284 ha).

Con relación al rescate de suelos productivos en áreas degradadas, la meta fijada para 2008 fue 1,000 ha. En rigor metodológico, este tipo de indicadores se trazan en forma acumulativa anual, por lo que los mil deberían entenderse como corte a 2008, pero no como logrados en 2008. El proyecto encargado del manejo de cuencas (en la Unidad Especial de Ejecución de Desarrollo Integral de Cuencas Hidrográficas –Ueedich-) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, reporta un área acumulada de 800 ha desde 2006 a 2008, correspondiendo a este último una cantidad de 310 hectáreas (asociadas a la protección de 64 fuentes de agua en 8 cuencas hidrográficas). Con ello, la tendencia del indicador se está cumpliendo en un 80%, acumulando avances durante tres años.

En materia de aumentar la tasa promedio de reforestación anual en una extensión de 9,000 ha -a través de incentivos forestales, compromisos de reforestación y reforestación voluntaria- se logró contar con 15,800 ha certificadas en 2008. Con el cumplimiento de la meta, el país mantiene una tendencia positiva en materia de creación de masa forestal con fines productivos, afirmando que la meta fue sobrepasada en 6,800 ha (75% de más).

En cuanto al cambio climático, se poseen 3 indicadores: reducir las emisiones de vehículos en un 20%, reducir la contaminación de industrias en un 30% y fijar 40 toneladas de carbono. Para avanzar en la consecución de estos indicadores es necesario promover la aprobación de una normativa que regule la emisión de gases vehiculares y de compuestos fabriles (el último esfuerzo legislativo data de 2000). Por su parte, la fijación de carbono puede lograrse mediante la gestión de proyectos tales como el Mecanismo de Desarrollo Limpio –MDL- (de los cuáles se aprobaron 6 en aplicación de Kyoto), aunque no puede cuantificarse en toneladas todavía.

Aunque los indicadores planteados no pueden medirse para 2008, hay varias acciones en materia de cambio climático que vale la pena resaltar.

Se obtuvo un avance sustancial en el cumplimiento de la reducción de la importación de sustancias agotadoras de la capa de ozono –SAO- (Clorofluorocarbonos y Bromuro de Metilo), condición que muy pronto permitirá al país que esté en condiciones de ser declarado como libre de su consumo. Paralelamente, ha sido aprobada e iniciada la implementación de un mecanismo de canje de deuda por naturaleza, entre organismos cooperantes, el cual permitirá que para los próximos 15 años se inviertan Q180 millones en conservación de ecosistemas y biodiversidad.

Adicionalmente, se realizaron acciones en la gestión de Desechos Sólidos y Aguas Residuales, inventariándose a nivel nacional el número de basureros clandestinos, insumo para el desarrollo de la estrategia de manejo en conjunto con las corporaciones municipales.

Grupos vulnerables⁶⁰

⁶⁰ Se consideran grupos vulnerables: niñez, adolescencia, juventud, adultos mayores, personas con discapacidad. Incluye además adicciones y tráfico ilícito de drogas, violencia intrafamiliar.

El plan de gobierno, para combatir la desigualdad, marginación y exclusión social en estos grupos se fijó como objetivos aplicar la legislación vigente, asistirlos y brindarles atención fortaleciendo y potenciando sus capacidades para que se incorporen a la sociedad con respeto pleno a sus derechos y obligaciones y para que participen en la solución de los problemas que los aquejan, en los de sus comunidades y en los del país⁶¹.

En ese sentido, las instituciones que en párrafos sucesivos se citan, son las responsables de formular, coordinar, ejecutar y/o fiscalizar las políticas públicas vigentes dirigidas a la atención de las problemáticas que impactan a los grupos vulnerables. En el 2008 dirigieron sus acciones hacia el alcance de dichos objetivos, pero en la mayoría de los casos los indicadores definidos fueron insuficiente para realizar una evaluación sobre la gestión realizada y por ello se hace un análisis de los procesos y acciones realizados, teniendo como base los informes institucional, los recursos asignados y la información registrada en el Sicoin⁶². Pese a ello se pueden identificar avances en el cumplimiento de los objetivos en la medida que lo ejecutado apoya la transformación de las realidades en las que se desenvuelven estas poblaciones.

Niñez y adolescencia

En 2008, el presupuesto de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia –SBS- fue de Q88.3 millones, el cual le permitió llevar a cabo las acciones priorizadas, las cuales se enfocaron al fortalecimiento de los ejes transversales: Prevención, Protección y Reinserción, en el marco del cual, con un enfoque de derechos, se inició un proceso de reingeniería institucional que permitió el fortalecimiento de la desconcentración administrativa y la atención con calidad humana, social, jurídica y de protección a la niñez y la adolescencia, basada en los valores de honestidad, transparencia, respeto y solidaridad. Además se estableció el apoyo a los programas de Cohesión Social: Comedores Solidarios, Bolsas Solidarias y Escuelas Abiertas⁶³.

En ese sentido, se mejoró la atención de los 35 Centros de Atención Integral, se fortaleció el recurso humano del Programa de Riesgo Social que trabaja contra el avance de la callejización, la explotación sexual comercial y la atención a la niñez y adolescencia migrante y del Programa de Reincerción y Resocialización de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal, para brindar atención integral a los adolescentes internos en los Centros Especializados de Internamiento y revisar los procesos de atención en los mismos⁶⁴.

Por su parte, la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente -SOSEP-, amplió la cobertura del Programa Hogares Comunitarios, por medio del cual se amplió a 208 municipios en los cuales se atendió a 15,804 niños, niñas menores de seis años, en 366 hogares comunitarios. Además se incrementó a Q1,400.00 el aporte mensual de las madres cuidadoras, las cuales hoy suman 1,551 y a quienes también se les otorgaron dos aportes adicionales de Q 1,400.00 cada uno⁶⁵. El incremento otorgado en el aporte mensual fue del 180 por ciento y los recursos otorgados al programa alcanzaron un monto de Q61.9 millones, el cual tuvo una de ejecución del 99.8 por ciento⁶⁶.

Al poner en funciones el Consejo Nacional de Adopciones –CNA- se avanzó positivamente respecto a hacer prevalecer el interés superior del niño y el respeto a sus derechos fundamentales en la adopción y en garantizar un proceso transparente apegado a Ley. Los recursos otorgados al CNA fueron de Q1.7 millones, manifestando una ejecución del 99.5 por ciento. Parte de esa transparencia radica en que en el 2008, la SBS

⁶¹ Plan de Gobierno, 2008 -2012. Objetivos específicos: 11. Asistir y brindar atención esmerada a la población, especialmente a los grupos sociales vulnerables para fortalecer y potenciar sus capacidades y su inserción en el sector productivo del país.

⁶² Plan de Gobierno, 2008 -2012. Objetivos específicos: 11. Asistir y brindar atención esmerada a la población, especialmente a los grupos sociales vulnerables para fortalecer y potenciar sus capacidades y su inserción en el sector productivo del país

⁶⁵ SOSEP, 2008. Informe Institucional

⁶⁶ Minfin, 2009. Sicoinweb.

deja de ser la encargada de coordinar la regulación de los procesos (designación hecha en el 2007) y pasa, bajo la coordinación del CNA, a atender a los niños y familias que por resolución judicial se le demande. Los fondos destinados a ello ascendieron a Q 1.9 millones, con una ejecución del 99.7%.

Juventud

El Consejo Nacional de la Juventud –Conjuve-, planteó como prioridades para el 2008 las actividades destinadas a facilitar a las jóvenes su incorporación a las actividades del país, principalmente a las productivas y a la expresión de sus capacidades, demandas y necesidades para su liderazgo.

Para ello se realizaron diez talleres de sensibilización capacitación; a nivel nacional se hizo el lanzamiento de las estrategias para promover la participación de la juventud en la gestión de políticas públicas entre otras. El presupuesto asignado fue de Q3.5 millones, con una ampliación presupuestaria de Q1.08 millones y una ejecución del 95.5 por ciento⁶⁷.

Adulto Mayor

En el marco del Programa Nacional del Adulto Mayor –Pronam- en 2008 se priorizó la ampliación de la cobertura, por medio de los diez programas, siendo estos: 1) Bolsa de víveres, 2) Comedores para el Adulto Mayor, 3) Centros de día, 4) Productividad, 5) Educación, 6) Alfabetización, 7) Salud, 8) Nutrición, 9) Capacitación y 10) Supervisión de los centros de atención, obteniéndose avances, siendo los más significativos los referidos a bolsas de víveres con que el que se atendió a 7,416 adultos mayores (4,955 adultos más que en el 2007) y el de comedores en el que se habilitaron 49 comedores más en toda la República (inicial 5) -La asignación presupuestaria total fue de Q14.9 millones y de estos se ejecutó el 99.9 por ciento⁶⁸.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, benefició a 61,065 adultos mayores en toda la República y se registraron avances en los procesos administrativos para agilizar la identificación de los beneficiarios y mejorar la atención de los ya existentes. El monto asignado a este programa fue de Q166.8 millones, de los cuales ejecutó Q165.7 millones que representan un porcentaje de ejecución del 99.6 por ciento.

Atención a las personas con discapacidad

En el 2008 el Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad –Conadi-, presentó Política Nacional en Discapacidad, cuyos fines están dirigidos a crear oportunidades de integración y participación para las personas con discapacidad dentro de la sociedad. Para ese año priorizó el surgimiento y fortalecimiento de las organizaciones de y para personas con discapacidad en todo el país, mediante el financiamiento de planes estratégicos, capacitación y asesoría y la implementación de planes de atención individualizados. El presupuesto asignado fue de Q6.5 millones y una reducción presupuestaria de Q1.0 millones destinado a la ejecución de la Política⁶⁹.

Por su parte la SBS, tuvo un presupuesto asignado para la atención de la discapacidad leve y moderada en centros de Q6.4 millones, el cual tuvo una quita de Q 0.84 millones y una ejecución promedio del 87.5 por ciento.

Prevención del alcoholismo y las adicciones

⁶⁷ Idem

⁶⁸ Idem

⁶⁹ Conadi, 2008. Unidad Financiera.

El Programa de Educación para la Prevención del Alcoholismo y la Drogadicción, de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas –Seccatid-, por medio del Programa de Educación para la Resistencia al Abuso de Drogas -DARE-, en el campo de la prevención reforzó la coordinación con los ministerios de Gobernación y Educación, para ampliar la cobertura de las acciones referentes a la prevención del consumo de drogas, las que hasta el 2006, en función del ciclo escolar, se realizaban una vez por año y en el 2008 estas se realizaron una vez por semestre. Además continuó con la ejecución del programa Segundo Paso, con el cual se realizaron intervenciones educativo-preventivas a una edad temprana con niños preescolares, con el objetivo de facilitarles el desarrollo de habilidades y comportamientos positivos, para manejar sus emociones y resolución de problemas. Algunos de los logros se aprecian en el siguiente cuadro

Cuadro 17
Seccatid: Logros obtenidos en acciones de prevención 2008

Concepto	Meta	Avance	% de avance
Total	42,670	47,017	110.1
Capacitación y/o sensibilización en educación preventiva integral a maestros y estudiantes del nivel primario y medio -Pronepi-	7,900	13,381	169.3
Adaptación y ejecución del Programa Segundo Paso	4,000	1,421	36
Formación de estudiantes por medio de DARE	29,700	28,543	96
Capacitación trabajadores sectores público y privado	350	482	137.7
Sensibilización a padres de familia	350	2,826	807.4
Capacitación líderes comunitarios	370	364	98.3

Fuente: Seccatid, 2008. Informe institucional

Prevención de la violencia intrafamiliar –VIF- y contra las mujeres –VCM-

Las políticas que rigen la atención de estas problemáticas son: la Política Pública de Atención Integral de la Niñez y la Adolescencia, la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y su Plan de Equidad de Oportunidades y el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres. La aplicación de la primera política está bajo la responsabilidad del Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar –Propevi- de la SBS y apoyo de la SOSEP, el ente rector de la segunda es la Secretaría Presidencial de la Mujer –Seprem- y la aplicación del tercer instrumento está bajo la responsabilidad de la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres –Conaprevi-.

Los objetivos son los mismos y su ámbito de acción es nacional. La atención personalizada se hace por medio del Propevi, el cual brindó 42,200 atenciones de apoyo y orientación social, pedagógica, psicológica, legal en VIF y VCM con un presupuesto de Q7 millones, de los cuales ejecutó el 99.8 por ciento.

La SOSEP impulsó la atención de las víctimas de la VIF y de la VCM en las zonas rurales de mayor pobreza del país para lo cual estableció un presupuesto de Q28.0 mil, ejecutando Q27.9 mil, representando los mismos una ejecución del 99.7 por ciento.

En el marco de la Conaprevi se avanzó en el proceso de elaboración de trece diagnósticos de la VIF y VCM que permitirán orientar las acciones futuras y en el fortalecimiento institucional y en los procesos de sensibilización y capacitación para la atención de la VCM. El presupuesto asignado fue de Q4.0 millones, con una modificación de menos Q1.3 millones, devengando del total vigente (Q2.7 millones) el 72.7 por ciento

II. Gobernabilidad

El pilar se trabaja bajo tres políticas: Política de Seguridad y Estado de Derecho, de Desarrollo Democrático y Legislativa. A nivel comparativo, es importante analizar las cifras en prospectiva los indicadores de seguimiento del Plan de Gobierno, elaborados con antelación y las cifras actuales en la materia. A continuación se despliega una tabla comparativa.

Cuadro 18
Indicadores Seguridad Ciudadana
Año 2008

Indicadores	Cuantificador proyectado para 2008	Cuantificador obtenido 2008
Inversión Presupuestaria anual (como % del PIB)	2.30%	n.d.
Homicidios (diarios)	6	17.17
Femicidios (diarios)	1	1.82
Asaltos al transporte colectivo (anual)	101	151
Secuestros (mensuales)	2	15.1

Fuente: Construcción de Segeplan, en base a indicadores de seguimiento del Plan de Gobierno e Informe Estadístico Comparativo de la Incidencia Criminal Acumulada y Acciones Positivas Registradas a nivel República, Período del 01 de enero al 26 de diciembre años 2007-2008, Ministerio de Gobernación.

De la tabla anterior, se evidencian algunos desfases entre las estimaciones y lo obtenido. El tema de homicidios en 2008 es aproximadamente 3 veces mayor que lo estimado; de igual manera, los femicidios (datos reportados por MINGOB), resultan también mayores a lo estimado. Un tema preocupante es secuestros, dado que lo estimado está bastante alejado de lo que ocurrió en 2008, en una proporción de 7 a 1 aproximadamente. En lo que respecta a los asaltos al transporte colectivo, lo obtenido es aproximadamente un 50% más alto de lo estimado. A nivel general, es preciso subrayar que lo estimado a nivel de indicadores queda muy por debajo de lo ocurrido en 2008.

En cuanto a la inversión presupuestaria anual (como porcentaje del PIB), cuyo cuantificador proyectado para el 2008 es del 2.30%, se dificulta su comparación por que no se especifica en el indicador *qué es lo que abarca* la inversión presupuestaria anual en la Política de Seguridad y Estado de Derecho. Según el Plan de la Esperanza, los sectores involucrados en la política son: Ministerio de Gobernación, Ministerio de la Defensa Ministerio Público, Instituto de la Defensa Pública Penal, Procuraduría de los Derechos Humanos, Procuraduría General de la Nación, representaciones de Sociedad civil, la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Contra la Mujer –Conaprevi-, el Organismo Legislativo, el Judicial, la Corte de Constitucionalidad, el Instituto Guatemalteco de Turismo, el INTECAP, las Municipalidades y los Consejos de Desarrollo.

Si se efectúa la sumatoria de todas las inversiones de estas instituciones, (lo cual es especulativo y no constituye indicador sustentable) no es cercana al dato indicado en la cuantificación del indicador (2.30% del PIB). Por tal motivo, no es posible hacer una comparación con datos reales al 2008, sin antes tener la certeza de cuáles instituciones deben analizarse para conjuntar el total de lo invertido.

Seguridad ciudadana

Una de las metas esenciales en 2008 fue elevar la eficacia en el combate a la delincuencia. Uno de los indicadores es el número de detenciones de infractores de la ley penal, cuya meta inicial era de 35,000 capturas. La misma fue superada, ya que entre el 1 de enero y el 26 de diciembre del 2008 se capturaron a 37,007 personas. También se superó la meta prevista en recuperación de vehículos robados, que cinco días antes de finalizar el año ascendía a 1,780, superando la meta prevista que era de 1,762.

Otra meta fue formar a 2,400 agentes en la Academia de la Policía Nacional Civil –PNC-. Puede considerarse que la misma fue superada parcialmente, si se toma en cuenta que a los 1,874 agentes que se formaron y graduaron en 2008 se suman 667 que empezaron a formarse en el mismo año y que se graduarán a mediados de 2009, para totalizar 2,541 elementos en año y medio. A los anteriores cabe sumar los 383 agentes formados en el Sistema Penitenciario, adicionales a los 250 quienes se espera se gradúen en el 2009.

Más allá de la formación de agentes nuevos, en lo que respecta a la profesionalización y especialización del recurso humano en la PNC, se tenía contemplado mejorar la formación de 1,085 personas, si bien se logró especializar a un número mayor. Se sostiene lo anterior, si se toman en cuenta los 1,092 nuevos mandos que se graduaron del Diplomado en Gestión Policial, a los que se suman los 157 policías especializados en temas diversos (investigación antinarcótica, investigación criminal, seguridad a turistas y control de masas). En términos generales, los logros en materia de seguridad pueden observarse en el cuadro siguiente:

Cuadro 19
Seguridad Ciudadana: Comparación de acciones positivas
Años 2007 y 2008

Incidencia criminal acumulada			
Hechos delictivos	Del 1 enero al 26 diciembre 2007	Del 1 enero al 26 diciembre 2008	Diferencia absoluta
Homicidios	5,682	6,200	+518
Lesionados	6,160	6,870	+710
Delitos contra el patrimonio	13,470	14,576	+1,106
Delitos sexuales (violaciones)	315	380	+65
Desaparecidos	1,308	1,297	-11
Secuestros	96	182	+86
Violencia intrafamiliar	2,237	2,017	-220
Total	29,268	31,522	+2,254
Desempeños	Del 1 enero al 26 diciembre 2007	Del 1 enero al 26 diciembre 2008	Diferencia absoluta
Personas detenidas	34,891	37,007	+2,116
Vehículos recuperados	1,411	1,780	+369
Motos recuperadas	273	439	+166
Armas de fuego incautadas	3,693	4,522	+829
Indocumentados remitidos	1,789	1,410	-379
Total	42,057	45,158	310 más

Fuente: elaboración Segeplan, con base en Informe Estadístico Comparativo de la Incidencia criminal Acumulada y acciones positivas registradas a nivel república. Período del 01 de enero al 26 de diciembre, Años 2007 y 2008. Ministerio de Gobernación.

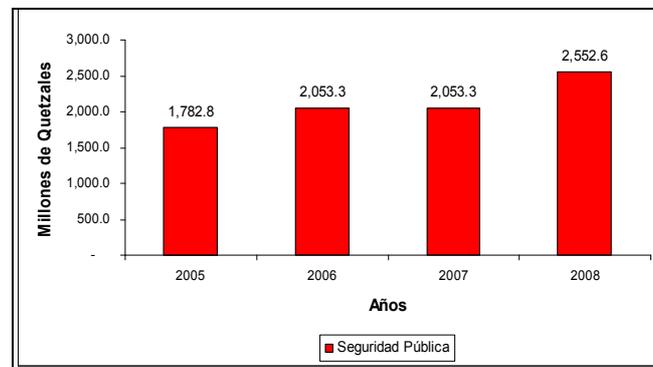
Lamentablemente, la sumatoria de hechos delictivos en términos globales aumentó, de 29,268 en 2007 a 31,522 en 2008. De igual forma, persiste la problemática del crimen organizado y el accionar de las pandillas juveniles. Estos flagelos, de carácter estructural, no pueden superarse en el corto plazo; la actual administración se ha esforzado en sus primeros doce meses para generar las condiciones básicas que permitan

combatir la criminalidad con mayor eficacia en los próximos tres años, a efecto de lograr avances significativos en el resto del período gubernamental.

Presupuestos asignados a seguridad

En materia de presupuesto, se ha seguido incrementando el monto total de la asignación a la seguridad ciudadana (denominada seguridad pública en las categorías programáticas del Ministerio de Finanzas). Se evidencia así la prioridad que el Gobierno de la República da al tema. Lo anterior se comprueba en los montos para seguridad que se han incrementado cada año, en la forma siguiente: año 2005 (Q 1,782.8 millones), año 2006 (Q 2,053.3 millones), año 2007 (Q 2,053.3 millones) y año 2008 (Q 2,552.6 millones). Esta tendencia puede observarse en la gráfica siguiente:

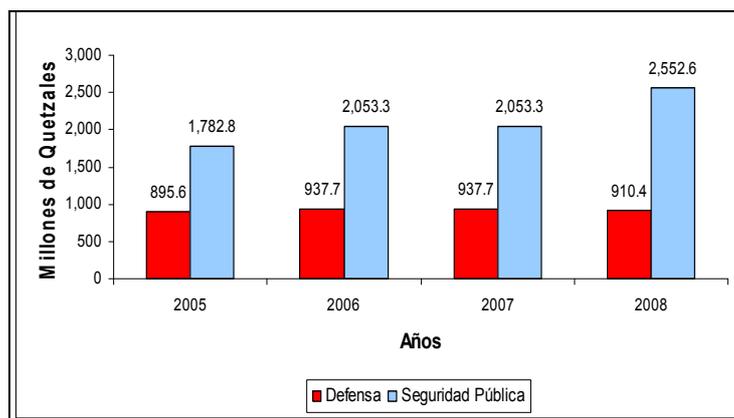
Gráfica 4
Asignación Presupuestaria a Seguridad Pública



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

En términos de porcentaje del Presupuesto del Estado, más allá de los indicadores planteados, la asignación destinada al ramo de seguridad se ha mantenido, logrando incluso un leve incremento en el último año. De esta cuenta, de 5.5 % en 2005 descendió a 5.4 % en los dos años siguientes, ascendiendo a 6.0 % en el 2008.

Gráfica 5
Asignación Presupuestaria a Seguridad Pública y Defensa
2005-2008



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

Desarrollo democrático

Los derechos de las Mujeres y el eje transversal de género

Para lograr el avance del tema de género y lograr introducirlo dentro de las dependencias públicas, la SEPREM en coordinación con otras dependencias estatales, impulsó el proceso de construcción del “Plan de Equidad de Oportunidades” (PEO)-para operativizar los ejes de la política- y del Manual del proceso de institucionalización de la perspectiva de género. El PEO incorpora la perspectiva étnica basado en la Agenda Articulada de las Mujeres Mayas, Garífunas y Xincas.

De vital importancia es mencionar que la SEPREM, con el apoyo del Programa Lucha contra las Exclusiones, introdujo dentro del programa de formación y capacitación del INAP, la carrera técnica: “Inclusión del Enfoque de Equidad de Género y de pertenencia cultural en las políticas públicas”. Igualmente cabe destacar que La Secretaría Presidencial de la Mujer, logró en el 2008 la acreditación de veinte mujeres en el nivel de Consejos de Desarrollo Departamental, además realizó un encuentro con representantes de organizaciones de mujeres en el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, espacio en el cual se revisó y validó el Plan de Acción 2007-2011, cuyo objetivo es el fortalecimiento de la participación y articulación de las organizaciones de mujeres para la incidencia en las políticas públicas.

Es importante mencionar que la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), brindó asesoría, atención y seguimiento a mujeres indígenas violentadas, proporcionándoles servicios jurídicos, social y psicológicos de manera gratuita, atendiendo en 2008, la cantidad de 1911 casos.⁷⁰ En el mismo contexto, el Instituto de la Defensa Pública Penal activó una línea de consultas legales, habilitada con el número 1571, al que pueden llamar mujeres víctimas de violencia intrafamiliar. Por último, es necesario mencionar que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social validó el Plan Estratégico Institucional de Género 2008-2012, el cual tiene como objeto central, la aplicación de los derechos laborales de las mujeres en los espacios de trabajo.

Derechos y desarrollo de los Pueblos Indígenas, en un contexto intercultural

El desarrollo y derechos de los pueblos indígenas, en un marco de interculturalidad, en el primer año de gestión enfrentaron una serie de desafíos políticos, técnicos, administrativos y financieros. La institucionalidad había sido debilitada, por lo que las principales acciones respondieron a los compromisos establecidos en las políticas, tales como la educación bilingüe en sus niveles preprimaria y primaria. (Véase lo concerniente al

⁷⁰ Defensoría de la Mujer Indígena, Área de Atención de Casos, 2008. Tomado de: Informe Avances Acuerdos de Paz 2008, SEPAZ

sector educación en este informe). A la vez, también se evidencian adelantos relacionados, tanto con los derechos y el desarrollo indígena, como con el cumplimiento de la temática dentro del marco de los Acuerdos de Paz. Este tema fue asumido por el actual gobierno como eje fundamental y transversal en su agenda social.

Entre los adelantos a destacar está el “Lanzamiento de la campaña nacional por la Convivencia en la Diversidad Cultural”. El objetivo de esta campaña fue poner énfasis en la aceptación de principios y valores en la búsqueda de la eliminación del racismo y para generar un cambio actitudinal en la sociedad guatemalteca con respecto a los pueblos indígenas, divulgándose los derechos de los pueblos indígenas y la convivencia armónica, logrando una cobertura de 26014 personas a nivel nacional. Esta era una meta para 2008, que se cumplió en un 100%. En la misma línea, fue publicado el documento Versión para Trabajo del Diagnóstico del Racismo en Guatemala traducido en una “Guía para la Facilitación del Juego de la Inclusión” y el documento “Construyamos una Sociedad Incluyente”. Estos documentos constituyen una guía metodológica para la realización de talleres que propicien una convivencia armónica entre los distintos pueblos que componen la sociedad guatemalteca. De igual manera, fue instalada la mesa técnica de discusión para la implementación de la Universidad Maya, con el objetivo de diseñar una propuesta de gestión política que viabilice el proceso de creación de dicho ente, el cual funcionará con subsidio estatal.

Otro avance de suma importancia es el inicio de transmisiones en televisión abierta del Canal TV Maya, el cual fue asignado a la Academia de Lenguas Mayas. La programación está saliendo al aire durante 45 minutos diarios e incrementará su programación de manera paulatina. La cobertura inicial de TV Maya abarca los departamentos de Guatemala, Sacatepéquez, Chimaltenango y una parte de Escuintla, transmitiendo en idiomas mayences con subtítulos en castellano.

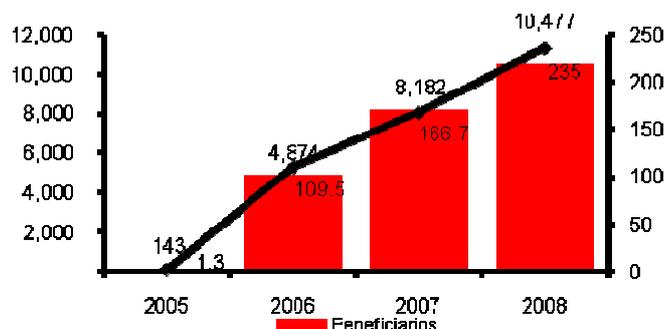
Para impulsar el desarrollo de los pueblos indígenas y garantizar la transparencia, durante el año 2008 fueron publicados en Guatecompras 54 proyectos que dan respuesta a necesidades y requerimientos de las comunidades indígenas del país, los cuales comprenden programas de capacitación y empoderamiento ciudadano, salud, agrícolas, ecoturismo, artesanías, producción de alimentos, hortalizas, apícolas, entre otros. Aunado a esto se dio un hecho histórico, que es la creación y nombramiento del Embajador Extraordinario Itinerante de Asuntos Indígenas, como un mecanismo para impulsar la legislación internacional de los derechos de los pueblos indígenas, derivado de los valores que inspiran la aplicación del Plan de Gobierno.

Se capacitó a 1,185 mujeres líderes, representantes de las comunidades lingüísticas, y se retomó la promoción y socialización del Convenio 169 de OIT a funcionarios públicos, organizaciones indígenas y diversos actores de la sociedad civil a través del Instituto Nacional de Administración Pública. Un desafío importante para la efectiva transversalización de los derechos de los pueblos indígenas en la administración pública lo constituye la adecuación de las políticas, el impulso de un sistema efectivo de planificación con enfoque territorial, metodologías e instrumentos pertinentes, considerando que es necesario avanzar hacia un proceso sólido que permita medir y evaluar el impacto de la inversión en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, así como desarrollar e implementar medidas orientadas a articular las políticas y la planificación con metas concretas y definidas que garanticen el destino y calidad del gasto público.

Resarcimiento

En materia de desarrollo democrático, pueden observarse avances en lo concerniente a resarcimiento a las víctimas del conflicto armado interno. En este contexto, uno de los logros principales ha sido la ampliación del Programa Nacional de Resarcimiento (PNR), que en 2008 alcanzó niveles superiores a los de los años anteriores. Por medio del PNR, se ha iniciado una reestructuración y reingeniería de procesos, a fin de devolver al Programa la visión integral. Tras el planteamiento de esta reingeniería, se pudo brindar, durante 2008, resarcimiento material a 10,447 sobrevivientes del conflicto, con una inversión de Q.235 millones. Es importante señalar que las cifras de resarcidos, tanto en número de personas como en erogación monetaria, superan a las de 2007 y de todos los años anteriores (ver gráficas).

Gráfica 6
Programa Nacional de Resarcimiento: personas beneficiadas y montos invertidos
Millones de quetzales
2005-2008



Fuente: elaboración de SEGEPLAN con base en Informe SEPAZ, 2008

III. Productividad

Consolidar la estabilidad macroeconómica del país en el corto, mediano y largo plazo

De acuerdo con los indicadores estratégicos elaborados en el plan de gobierno, se estimó un crecimiento de la economía para 2008 de 5.5%. Por su parte, la Junta Monetaria del Banco de Guatemala, a través de la política Monetaria, Cambiaria y Crediticia 2008, estimó una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto –PIB– de 5.3%. El comportamiento previsto en la actividad económica nacional en su momento, se fundamentaba -en el orden externo- en un entorno menos favorable, derivado de la desaceleración que se esperaba experimentar la economía de los principales socios comerciales de Guatemala y de los elevados precios internacionales del petróleo y sus derivados. Por su parte, en el orden interno, el crecimiento esperado se basaba en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, sustentada en políticas monetaria y fiscal disciplinadas, en las expectativas favorables de los agentes económicos y en la fortaleza de la inversión pública y privada.

Sin embargo durante 2008, la tasa de crecimiento del PIB se situó en 4.0%. Dicha tasa sigue siendo superior a la tasa promedio registrada en la última década (3.8%) y mayor, por quinto año consecutivo, a la tasa de crecimiento de la población (2.5%); no obstante, fue menor en 1.3 puntos porcentuales al crecimiento estimado por la autoridad monetaria. y menor en 1.5 puntos porcentuales al crecimiento esperado en el plan de gobierno.

Desempeño de la política monetaria, cambiaria y crediticia

La Junta Monetaria determinó la Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia durante el período 2005-2008 dentro de un marco de adopción de un esquema de metas explícitas de inflación (*Inflation Targeting*)⁷¹, el cual se fundamenta en la elección de la meta de inflación como el ancla nominal de dicha política y se consolida con la vigencia de un régimen de tipo de cambio nominal flexible, con el uso de instrumentos de control monetario indirecto (operaciones de estabilización monetaria, privilegiando las decisiones de mercado), así como en el fortalecimiento de la transparencia en las actuaciones del Banco Central, con el fin de consolidar la estabilidad en el nivel general de precios. Para 2008, la Junta Monetaria estableció una meta de inflación de 5.5% con un margen de tolerancia de +/- 1.5 puntos porcentuales para diciembre de 2008. Por su parte, en el plan de gobierno se estimó una tasa de inflación de 5%⁷².

En 2007 y 2008 el ritmo inflacionario se ubicó en 8.75% y 9.40%, respectivamente, en ambos años tal como se anticipaba, por encima de la meta de inflación establecida por la autoridad monetaria y en el plan de gobierno. Es importante reiterar que durante el período de estudio, el mantenimiento de la disciplina monetaria, fue complementado significativamente por una política fiscal disciplinada que contribuyó a la estabilidad macroeconómica mediante un déficit fiscal moderado (1.6% del PIB), incluyendo una ampliación presupuestaria aprobada en octubre y un porcentaje alto de ejecución presupuestario (97.1%)⁷³. Cabe indicar que el plan de gobierno estimó para 2008 un déficit fiscal de 1.5% del PIB, que se considera congruente con el resultado obtenido.

El esquema de metas explícitas de inflación, tiene como su principal instrumento la tasa de interés líder de política monetaria que se aplica a las captaciones por parte del banco central a 7 días plazo, dicha tasa fue incrementada a 7.25% a partir de julio de 2008, ello con el propósito de contrarrestar las presiones inflacionarias que comenzaron a evidenciarse en el ritmo inflacionario total a fin de hacerlo converger a las metas de inflación previstas para el mediano plazo.

El tipo de cambio nominal, durante el período 2005-2008 prácticamente se considero estable y mostrando movimientos estacionales relativamente normales. Al 31 diciembre de 2008, el tipo de cambio del quetzal frente al dólar fue de Q.7.782, valor ligeramente superior al de Q.7.751 del 2 de enero de 2005, que implicaría una depreciación nominal de apenas 0.40%.

Gasto Público

La ejecución presupuestaria en 2008, fue de Q42,661.5 millones, superior en 7.9% a la registrada el año anterior (39,548.2 millones). En términos relativos, la ejecución total del presupuesto de 2008 fue de 97.1%, muy cercana a la ejecución del año anterior (98.4%). Las dependencias del ejecutivo que mayor participación mostraron en dicha ejecución fueron, Obligaciones a Cargo del Tesoro (34.8%); Servicios de la Deuda Pública (14.8%); Ministerio de Educación (13.6%); y, Ministerio de comunicaciones (10.0%), que en total ejecutaron el 73.2% del presupuesto⁷⁴.

Debido a la vigencia de nuevas normas de ejecución presupuestaria, algunas dependencias del Ejecutivo tuvieron una ejecución menor a la registrada el año anterior, entre las que se encuentran el Ministerio de Finanzas Públicas (-3.9%), el Ministerio de Agricultura (-18.2%), el Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas (-15.7%) y el Ministerio de Cultura y Deportes (-2.8%). Por su parte, las dependencias que mayor tasa de crecimiento mostraron en su ejecución, respecto al año anterior, fueron, los ministerios de Trabajo y

⁷¹ El esquema monetario de metas explícitas de inflación (*Inflation Targeting*) se fundamenta en la elección de la meta de inflación como el ancla nominal de política monetaria y se consolida con la vigencia de un régimen de tipo de cambio flexible, con el uso de instrumentos de control monetario indirecto (operaciones de estabilización monetaria, privilegiando las decisiones de mercado), así como con el fortalecimiento de la transparencia de las acciones del Banco Central.

⁷² Indicadores estratégicos a lograr. Unidad Nacional de la Esperanza –UNE-

⁷³ Ministerio de Finanzas Públicas. Memoria de Labores 2008

⁷⁴ Fuente Ministerio de Finanzas Públicas. Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental.

Previsión social (141.6%); Economía (75.6%); Gobernación (32.3%); Defensa Nacional (20.7%); Presidencia (17.4%); Obligaciones a Cargo del Tesoro (17.0%). Cabe indicar que los ministerios de Educación y Salud Pública y Asistencia Social que en conjunto ejecutaron aproximadamente el 20% del presupuesto, mostraron una mayor ejecución respecto al año anterior de 7% y 5.4%, respectivamente⁷⁵, principalmente porque las prioridades de Gobierno privilegiaron la solidaridad con los sectores sociales más necesitados, la infraestructura vial y la seguridad ciudadana.

Ingresos Tributarios

Por su parte, la política fiscal se orientó por un lado, al fortalecimiento de los ingresos tributarios. En este sentido, para el año 2008, la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT–, se planteó como meta, alcanzar un monto total de ingresos brutos por Q35,236.42 millones. La recaudación bruta total de la administración tributaria fue de Q35,280.46 millones, equivalente al 11.97%, del PIB. La recaudación tributaria de la SAT, fue congruente con la meta establecida de Q34,658.08 millones, al llegar a Q33,824.30 millones; y, los impuestos indirectos recaudados fueron de Q24,110.0 millones, estando muy cerca de la meta establecida de Q25,244.89 millones. Cabe indicar, que fue relevante la recaudación tributaria realizada por otras instituciones, en el rubro de regalías e hidrocarburos compartibles, al haber sobrepasado la meta en 345.4%, al llegar a Q1,456.16 millones. Sin embargo, la carga tributaria fue inferior a la observada en 2007 (12.3%); al haberse situado solamente en 11.3% del PIB, que como se indicó, está muy por debajo de la meta mínima indicativa establecida en los Acuerdos de Paz (13.2%)⁷⁶.

Dentro de los factores que explican la caída en la carga tributaria destacan una desaceleración importante en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado –IVA–, causando una reducción de 0.4 puntos porcentuales en la carga tributaria, como resultado de una combinación de eventos, incluyendo una acumulación del crédito fiscal en el sistema de retenciones y una contracción en el consumo interno asociado a los efectos de la crisis económica mundial. La contracción en el consumo afectó también la recaudación de los impuestos específicos o selectivos al consumo, generando una reducción de 0.1 puntos porcentuales en la carga tributaria. La caída en la recaudación del Impuesto a la distribución de petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo, cuya recaudación depende del volumen y no del valor de los combustibles comercializados tuvo mayor impacto en la reducción de la carga tributaria, debido a que se redujo el consumo de combustibles debido al alza de los precios de éstos⁷⁷.

Avances en transparencia, una contribución a la rendición de cuentas y el combate a la ineficiencia y la corrupción

En los últimos años, la ejecución del gasto por la vía de Organizaciones no Gubernamentales –ONG–, ha aumentado, alcanzando 4.6% del gasto público total en 2008. El gasto público ejecutado a través de fideicomisos se mantuvo elevado, en un 8.7% del gasto público total, mientras que el gasto canalizado por la vía de organismos internacionales se redujo sensiblemente. Las transferencias entre entidades (de Ministerio a Ministerio), alcanzaron Q3,834.4 millones, equivalentes al 8.7% del presupuesto. Otras transferencias internas se llevaron a cabo dentro de los Ministerios y Secretarías, como consecuencia de los ajustes naturales que cualquier presupuesto requiere, y que durante 2008 fueron afectados por cambios inesperados, como el aumento del precio de la energía y de los combustibles. Estas transferencias internas alcanzaron Q6,699.8 millones, 15.2% del presupuesto total.⁷⁸

Competitividad y Atracción de Inversiones

⁷⁵ Idem

⁷⁶ Superintendencia de Administración Tributaria –SAT–, Recaudación tributaria realizada en el 2008 vrs. metas de recaudación tributaria 2008.

⁷⁷ Memoria de Labores 2008, Ministerio de Finanzas Públicas, Febrero 2008.

⁷⁸ Memoria de Labores 2008, Ministerio de Finanzas Públicas, Febrero 2008.

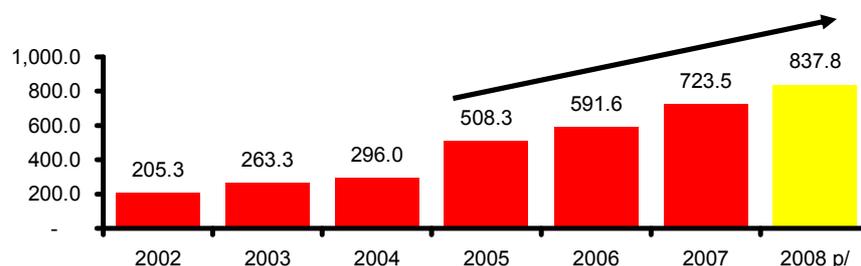
Las relaciones comerciales internacionales de Guatemala siguen caracterizándose por un notorio déficit comercial, el cual se ha agudizado en los últimos años al pasar de US\$3,194.9 millones en el año 2001 a US\$7,185.2 millones en el 2008, llegando a representar el 18.5% del PIB en este último año⁷⁹. Ante esta situación, se han realizado esfuerzos tendentes a lograr una mejora en los términos de intercambio del país con el resto del mundo, por lo que el Programa Nacional de Competitividad -Pronacom-, órgano a quien se le otorga la responsabilidad de definir y dirigir el Programa Nacional de Competitividad, e Invest in Guatemala, identificaron las ventajas comparativas de Guatemala,⁸⁰ las cuales han servido para reorientar la estrategia de competitividad e inversión, aunque con algunos matices distintos, trazándose como meta el mejoramiento del clima de negocios y la atracción de inversiones, el fortalecimiento de sectores de clase mundial, la reducción de la informalidad laboral, el incremento en la calidad de empleo, el aumento de la productividad, y la mejora en el clima de negocios mediante la eliminación de barreras a la competencia e inversión.

Una de las formas de evaluar si efectivamente se cumplió con las metas trazadas a lo largo de 2008, es a través del Índice Global de Competitividad publicado por el Foro Económico Mundial, el cual presenta a Guatemala como uno de los países que ha avanzado con paso firme en la mejora de su competitividad. Resalta del informe los avances logrados en la eficiencia de mercados, apoyados en particular por la modernización de las regulaciones, las mejoras en la tramitología y en la formación de clúster, además de una mayor cooperación entre empresas⁸¹.

De igual manera, los resultados del “Doing Business 2008” del Banco Mundial en su reporte, que investiga las regulaciones que fomentan y restringen la actividad empresarial. Presenta indicadores cuantitativos que miden la regulación empresarial y la protección de los derechos de propiedad (apertura de una empresa, contrato de trabajadores, obtención de crédito, pago de impuestos, cumplimiento de contratos entre otros), año con año ubica a Guatemala en una mejor posición, al situar al país en el número 112 de entre 181 países.

El año 2008, representó un año de logros significativos en la inversiones extranjeras que llegaron al país, con el consiguiente efecto positivo sobre el empleo. La estrategia global de atracción de inversiones seguida por Invest in Guatemala permitió que los montos de inversión extranjera mantuvieran un crecimiento constante durante el presente año. Los resultados reflejan a empresas Mexicanas, Colombianas, Italianas, Españolas y de Estados Unidos como las principales representantes de la inversión realizada.

Gráfica 7
Guatemala: Flujo de Inversión Extranjera Directa
Período 2002-2008
En millones de US Dólares



⁷⁹ Banco de Guatemala. Balanza de Pagos 2008

⁸⁰ Ventajas: a) Posición geográfica, b) clima favorable todo el año y, c) biodiversidad y recursos naturales y arqueológicos.

⁸¹ El Foro Económico Mundial es una organización internacional e independiente comprometida con la colaboración entre líderes para que, juntos, aborden temas clave: atracción de talento, sustentabilidad, riesgos económicos, seguridad social y economías emergentes, entre otros

p/ Cifras preliminares

Fuente: Elaboración Segeplan con información del Banguat.

El clima de negocios favorable ha tenido también un impacto positivo ante las agencias calificadoras de riesgo país. Es así, que Fitch Ratings, Moody's Investors Service y Standard and Poor's (S&P), quienes a pesar de los factores de riesgo que pueden implicar los efectos de la crisis financiera internacional, mantuvieron la calificación de riesgo país para Guatemala en BB+(estable), Ba2+ y BB+, respectivamente. Para ello, consideraron los resultados satisfactorios de las finanzas públicas, la eficiente administración de la deuda pública y la notable estabilidad macroeconómica⁸². Por su parte la Calificadora de Crédito País -Institutional Investors- reportó un crecimiento en la calificación de Guatemala al pasar de 44.1% en septiembre 2007 a 44.8% en la misma fecha de 2008.

En el año 2008, también se apoyó el aumento de la productividad y competitividad de las Mipymes, al incorporar gradualmente a las microempresas y a los trabajadores independientes a la economía formal, promoviendo la formación, el fortalecimiento y el desarrollo de comunidades sociales empresariales.

Apertura externa y negociaciones comerciales

En 2008, en el marco del desempeño del comercio exterior de Guatemala, en términos generales se puede apreciar que, no obstante el alto grado de incertidumbre que prevaleció en los mercados internacionales, las exportaciones si bien manifestaron cierta desaceleración respecto al crecimiento del año anterior, tienen un buen resultado, ante todo si se tiene en cuenta el estancamiento de la economía global. En ese sentido, en 2008 se exportó un valor mayor en Q1,035.7 millones que el registrado en 2007 (Q6,983.4 millones), mostrando una tasa de crecimiento de 14.8%. De igual manera, el valor de las importaciones también mostró un nuevo aumento (12.0%), al pasar de Q13,576.4 millones en 2007, a Q15,204.3 millones en 2008⁸³.

Modernización de la Agricultura

A través del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA- y sus instituciones descentralizadas, el gobierno ha llevado a cabo acciones para avanzar en la modernización y desarrollo de la agricultura. En el 2008, la gestión del MAGA según el Sicoin web, respondió a cuatro programas, similares a los observados en el 2007, siendo estos: Actividades centrales, Agricultura competitiva ampliada, desarrollo agrícola y asistencia alimentaria y partidas no asignables, a través de éste último el ministerio transfiere recursos financieros a sus descentralizadas y a organizaciones privadas que ejecutan proyectos específicos.

Es de hacer notar que el MAGA durante 2008 fue objeto de un nuevo ordenamiento organizacional con miras a adaptar su accionar al cumplimiento de los lineamientos generales de gobierno.

La Política Agropecuaria 2008-2011 en el área de política productiva-comercial se orienta a promover condiciones favorables para la reactivación y modernización de la agricultura, mediante la movilización de recursos y voluntades públicas y privadas hacia el mejoramiento de la productividad y competitividad a efectos de lograr la seguridad alimentaria e incrementar la oferta exportable, objetivo que es compatible con los lineamiento generales contenido en el Plan de Gobierno 2008-2012, que plantea la modernización de la agricultura desde la perspectiva de la diversificación, basada en la transformación de los productos agrícolas, el desarrollo de las comunidades de productores y sus organizaciones, así como en la reconversión agrícola basada en el desarrollo territorial y el uso de la tierra ociosa.

Para el desarrollo de su gestión el MAGA inicialmente contó con un presupuesto de Q 1,230.5 millones, mismo que fue objeto de un recorte presupuestario de Q45.0 millones, ubicando el presupuesto vigente en

⁸² Ministerio de Finanzas Públicas. Comunicado No. 15, junio de 2008

⁸³ Banco de Guatemala, Balanza de Pagos.

Q1,185.3 millones, de los cuales al mes de diciembre 2008 reportó una ejecución de 96 por ciento y una ejecución física promedio del 74 por ciento⁸⁴.

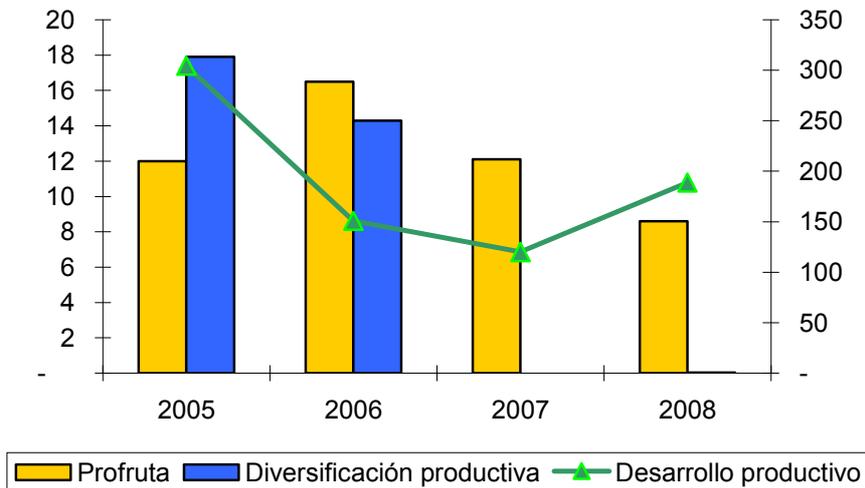
En el tema modernización de la agricultura, a juzgar por las asignaciones presupuestarias, otros de los programas priorizados en 2008 fueron: el control y vigilancia fitozoosanitaria, la distribución de plantas frutales a escala comercial, la incorporación de los cultivos bajo riego, la investigación y el crédito agrícola; estas y otras acciones que apoyan la modernización agrícola, contaron en 2008 con un presupuesto vigente de Q188.7 millones de los cuales el apoyo al crédito agrícola y el desarrollo productivo fueron los mayores con Q126.1 millones, aproximadamente el 66.8 por ciento de lo asignado a la agricultura competitiva ampliada. El grado de ejecución financiera de este eje estratégico para la modernización de la agricultura fue de 94.2 por ciento⁸⁵.

Al profundizar en el análisis se establece que bajo el programa de desarrollo productivo con una asignación de Q55.0 millones figura el de diversificación agrícola, considerada como condición necesaria para la modernización de la agricultura, sin embargo la misma, lejos de contar con una mayor asignación presupuestaria, reporta una disminución casi total (Según Sicoín únicamente le correspondieron Q41.0 quetzales.).

⁸⁴ Sistema Integrado de Contabilidad Nacional, SICOIN.

⁸⁵ Idem

Gráfica 8
MAGA: Presupuesto vigente de programas
que apoyan la reconversión agrícola
En miles de quetzales
Años 2005-2008



Fuente: Sistema Integrado de Contabilidad, Sicoin

Lo que se observa en la gráfica anterior es el comportamiento de las asignaciones presupuestarias de los proyectos Profruta y diversificación productiva, así como el presupuesto total para el programa de Agricultura Competitiva Ampliada, que dentro de la Política Agropecuaria, busca mejorar la productividad y competitividad del sector y es la más cercana a la estrategia de reconversión productiva del Plan de Gobierno.

Cuadro 20
Ejecución física y financiera de los principales proyectos del Programa
de Agricultura competitiva ampliada
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
En Millones de Quetzales y porcentajes
Año 2008

Proyecto o unidad	Avance físico	Avance financiero		
	%	Programado	Ejecutado	%
1 Desarrollo de la fruticultura y la agroindustria	46	8.6	7.5	87
2 Escuela de formación agrícola	58	17.8	16.1	91
Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización				
3 Agropecuaria	42	36.6	35.6	97
4 Normas y Regulaciones	77	27.9	26.7	96
Plan de Acción para la Modernización y Fomento de la				
5 Agricultura Bajo Riego	71	34.3	33.2	97
Programa de apoyo a la reconversión productiva				
6 agroalimentaria	64	33.6	31.9	95
7 Programa de manejo integrado de plagas Petén	91	4.0	3.0	74
Unidad de Planificación Geográfica y Gestión de				
8 Riesgo	94	11.7	11.0	94

Fuente: Informe de avance físico y financiero MAGA, febrero de 2009.

El cuadro anterior muestra un nivel de ejecución física promedio de 67.9 por ciento y financiera por encima del 90 por ciento, lo cual no es del todo malo, si se toma en cuenta las dificultades que en 2008 se tuvieron debido al cambio de ministro que sufrió el MAGA. Sin embargo, es importante dar la atención pertinente a los programas que tuvieron una baja ejecución física, ahondar en las causas que lo provocaron para mejorar su desempeño. Adicionalmente, en el tema fomento agropecuario, es importante recordar que una prioridad es tal, porque está apoyada en metas claras, decisiones políticas y recursos financieros suficientes, y en este sentido dichos factores deben apoyar los programas y proyectos que mas aporten a conseguir los objetivos del Plan de Gobierno.

Otra de las estrategias planteadas en el Plan de Gobierno para lograr la modernización del agro, es la seguridad sobre la tierra. En cuanto a este tema, la regularización de las tierras juega un papel importante. En 2008 el Fondo de Tierras logró entregar 49 escrituras a grupos organizados, 44 por ciento mas que el año anterior, sin embargo en cuanto a la entrega de escrituras individuales solamente logró entregar 1,462, equivalente al 54 por ciento de lo alcanzado en 2007 (2,694 escrituras entregadas). Estas dos acciones en 2008 permitieron regularizar 53,714 hectáreas, pero solo representa un 45% de lo realizado en 2007. Los recursos presupuestarios asignados para el logro de estos objetivos de política fueron de Q14.4 millones.⁸⁶

Dada una estructura agraria asimétrica y rígida como la de Guatemala, así como una baja tasa de inversión privada en el agro las posibilidades de aumentar la producción agrícola nacional son muy difíciles. Desde esta perspectiva los programas para el acceso a la tierra son importantes para lograr estabilidad social y un mayor aprovechamiento del recurso tierra y trabajo para expandir la senda de la producción agrícola nacional.

En el 2008, el monto total de inversión del Fondo de Tierras, en el programa de Acceso a la Tierra, fue de Q.186.6 millones, de los cuales los créditos destinados a la compra de tierras fueron de Q13.2 millones y para arrendamientos de Q122.4 millones, esta última asignación presupuestaria representó un aumento de 155 por ciento con respecto al año 2007, que fue de 48.0 millones⁸⁷.

En cuanto al desempeño de 2008, el Fondo de Tierras logró el acceso a un total de 41,905.12 hectáreas lo que implicó un alcance de 50 por ciento de la meta para compra de fincas y un 71.6 por ciento en el programa de arrendamiento de fincas con respecto a lo programado para dicho año^[5].

Es importante resaltar que el acceso a la tierra por arrendamiento fue superior en 40,004 hectáreas, la compra de fincas en 2008 que fue de 3,266.14 hectáreas. En ese sentido podría concluirse preliminarmente que éste mecanismo de acceso a la tierra podría resultar siendo más eficaz que el primero, en cuanto al logro de objetivos intermedios de política. Sin embargo, es necesario hacer una reflexión respecto a la necesidad de contar con información sobre el tamaño de las unidades arrendadas, los precios del arrendamiento, el grado de especulación que existe en ellos y las condiciones de las fincas que son arrendadas, con el propósito de contar con mayores elementos de análisis y medición de los impactos que se buscan con las políticas de desarrollo.

Desarrollar la capacidad productiva a través de la organización comunitaria

Las organizaciones productivas (cooperativas o empresas campesinas asociativas) que están ligadas a procesos de desarrollo productivo y generación de empleo tienen un vínculo fuerte con el MAGA-, éste en su Política Agropecuaria establece como un lineamiento estratégico el fortalecimiento de las asociaciones cooperativas, empresas campesinas y otras formas de asociación especialmente a través de financiamiento. Para el efecto en

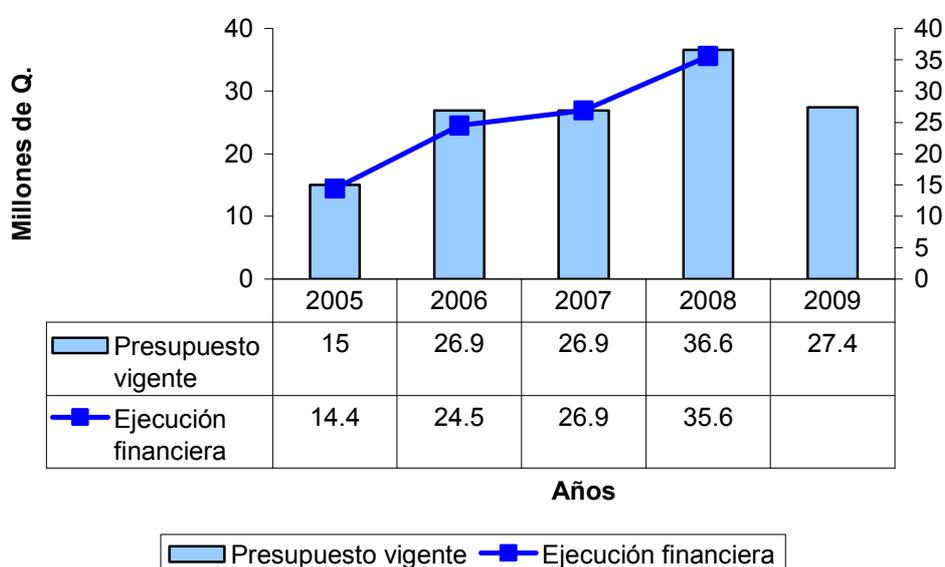
⁸⁶ Memoria de labores del Fondo de Tierras 2007 e informe de ejecución física del Fondo de Tierras, febrero 2009.

⁸⁷ Informe de ejecución física y financiera del Fondo de Tierras, febrero 2009.

el 2008, el Fondo para la Modernización y Reactivación de la Actividad Agropecuaria –Fonagro–, cumple una función importante en dicho apoyo, junto con los aportes otorgados a asociaciones e instituciones a partir de 2008.

De acuerdo con cifras del Sicoin, en 2008 se dio un aumento del 77 por ciento en el presupuesto del Fonagro y aportes a otras asociaciones e instituciones, pasando de Q26.9 millones en 2007 a Q47.7 millones.

Gráfica 9
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
Presupuesto vigente y ejecutado de Fonagro
y aportes a asociaciones e instituciones
Años 2005-2009



Fuente: Sistema de Contabilidad Integrado, Sicoin

Si bien es cierto que un aumento al presupuesto a los fondos destinados al apoyo de las organizaciones en 2008 muestra un interés en dar cumplimiento a las políticas públicas, es evidente la necesidad de fortalecer las capacidades organizativas del Fonagro y que los servicios financieros de Fonagro tengan como base un plan coherente de desarrollo asociativo que contemple los distintos propósitos contenidos en el Plan de Gobierno a saber: fortalecer y reactivar el cooperativismo, basado en su efectividad técnico-administrativa; crear redes de cooperativas orientadas al combate del desempleo y la sostenibilidad alimentaria; y crear y fortalecer comunidades empresariales.

Desarrollo Rural

El desarrollo rural se entiende como un proceso de cambio positivo y sostenido que se da en la sociedad rural y que permite a las personas que integran dicha sociedad alcanzar mayores niveles de vida, así como la libertad para decidir como quiere vivir. Se considera que este proceso de cambio puede ser inducido o apoyado a través de intervenciones que potencialicen las fuerzas internas que lo constituyen y/o crear las condiciones externas que lo afecten positivamente.

Aunque existen distintos enfoques del desarrollo rural, puede decirse con cierto grado de seguridad que existen cinco aspectos de la vida rural que deben ser fortalecidos para obtener algún resultado de desarrollo, estos son: los incentivos a la producción, los apoyos a las mejoras sociales, la inversión en infraestructura física, el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los territorios rurales y algo muy importante, la sostenibilidad ambiental.

Es conveniente aclarar las dificultades que existen en la determinación del gasto público en el desarrollo rural, debido a que no existe en el manual de clasificación presupuestaria cuentas que permitan visualizar la inversión total en este tema, por ahora solamente se cuenta con finalidad llamada desarrollo urbano y rural que no diferencia entre estos dos y que incluye especialmente las transferencias al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, sin dar cuenta del gasto que las instituciones de gobierno realizan en este tema.

En ese sentido en el año 2006 Segeplan contrató una consultoría externa con el propósito de estimar el gasto público en desarrollo rural y determinó que en 2006 este fue de Q10,567.1 millones. Con base en estos datos, se estima que el gasto público nacional para el desarrollo rural en 2008 podría estar alrededor de Q13,985.0 millones, siendo aproximadamente Q7,431.8 gasto social, Q4,746.4 gasto dedicado a infraestructura rural y Q1,806.5 en incentivos a la producción.

Entre algunas de las muchas acciones relevantes que realizó el gobierno para el desarrollo rural en 2008, se pueden mencionar el Programa ProEnergía de ProRURAL que invirtió Q14.7 millones en proyectos de ampliación de la red eléctrica rural, en la construcción y rehabilitación de cuatro Micro hidroeléctricas en los departamentos Quiché, Alta Verapaz, El Progreso y San Marcos. Este tipo de proyectos son de importancia, debido a que muchos estudios sobre desarrollo rural muestran una estrecha correlación entre crecimiento económico e inversión en infraestructura eléctrica.

Otro aporte importante que distingue a la actual administración de gobierno es el énfasis en el programa de extensión agrícola, que ya tiene presencia en 600 comunidades de 53 municipios. Este proyecto ya ha comenzado impulsar tecnología de punta en los cultivos de pequeños productores agrícolas, como son los micro túneles y los macro túneles que permiten un manejo controlado de los cultivos y una mayor productividad por hectárea.

Infraestructura para el transporte

Es oportuno señalar que se carece de una política específica, sin embargo, los programas y proyectos desarrollados están en función de los lineamientos del Plan de Gobierno, en cuanto a procurar la recuperación de la inversión y el mantenimiento de la infraestructura nacional y productiva, enfatizando en la ampliación de la infraestructura vial. Si se cuenta con el Plan de Desarrollo Vial 2000-2010, el cual constituye un plan de inversión en infraestructura vial, con una clara orientación hacia la atención a las regiones de mayor pobreza, sin descuidar aquellas de mayor producción, buscando conciliar el ritmo de desarrollo del país. Entre los objetivos principales que se persiguen con este plan están los siguientes: 1) Incrementar la red vial pavimentada, 2) Mejorar la red vial existente (carreteras centroamericanas, nacionales y departamentales), 3) Contar con un sistema integrado de transporte por carretera y 4) Acceso pavimentado al cien por ciento de las cabeceras municipales.

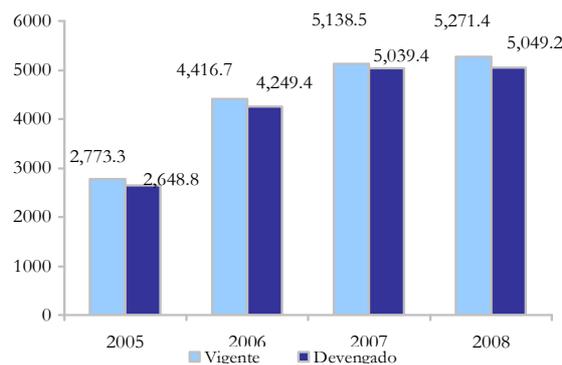
El CIV, por medio del Programa desarrollo de la infraestructura vial, a través de los subprogramas Infraestructura vial y Mantenimiento de la red vial por contrato, llevó a cabo una serie de proyectos tendientes a mantener y mejorar la infraestructura de transporte por carretera en condiciones adecuadas y permanentes de transitabilidad y seguridad vial.

En este mismo ámbito, se dio continuidad a los proyectos de arrastre recibidos de la administración anterior, habiendo ejecutado una longitud total de 1,227.4 kms. Los departamentos de Chiquimula, Escuintla, San Marcos, Jutiapa, Petén y Huehuetenango fueron los más beneficiados al presentar un 100% de avance físico, en la mayoría de los proyectos viales ejecutados. Se construyó y/o se dio mantenimiento mayor a ocho puentes con una longitud total atendida de 123.2 metros lineales y una inversión de Q1.0 millón; también se realizó la construcción de dos tramos de caminos rurales en Chimaltenango, con una longitud de 7.5 kms.

El presupuesto destinado al sector transporte en 2008, representó el 72.6 por ciento del gasto de la finalidad servicios económicos y el 11.8 por ciento del presupuesto total devengado. La ejecución en 2008 fue del orden del 95.5 por ciento, siendo la menor ejecución presupuestaria del sector en los últimos cuatro años.

Hay que hacer notar, que para cumplir de mejor manera lo que se plasma en el Plan de Gobierno en cuanto a mejorar e incrementar la infraestructura física del país, priorizando aquella ubicada en el área rural y de apoyo a la micro y pequeña empresa, habría que evaluar la manera de incrementar la inversión en caminos rurales para impulsar el desarrollo de las comunidades pobres.

Gráfica 10
Sector Transporte: Presupuesto vigente y devengado
Período 2005-2008
En millones de quetzales



Fuente: Minfin

Energía, Minas e Hidrocarburos

El plan de gobierno para 2008, estimó varios indicadores estratégicos para evaluar el desenvolvimiento del sector energético⁸⁸, sin embargo, debido a que no se cuenta con información a ese nivel,⁸⁹ que permita verificar su alcance, en este apartado se hará una evaluación de las metas y objetivos del Ministerio de Energía y Minas –MEM-, Instituto Nacional de Electrificación –INDE y las principales disposiciones emanadas de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica –CNEE-.

En el inicio de 2008 el MEM diseñó la “*Política energética y minera 2008-2015*” con aportes de 130 representantes de los diferentes sectores productivos, académicos y gubernamentales, trazando varios objetivos básicos. El primero es aumentar la oferta energética e incentivar la inversión en el sector, diversificando la matriz energética, ya que anualmente, el país necesita 325 megavatios para satisfacer la

⁸⁸ Ver anexo 1 indicadores, sección Energía y Minas.

⁸⁹ Se cuenta con información agregada. (ver el comportamiento de la generación eléctrica en Guatemala).

demanda y en la actualidad el 65% de la electricidad se produce a través de combustibles fósiles, mientras que apenas el 35% restante proviene de recursos renovables, como el agua. El segundo objetivo es focalizar la tarifa social, ya que el INDE desembolsa aproximadamente Q772.0 millones al año para subsidiar este programa. También se pretende fomentar el desarrollo sostenible y sustentable a partir de los recursos energéticos renovables, aumentar la eficiencia energética del país e impulsar la integración energética centroamericana.

Al evaluar las acciones realizadas para llevar a cabo las metas trazadas, se determinó que el MEM, inició el cambio de la Matriz de Generación Eléctrica, que contempla la adición de más de 1,000 MW de potencia al parque generador, mediante la autorización y registro de 24 proyectos hidroeléctricos, que suman 340.55 MW de potencia instalada, además de 239 MW hidroeléctricos que están en etapa de construcción y 470 MW de plantas térmicas a base de carbón, con una inversión estimada de US\$2,185 millones, en lo que corresponde a centrales generadoras menores de 5 MW, se registraron dieciséis proyectos que suman 52.35 MW y requieren de una inversión estimada de US\$115.0 millones. Asimismo, se realizó una revisión de los pliegos tarifarios de energía eléctrica, con el fin amortiguar el impacto del alza de los precios del petróleo sobre aquellos usuarios de escasos recursos en el país, por lo que se dio vigencia a un nuevo pliego tarifario, en el cual se modificaron los precios de la tarifa eléctrica y se creó la Tarifa Solidaria.

El fortalecimiento del sistema eléctrico nacional se ha logrado a través de la ejecución de las obras de transmisión que, al concluir la línea de interconexión Guatemala/México y la línea Aguacapa-La Vega, permitirá fortalecer la capacidad de la zona sur oriente, y además, será punto de enlace al proyecto del Sistema de Interconexión Eléctrica de Centroamérica –Siepac-.

Se elaboró el primer plan de expansión de la red de transmisión, con el objeto de fortalecer el sistema nacional interconectado y crear infraestructura a las áreas de influencia donde se encuentra el recurso renovable aprovechable; que permita ampliar la cobertura eléctrica, para llevar energía a las poblaciones alejadas. Por su parte, el Siepac, en la actualidad tiene un avance del 97 por ciento en servidumbres constituidas, que representan 274.9 kilómetros, asimismo se ha iniciado la fundición de bases para la colocación de las torres en el tramo la Vega- Valle Nuevo; se finalizaron los trabajos de replanteo y localización de torres en los tramos Aguacapa-Frontera El Salvador, Panaluyá-El Florido y está en proceso el tramo Guate norte- Panaluyá. El proyecto Siepac interconectará la región centroamericana y contribuirá a negociar con mejores precios, la energía eléctrica entre países.

El comportamiento de la generación de energía eléctrica en 2008 alcanzó 8,348.70 giga vatios hora (GWh); con un crecimiento respecto al año anterior de 5.3%, similar a la tasa de crecimiento promedio alcanzada durante los últimos cinco años (5.4%).

Guatemala ha sido un exportador neto de electricidad a los demás países de la región durante los últimos cinco años, debido a que la demanda interna que se agrega cada año y la cual representa entre 90 y 100 MW, ha podido ser abastecida por la producción nacional. Actualmente, la demanda de máxima potencia del sistema es de 1,602.84 MW, y la capacidad instalada operable es de 2,016 MW.

Cuadro 21
Comportamiento de la generación eléctrica en Guatemala
Período 2004-2008

Año	2004	2005	2006	2007	2008	Crecimientos Promedio %
Generación de Energía (GWh)	7,009.25	7,219.78	7,436.62	7,928.62	8,348.70	5.43
Demanda de Maxima Potencia (MW)	1,255.80	1,290.09	1,382.55	1,443.43	1,602.84	5.04
Capacidad Instalada Operable (MW)	1,785.40	1,751.70	1,824.00	1,924.85	2,016.55	4.76
Nueva Capacidad Instalada al S.N.I (MW)	76.00	32.00	34.10	100.73	77.00	83.10

Fuente: Dirección General de Energía, MEM.

Para contribuir al desarrollo rural en Guatemala, se ha logrado ampliar la cobertura, la cual medida por el índice de cobertura eléctrica a nivel nacional ha pasado de 50% en los años noventa, a 85.2%, en 2008, muy cercana a la estimación realizada en el plan de gobierno que contempló una cobertura eléctrica nacional de 85.7%.

Con el objeto de obtener costos más favorables para la generación de energía eléctrica, el INDE, deberá ejecutar proyectos hidroeléctricos, con una potencia adicional de 19.5 MW, a un costo de US\$60.1 millones y con un plazo máximo de treinta meses para su ejecución.

También se ha dado apoyo a tres proyectos para la generación eléctrica a base de carbón los cuales incorporarán una capacidad instalada de 470 MW, todos ellos ubicados en el departamento de Escuintla y con una inversión estimada de US\$ 960 millones.

Electrificación rural

Para el período 2008-2012 el INDE se ha trazado la meta de introducir energía eléctrica en 2,633 comunidades que integran 280,639 usuarios, beneficiando alrededor de 1.5 millones de habitantes, por medio de la construcción de 28 subestaciones y 1,283 kilómetros de líneas de transmisión y de esa forma alcanzar un índice de electrificación rural del 90%, para lo cual inició el Plan de Electrificación Rural –PER– a nivel nacional. La construcción de obras se financió con fondos provenientes de varias fuentes y se otorgó un subsidio a la electrificación rural con base en el artículo 47 de la Ley General de Electricidad, el cual estipula que el Estado podrá aportar fondos para la construcción de proyectos de electrificación rural.

El PER ha permitido conectar aproximadamente a 200,000 beneficiarios en 1,905 comunidades en todo el país. Para el efecto se han construido 700 kilómetros de líneas de transmisión de 69 kilovatios y se ha logrado un índice de electrificación de 85.3%; asimismo, permitirá desarrollar el proyecto de energización rural (electrificación rural) para mejorar el suministro e instalación de sistemas para iluminación con energía solar (fotovoltaica), para atender a la gran demanda de energía y para encontrar una solución al problema de la electrificación rural.

Minería

En cuanto al sector Minero, el MEM, impulsó la nueva Ley de Minería, que busca incrementar sustancialmente las regalías provenientes de la explotación de oro, y contempla la creación del Fondo Minero, de tal forma que los beneficios obtenidos de dichas prácticas, lleguen a las poblaciones involucradas con la minería.

En el año 2008 se incrementó la actividad minera del país en relación al año anterior, debido principalmente al crecimiento de la minería metálica. Considerando que los precios internacionales de los metales preciosos muestran en general tendencia al alza, y que los volúmenes de producción de oro y plata en el departamento

de San Marcos aumentan cada año, se proyecta que la producción de la mina Marlin I se sitúe en US\$237.8 millones.

En base a las credenciales de exportación otorgadas por la Dirección General de Minería en el presente año, puede establecerse que los principales productos mineros de exportación son oro, plata, yeso, mármol y bentonita. La actividad minera de Guatemala generó mayores ingresos al Estado y municipalidades, que el año anterior, aportando la producción de oro y plata Q 17.6 millones por concepto de regalías, superando los Q 16.1 millones del año anterior; y, aproximadamente Q 87.9 millones por concepto de impuesto sobre la renta.

Hidrocarburos

En este tema, el MEM realizó, la Licitación de nuevas áreas petroleras, con el fin de desarrollar reservas potenciales del orden de los 878 millones de barriles de petróleo. En cuanto a los precios de los combustibles en el país, además ha fortalecido el papel fiscalizador que le corresponde a efecto de ejercer la debida supervisión y control que manda la Ley de Comercialización de Hidrocarburos, con el objeto de garantizar la calidad y que los precios internos de los combustibles reflejen el comportamiento del mercado internacional, para lo cual brinda información constantemente a la población sobre dichos precios y sus tendencias.

Por medio del Plan Centinela se ha verificado, especialmente en las estaciones de servicio, que el despacho de combustibles sea en la cantidad exacta, de la calidad adecuada y que las instalaciones cumplan con todas las medidas de seguridad.

En relación al gas licuado de petróleo, las actividades se enfocaron en verificar que el consumidor recibiera la cantidad exacta del gas propano que compra envasado en cilindros para su uso residencial o comercial; también se hicieron esfuerzos encaminados a la certificación técnica de las unidades de transporte de combustibles líquidos y de gas licuado tanto a granel como en cilindros. Todas estas actividades tienen como objetivo primordial la protección y asistencia al consumidor, la protección de sus bienes y del medio ambiente.

En cuanto a la producción nacional de petróleo crudo, en el 2008, se estima un ingreso de US\$82.94 millones por concepto de regalías, adicional a los impuestos que generan los operadores petroleros, con una producción nacional promedio de 14,000 barriles diarios.

Comunicaciones

La importancia de las tecnologías de la información y las comunicaciones -TIC- es ampliamente reconocida en la actualidad como herramienta esencial en la lucha contra la pobreza, para la generación de ingresos, la mejora del acceso a la educación, así como para facilitar el intercambio de conocimientos y experiencias a comunidades e instituciones del mundo en desarrollo.

Este sector se inserta en la Política de Desarrollo Económico del Programa de Productividad del Plan de Gobierno, la cual busca crear y mantener las condiciones para que los actores productivos involucrados en el proceso económico puedan generar riqueza en forma sostenida, que se traduzca en desarrollo económico equitativo y sustentable que beneficie a la población guatemalteca. Dentro de la Política, se concibe como objetivo mejorar e incrementar la infraestructura física del país, priorizando aquella ubicada en el área rural y de apoyo a la micro y pequeña empresa; a la vez que la estrategia a implementar es propiciar la inversión mixta o la concesión, en las condiciones más favorables al Estado, a empresas privadas para la expansión de la infraestructura física.

En ese sentido, para hacer más accesible las comunicaciones a la población, especialmente a la del interior del país, para que ésta cuente con esa ventaja competitiva, se plantea como acción incrementar el presupuesto de las unidades ejecutoras responsables de mejorar y ampliar la infraestructura física social del país, incluidas las comunicaciones en el área rural.

Es de hacer notar que este sector carece de una política específica, sin embargo alrededor del mismo existe todo un cuerpo legal que regula su accionar así como su desarrollo, de igual manera las instituciones que lo conforman; la rectoría la fija la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto No. 114-97 del Congreso de la República, al Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda -CIV-. Otros instrumentos legales creados con el fin de desarrollar el sector, lo constituye la Ley General de Telecomunicaciones, Decreto 94-96 del Congreso de la República, por medio de la cual se crea la Superintendencia de Telecomunicaciones -SIT-, como un dependencia adscrita al CIV, con independencia para el ejercicio de sus atribuciones y funciones. La misma ley crea el Fondetel, como un fondo para el desarrollo de la telefonía y mecanismo financiero administrativo para promover el desarrollo del servicio telefónico en áreas rurales y urbanas de bajos ingresos.

La SIT, es el ente que vela por el desarrollo de las actividades de telecomunicaciones y norma el aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, y Guatel y Fondetel las instituciones que llevan a cabo el desarrollo de las actividades de telecomunicaciones.

Para el 2008 el CIV se fijó como metas ampliar la cobertura de los servicios de telecomunicaciones en el ámbito nacional, especialmente en el área rural o en las áreas donde este servicio sea deficiente, incentivando a las empresas de telefonía a prestar sus servicios en dichas áreas, proporcionándole un subsidio a las empresas que cumplan con los requisitos que establece la Ley General de Telecomunicaciones. Administrar, controlar, regular y supervisar la explotación del espectro radioeléctrico.

Es por medio del Programa servicios, supervisión y regulación de las telecomunicaciones, a través de los subprogramas Servicios para el desarrollo de la telefonía y Servicios de radio y televisión, que el CIV realiza los proyectos de este sector.

Guatel, principal responsable de satisfacer las necesidades de servicios de telecomunicaciones en áreas suburbanas y rurales del país, instaló líneas fijas en 15 departamentos por un total de 3,420, es decir un siete por ciento menos que las instaladas en el 2007. De ese total instalado, el 71 por ciento corresponde al departamento de Guatemala, en detrimento del interior del país al obviar el objetivo de llevar estos servicios al área rural.

Se dio inicio al proyecto de interconectividad de las distintas instituciones del Estado (red gubernamental), por medio de una conexión altamente segura, confiable, permanente y dedicada, con calidad de servicio y economía de escala, que permitirá transportar información entre organismos gubernamentales de forma eficiente y mejorará los servicios prestados a los ciudadanos.

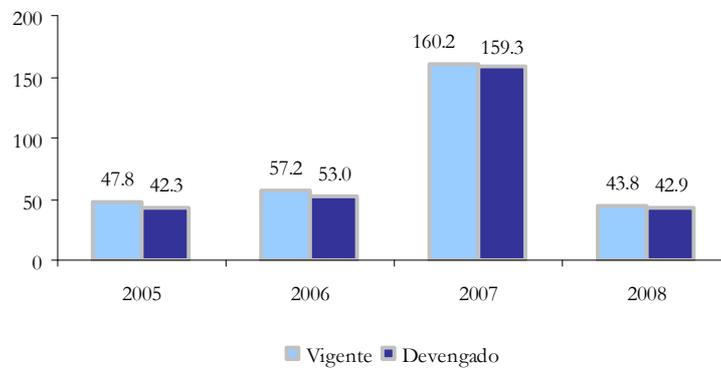
Fondetel, que funge como un mecanismo financiero administrativo para promover el desarrollo del servicio telefónico en áreas rurales y/o urbanas de bajos ingresos, mostró avances en la instalación de servicios telefónicos en quince departamentos y 52 municipios del país, beneficiando alrededor de 523,870 personas. En el 2008 se tuvo un crecimiento del 9.4 con respecto al año anterior, alcanzando las 12,449 líneas instaladas.

En lo que respecta a los servicios de radio y televisión se inicio con las transmisiones del Canal 5 de televisión abierta, cuya frecuencia fue adjudicada a la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala -ALMG-, entidad autónoma que fomenta el uso de los veintidós idiomas mayas hablados en el país, mediante la transmisión de programas con subtítulos en español, lo que ayudará a llevar el mensaje a un mayor número de la población.

Además, mediante donación de la República de China (Taiwán) de US\$20.0 se logró actualizar el equipo de las cinco estaciones de radio del Estado.

Con respecto al presupuesto destinado al sector comunicaciones, puede observarse que es uno de los más bajos. En el 2008 el presupuesto vigente fue el menor en los cuatro años observados; la ejecución del año con respecto al 2007 fue de únicamente 26.9 por ciento. En el 2008 el gasto en el sector representó 0.61 por ciento del gasto devengado en la finalidad servicios económicos y el 0.10 por ciento del presupuesto total devengado. La ejecución en el 2008 fue del orden del 97.9 por ciento, siendo la menor ejecución presupuestaria del sector en los últimos cuatro años.

Gráfica 11
Sector Comunicaciones: Presupuesto vigente y devengado
Período 2005-2008
En millones de quetzales



Fuente: Minfin

IV. Regionalidad

Le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores -MINEX- velar por la implementación de la política exterior del país con base en la Política de Relaciones Exteriores, para ello organiza su accionar en el ámbito multilateral y bilateral; para el 2008 observó el siguiente desempeño:

Ámbito Multilateral

Durante el 2008, se priorizaron acciones tendientes a tener una participación activa en la Organización de Naciones Unidas –ONU- y sus Asambleas Generales, de seguimiento a los compromisos emanados de las reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno en las Cumbres Iberoamericana, Grupo de Río, ALC-UE y de Las Américas, y de otras de carácter regional.

Guatemala mantuvo presencia en organismos internacionales, ocupando la Secretaría General de la Asociación de Estados del Caribe, la 2da. Vicepresidencia de la Comisión del Mar Caribe, la Vicepresidencia Técnica-Científica del Instituto Italiano-Latinoamericano, la Presidencia de la Organización Iberoamericana de la Juventud, la Vicepresidencia de la Comisión de Seguridad Hemisférica y la Vicepresidencia de la Conferencia General del Organismo para la proscripción de las Armas Nucleares en América Latina, entre otras no menos importantes.

En materia de paz y seguridad internacional, continuó su participación con contingentes de operaciones de mantenimiento de la Paz de la ONU, en específico, en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas para Haití y en la Misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo y con Observadores Militares participa en las Misiones de Paz en Costa de Marfil, Sudán, Darfur, Etiopía y Eritrea y Nepal.

En otros temas, Guatemala suscribió la Convención sobre Municiones de Racimo y se logró el nombramiento de Guatemala ante la ONU con sede en Nueva York, como facilitador del Secretario General para la negociación de la Estrategia Mundial contra el Terrorismo.

Relaciones comerciales internacionales

En materia comercial, en el marco del Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones -Conapex- se aprobó la Política Integrada de Comercio Exterior de Guatemala para los años 2008-2011 y dentro de la Comisión Nacional Coordinadora de Exportaciones -Conacoex-, se elaboró la Estrategia de Aprovechamiento de los Tratados de Libre Comercio vigentes para los mercados de Estados Unidos, Centroamérica, México y Europa. Así también, se avanzó en el proceso de negociación del TLC con la Comunidad del Caribe -CARICOM- CA4⁹⁰ y se reactivó la negociación del TLC con Canadá; se suscribió con Panamá el Protocolo Bilateral de Acceso a Mercados en el marco del TLC; se renovaron los privilegios de países beneficiarios del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias (SGP+) con la Unión Europea para el período 2009-2011.

En materia de medio ambiente, como resultado de la Visita oficial del Secretario General de la Organización Marítima Internacional, se concretó el alcance de un posible Acuerdo de Cooperación para fortalecer el sistema portuario nacional en beneficio del comercio exterior y el turismo por la vía marítima y en seguimiento al cumplimiento del Protocolo de Montreal, Guatemala reportó la eliminación de 18.6TM de clorofluorocarbonos de su cuota nacional establecida en 20 TM, y de 476.24 MT de bromuro de metilo, superando las expectativas de reducción en un 396 por ciento. Lo anterior ha permitido dar cumplimiento del Objetivo 7 de las Metas del Milenio: “Garantizar la sostenibilidad del Medio Ambiente” Indicador 7.3., lo que a su vez puede favorecer el proceso de recuperación y conservación de los ecosistemas y la salud humana.

Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea

Actualmente en el ámbito de las relaciones Centroamérica – Unión Europea, se negocia el Acuerdo de Asociación que incluye tres pilares: Libre Comercio, Acuerdo de Cooperación y Acuerdo Político. En ese marco, Guatemala asumió la vocería rotativa centroamericana con un 34.8 por ciento de los textos acordados y durante su gestión se alcanzó más del 43.1 por ciento de los acuerdos, registrando avances de más del 79.7 por ciento en los textos negociados en los pilares de diálogo político y cooperación.

Consolidación del proceso de integración centroamericana

En este tema se avanzó en la aprobación institucional del Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana; así mismo Guatemala depositó el instrumento de ratificación del Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, con el que pasó a ser miembro pleno de dicho órgano; concluyó el proceso de ratificación del Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y, conjuntamente con los otros países de la región centroamericana, se instaló el Comité Ejecutivo del Sistema de Integración Centroamericana -SICA-, como órgano permanente del Sistema.

Los avances en el proceso de fortalecimiento de la integración centroamericana también se perciben en la aprobación de la Agenda Estratégica Social de Centroamérica, de los lineamientos de la Estrategia Regional de

⁹⁰ Grupo de países integrado por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua

Cambio Climático, de la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud -ERAS 2009-2024- y del Plan de Acción con Costos de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, así como en la adopción del Sistema de Seguridad Turística de Centroamérica, el acercamiento entre el SICA y el Mercado Común del Sur – Mercosur- para la negociación de un acuerdo de cuarta generación entre ambos bloques y la firma del Acuerdo de Creación de la Unidad de Operaciones de Mantenimiento de Paz -UOMP-.

Solución definitiva del Diferendo Territorial con Belice

Es uno de los principales temas en la agenda de la política exterior de Guatemala y por ello con el apoyo de OEA, Guatemala negoció con el gobierno de Belice el Acuerdo Especial que normará el sometimiento del asunto a la Corte Internacional de Justicia de conformidad con los intereses nacionales y su sometimiento a la consulta popular. Conforme a sus atribuciones el MINEX, por medio de la Comisión de Belice, resolvió durante todo el año los incidentes surgidos en la Zona de Adyacencia con el apoyo de la Embajada de Guatemala en Belice y en coordinación con la Oficina de la OEA en la Zona de Adyacencia.

Fortalecimiento de la Cooperación Internacional

En función de los compromisos alcanzados en las Declaraciones del Milenio, Monterrey, Roma, París y el Programa de Acción de ACCRA⁹¹, sobre cooperación para el desarrollo, por decisión de la actual administración a inicios del 2008 se creó el Consejo de Cooperación Internacional conformado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, con el fin de realizar un proceso de ordenamiento interno del sistema de la cooperación internacional y dar coherencia a las prioridades de cooperación establecidas por el actual Gobierno.

Durante el 2008 se fortaleció el sistema de trabajo con el Grupo de Cooperantes G-13, a través de las Declaraciones de Antigua I y II, poniendo como base el Proceso de Alineación, Armonización y Apropiación de la Cooperación Internacional (A&A) como instancias de evaluación, coordinación y seguimiento de la cooperación internacional, con el objetivo de fortalecer y redireccionar la misma, para alcanzar resultados concretos y de impacto para el país.

Ámbito Bilateral

Otro tema prioritario es la incorporación a la dimensión internacional del combate frontal contra la delincuencia, para ello Guatemala es socia de los Estados Unidos de América, México, Colombia y Chile. En el caso de Estados Unidos de América, se aprobó en 2008 la “Iniciativa Mérida”, a través de la cual ese país cooperará financiera y técnicamente con Guatemala en la lucha contra ese flagelo. Con México se creó el Grupo de Alto Nivel de Seguridad a través del cual se lleva a cabo un intercambio de información, así como la coordinación de acciones entre instituciones de seguridad en ambos países. Colombia ha brindado cooperación en la formación de funcionarios vinculados al tema de seguridad, y también en el intercambio de información. Chile brinda cooperación en el tema de la formación de elementos de la Policía Nacional Civil de Guatemala a través de la Escuela de Carabineros y de la Policía de Investigación.

En relación a la defensa de los derechos humanos por parte del Estado Guatemala participó en los mecanismos de supervisión internacional en materia de derechos humanos y tuvo presencia a nivel de expertos independientes en dos órganos de control de Tratados: el Comité para la eliminación de la discriminación racial y en el Comité de los derechos de los trabajadores migrantes. Asimismo, por primera vez un guatemalteco fue nombrado como Relator temático para la Relatoría de Libertad de Opinión y Expresión. Además, Guatemala mantiene una posición de “puertas abiertas” hacia los mecanismos de supervisión

⁹¹ Suscrito en Accra, capital de Ghana, durante el 3er Foro sobre la Eficiencia de la Ayuda al Desarrollo.

internacional en la materia y durante el año 2008 se recibió la visita de tres relatores especiales: sobre los Derechos Humanos de los Defensores; sobre los Derechos de los Migrantes y sobre el Derecho a la Educación. Así también se recibió en su visita de cortesía a la Alta Comisionada Adjunta de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

En ese contexto, a través de la Comisión de Alto Nivel para el Abordaje Oportuno de la Temática de Derechos Humanos, coordinada por la Cancillería, se coadyuvó en la elaboración y presentación del Examen Periódico Universal, ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y se prorrogó por tres años más el funcionamiento de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala -Oacnudh-. Además, se impulsó el mecanismo de apoyo y supervisión a los derechos de los pueblos indígenas y se apoyó la resolución relativa a la aprobación de la figura de un Relator Especial de Naciones Unidas sobre libertades fundamentales y derechos humanos de los pueblos indígenas, así como la instalación del mecanismo de expertos asesores del Consejo de Derechos Humanos en materia de pueblos indígenas.

Es importante mencionar que se ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes y de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Los mayores avances se alcanzaron en las relaciones con México, Alemania, Suecia, Italia, Perú, Chile, Taiwán, Japón, España y Brasil. Con éste último, se estrecharon las relaciones en lo social, educativo, agrícola y energético y cuyos exitosos programas de cohesión social han sido un marco de referencia para la implementación, en Guatemala, de los programas “Escuelas Abiertas”, “Mi familia progresa”, “Comedores Solidarios” entre otras iniciativas de impacto social.

Venezuela, a través del Programa Misión Milagro, posibilitó el viaje de aproximadamente 1950 ciudadanos guatemaltecos a ese país donde fueron sometidos a intervenciones quirúrgicas oftalmológicas. Cuba, por su parte, continuó apoyando los esfuerzos nacionales en materia de salud a través de sus Brigadas Médicas y la implementación de un nuevo Hospital Oftalmológico en San Marcos, que se suma a los ya existentes en San Cristóbal Verapaz y Jalapa y dos clínicas móviles de la vista en Escuintla y en Quiché. A través de estos cinco centros se ha hecho posible operar en el país a más de veinte mil personas de escasos recursos.

Impulso al cumplimiento de tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres y de los pueblos indígenas

Para atender este compromiso, el Estado de Guatemala presentó a los órganos competentes la información sobre la implementación del Consenso de Quito y el informe extraordinario sobre la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, en tanto que el Ministerio de trabajo y previsión social –Mintrab-, por medio del departamento de Pueblos Indígenas en coordinación con el Instituto de Administración Pública retomó la socialización e implementación de los Derechos de los Pueblos Indígenas incluidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-.

Asimismo, por medio del Consejo de Ministras de la Mujer de Centro América –Commca- se lograron importantes acuerdos y se emitieron resoluciones que coadyuven a transformar las condiciones de la mujer de los países de la región, mediante el impulso de acciones orientadas a la incorporación de la perspectiva de género en planes, programas, estrategias y proyectos del SICA y en la política Agraria de Centro América.

Se creó y se nombró al Embajador Extraordinario Itinerante de Guatemala, responsable de los asuntos Indígenas en el ámbito internacional, con la responsabilidad de promover iniciativas de cooperación para el avance de los Pueblos Indígenas (Acuerdo Gubernativo No. 63-2008). En el marco del Día Nacional e Internacional de los Pueblos Indígenas se investió como Embajador Extraordinario a Tat’ Cirilo Pérez Oxlaj.

Dicha embajada ha sido dotada de un espacio físico en el Palacio Nacional de la Cultura, recurso humano y un plan estratégico de mediano plazo. En el ámbito Internacional el Señor Embajador ha abordado el tema de Migrantes, y aportes de la embajada, en los lineamientos de apoyo a Pueblos Indígenas, con el Banco Mundial.

Un elemento importante de mencionar en este marco es el fortalecimiento y participación en los mecanismos para dar efectividad a los derechos de los pueblos indígenas, donde se hace mención al proceso que se desarrolla con el Fondo de Contribuciones Voluntaria para las Poblaciones Indígenas; el Fondo Indígena; el Fondo para el Programa del Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial; el Grupo de Trabajo para la elaboración de la Declaración Interamericana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, de la OEA en donde Guatemala fue electa como miembro ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

Migrantes

La atención al migrante guatemalteco(a) es una prioridad de las relaciones bilaterales con los Estados en donde radica una mayor proporción de población migrante. En ese contexto se atendieron cerca de 90 mil migrantes -hombres, mujeres y menores de edad-, resaltando en esa atención los procesos de documentación, protección, de asesoría jurídica y de arribo al país con el cual se atendió a 28 mil personas. Se impulsó la aprobación de una regularización migratoria comprensiva y de no criminalización de los inmigrantes que se encuentran en forma irregular en territorio extranjero y, en respuesta a las redadas que las autoridades migratorias en distintas ciudades norteamericanas, se verificó que los derechos de las guatemaltecas y los guatemaltecos detenidos fueran respetados y a sus familias se les entregaron víveres y bienes, para paliar las necesidades urgentes y garantizarles su subsistencia.

En las comisiones nacionales y binacionales con México y con El Salvador, se avanzó en el proceso de modificación del Protocolo Nacional de Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata, en la elaboración del proyecto de Marco de Acción regional para el Combate, Prevención y Atención a Víctimas de Trata; así como en el proyecto para el Fortalecimiento de las capacidades de las instancias gubernamentales y de la sociedad civil para la protección integral de la niñez y la adolescencia. Además, se aprobó la Política Pública contra la Trata de Personas y de Protección Integral a las Víctimas y su Plan Nacional de Acción Estratégico 2007-2017. Asimismo, como parte de la actividad consular, se avanzó en el cumplimiento del Convenio de Creación de Visa Única Centroamericana.

En ese contexto, se asumió la Presidencia Pro Tempore 2008-2009 de la Conferencia Regional sobre Migración – CRM – y se participa en diversos foros multilaterales en los que se aborda la temática migratoria, tales como OEA, ONU y reuniones de América Latina y el Caribe en el diálogo con la Unión Europea.

A lo interno, se fortaleció el Consejo Nacional de Atención al Migrante Guatemalteco –Conamigua- ente responsable de coordinar a las instituciones del Estado en la materia y de generar iniciativas de políticas públicas encaminadas a promover y garantizar a la población migrante guatemalteca y al migrante en tránsito o con destino en nuestro país, del goce de sus derechos.

El Ministerio de Relaciones Exteriores ejecutó el 98.8 por ciento de su presupuesto total vigente Q282.7 millones, para realizar las actividades centrales o de apoyo, las acciones en el ámbito multilateral y bilateral, así como la representación del país en el exterior: embajadas, misiones, actividades consulares y atención al migrante. El presupuesto inicial fue de Q250.4 millones, con un incremento del 12.9 por ciento (Q32.3 millones). Para el mantenimiento de fronteras del territorio nacional se destinaron Q17.8 millones, de los cuales se ejecutaron Q16.2 millones, equivalentes al 90.6 por ciento.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, APROBADA Y EJECUTADA 2008, SEGÚN REGISTROS EN EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA –SNIP-

La SEGEPLAN, responsable de coordinar la inversión pública, al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), a partir del año 2007, implementó el Módulo de Seguimiento de la inversión que cada institución debe alimentar, mediante el ingreso de la información de avance físico y financiero de la inversión que se le ha asignado a través del presupuesto de inversión aprobado anualmente.

Con el objetivo que las instituciones ingresaran la información de la ejecución física financiera al SNIP, la SEGEPLAN realizó una alianza estratégica con el Ministerio de finanzas Públicas, y la Contraloría General de Cuentas de la Nación, ello derivó en la suscripción de la Circular conjunta de fecha 2 de mayo de 2007, con la que se oficializó, la obligatoriedad de cada institución que administrara recursos del Estado para inversión, a ingresar esa información al Módulo de Seguimiento del SNIP.

En Septiembre del año 2008, se fortaleció a la obligatoriedad de ingreso de información de inversión al SNIP de parte de las municipalidades y organizaciones no gubernamentales que administraran recursos para inversión estatal, siendo ratificada en noviembre de 2008, a través de la suscripción de una nueva Circular Conjunta firmada por la Secretaría General de Planificación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN), la Contraloría General de Cuentas y el Ministerio de Finanzas Públicas; en cumplimiento del Artículo 51 del Decreto No. 70-2007, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2008,⁹² para coadyuvar al proceso de rendición de cuentas, la eficiencia en el uso de los recursos, e impulsar el proceso de registro de proyectos en el SNIP.

Para el efecto, la SEGEPLAN, a través de la Dirección de Inversión Pública y sus Oficinas Departamentales, proporcionó acompañamiento técnico de asesoría, asistencia técnica y capacitación a las municipalidades; lo que contribuyó al cumplimiento del ingreso de información de proyectos al Módulo de Seguimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, cuyos resultados son presentados en la parte conducente de este documento.

Inversión pública por poder de decisión

El Presupuesto de Inversión Pública, por poder de decisión se presenta de la siguiente manera (Gráfica 11):

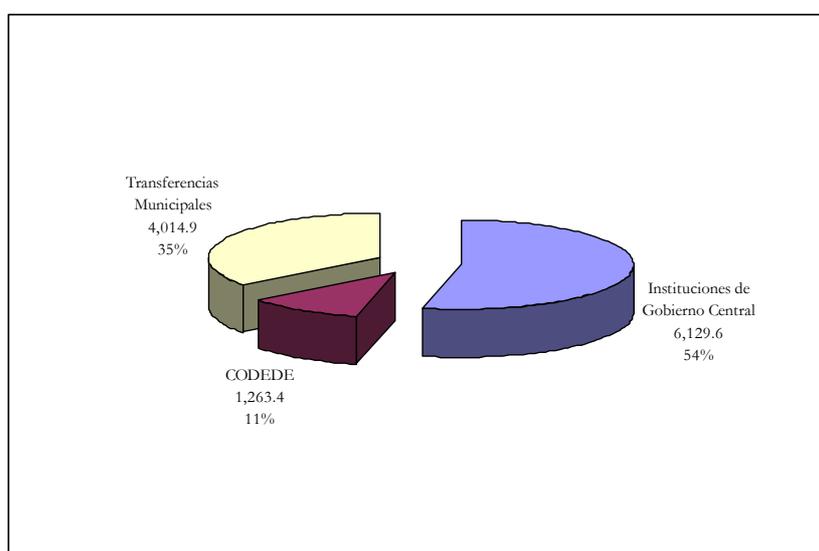
- Recursos administrados por el Gobierno Central y sus instituciones sectoriales Q6,129.7 millones (54 por ciento);

⁹² Artículo 51 del Decreto 70-2007, indica: " Las entidades de la Administración Central, Entidades Descentralizadas y Entidades Autónomas (incluyendo las municipalidades y sus empresas), así como cualquier persona nacional o extranjera que por delegación del Estado reciba o administre fondos públicos según convenio o contrato suscrito, o ejecute proyectos a través de fideicomiso, deberá registrar mensualmente, en el módulo de seguimiento físico y financiero del Sistema nacional de Inversión Pública (SNIP) el avance físico y financiero de los proyectos a su cargo"

- Recursos administrados por los Consejos Departamentales de Desarrollo Q1,263.4 millones (11 por ciento); y
- Transferencias del Gobierno Central a las municipalidades Q4,014.9 millones (35 por ciento).

Como puede observarse en la gráfica número 11, la programación de la inversión nacional se concentró a nivel sectorial, lo que evidencia que la tendencia en la formulación y aprobación del presupuesto no ha cambiado con respecto a años anteriores.

Gráfica 12
Presupuesto de Inversión Pública 2008, por poder de decisión
(Millones de Q.)



Inversión Nacional Aprobada 2008

La inversión aprobada a nivel nacional para el periodo analizado en el presente documento, con un total de Q11,408.0 esencialmente consistió en la aprobación de Q2,966.6 millones (26 por ciento), para los proyectos ubicados en el presupuesto dentro del rubro multiregional, este dato pone en primera plana la necesidad de mejorar los sistemas de información, puesto que esto no permite asignar dicho monto a los departamentos en forma específica.

Guatemala es el departamento que presenta la mayor concentración de recursos con Q1,770.6 millones, equivalente al 15.52 por ciento del presupuesto aprobado; éste conjuntamente con la asignación para multiregional, reúnen el 41.52 por ciento igual a dos quintas partes del total del presupuesto; el restante 58.48 por ciento, fue distribuido en 21 departamentos; lo que expone una inequitativa distribución de la inversión física nacional.

Los departamentos que tienen menor monto de aprobación del presupuesto, son Jalapa, Totonicapán, Baja Verapaz, El Progreso e Izabal, esto debido a que se les otorgó entre el 1.13 por ciento y el 1.45 por ciento

del total del presupuesto de inversión. Los primeros tres departamentos presentan altos niveles de pobreza de entre el 72.00 por ciento y 73.70 por ciento, y El Progreso e Izabal entre el 45.40 por ciento y 47.90 por ciento, lo que muestra que dichas asignaciones no siguen un patrón particular. Ver cuadro No.22.

Cuadro 22
Inversión Pública Nacional
Presupuesto de Inversión Física y Financiera Aprobado
y su relación con la pobreza
por departamento, año 2008
(Miles de Q.)

Departamento	Inversión aprobada		Pobreza ^{a/}
	Absoluta	Relativo	
Total de Inversión	11,407,973.4	100.00%	60.39 %
Jalapa	129,414.1	1.13%	72.00 %
El Progreso	142,304.6	1.25%	45.40 %
Totonicapán	163,834.2	1.44%	73.70 %
Baja Verapaz	165,197.9	1.45%	73.20 %
Izabal	199,300.7	1.75%	47.90 %
Chiquimula	230,407.9	2.02%	56.50 %
Zacapa	236,443.3	2.07%	42.40 %
Suchitepéquez	255,132.9	2.24%	64.70 %
Retalhuleu	257,671.3	2.26%	55.30 %
Sacatepéquez	262,439.3	2.30%	36.10 %
Sololá	265,323.9	2.33%	77.50 %
Santa Rosa	284,369.9	2.49%	63.20 %
Chimaltenango	290,365.8	2.55%	59.40 %
Jutiapa	328,933.9	2.88%	66.00 %
Quiché	386,822.6	3.39%	84.60 %
Quetzaltenango	391,526.3	3.43%	50.80 %
Alta Verapaz	449,683.6	3.94%	84.10 %
Escuintla	497,453.7	4.36%	47.60 %
San Marcos	508,275.9	4.46%	73.10 %
Huehuetenango	542,634.7	4.76%	78.30 %
Petén	683,226.7	5.99%	62.60 %
Guatemala	1,770,603.8	15.52%	14.20 %
Multiregional	2,966,606.3	26.00%	

Fuente: SNIP - SEGEPLAN, INE

Inversión Nacional Ejecutada 2008

La inversión en ejecución para el año 2008, en términos absolutos es de Q368.4 millones lo que representa el 3.2 por ciento del total aprobado de Q11,408.0 millones. Los departamentos que registran mayor ejecución son El Progreso 8.4 por ciento y Jutiapa con el 9.2 por ciento, cuyas entidades responsables registraron que el primero reporta que de Q142.3 ejecutaron Q11.9 millones y el segundo, en su orden, de Q328.9 millones ejecutó Q30.1 millones el resto de departamentos del país reflejan niveles de ejecución menores al 6.9 por ciento.

Los departamentos que reflejan menor ejecución fueron Chimaltenango, Suchitepéquez, Guatemala y Petén. Así mismo sucede con las asignaciones para el resto de los departamentos. Ver Cuadro No.23.

Cuadro 23
Sistema Nacional de Inversión Pública
Inversión aprobada vrs. Ejecutada
por departamento, año 2008
(Miles de Q.)

Departamento	Inversión Aprobada		Inversión Ejecutada		Porcentaje de inversión ejecutada
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	
Total	Q11,407,973.4	100.0%	Q368,470.5	100.0%	3.2%
Chimaltenango	290,365.8	2.5%	712.5	0.2%	0.2%
Suchitepéquez	255,132.9	2.2%	2,470.0	0.7%	1.0%
Guatemala	1,770,603.8	15.5%	21,718.2	5.9%	1.2%
Petén	683,226.7	6.0%	9,745.2	2.6%	1.4%
Quetzaltenango	391,526.3	3.4%	6,348.3	1.7%	1.6%
Sacatepéquez	262,439.3	2.3%	4,551.4	1.2%	1.7%
Quiché	386,822.6	3.4%	7,806.9	2.1%	2.0%
Escuintla	497,453.7	4.4%	10,324.0	2.8%	2.1%
Retalhuleu	257,671.3	2.3%	5,732.1	1.6%	2.2%
Alta Verapaz	449,683.6	3.9%	11,117.2	3.0%	2.5%
Zacapa	236,443.3	2.1%	6,065.7	1.6%	2.6%
Santa Rosa	284,369.9	2.5%	10,595.5	2.9%	3.7%
San Marcos	508,275.9	4.5%	19,818.7	5.4%	3.9%
Izabal	199,300.7	1.7%	8,062.5	2.2%	4.0%
Chiquimula	230,407.9	2.0%	9,723.7	2.6%	4.2%
Sololá	265,323.9	2.3%	13,422.1	3.6%	5.1%
Jalapa	129,414.1	1.1%	7,256.0	2.0%	5.6%
Baja Verapaz	165,197.9	1.4%	10,348.2	2.8%	6.3%
Huehuetenango	542,634.7	4.8%	35,627.1	9.7%	6.6%
Totonicapán	163,834.2	1.4%	11,307.7	3.1%	6.9%
El Progreso	142,304.6	1.2%	11,931.1	3.2%	8.4%
Jutiapa	328,933.9	2.9%	30,104.8	8.2%	9.2%
Sin Clasificar			681.6	0.2%	0.0%
Multiregional	2,966,606.3	26.0%	113,000.0	30.7%	3.8%

Fuente: SNIP- SEGEPLAN-

Inversión Aprobada y Ejecutada relacionada con índices altos de pobreza por departamento

El país en forma general, presenta una capacidad de ejecución del 3.2 por ciento por lo que es necesario tomar en cuenta la ejecución en relación a los niveles de pobreza del país.

Entre los departamentos más pobres del país se puede mencionar a Quiché, Alta Verapaz, Huehuetenango y Sololá, muestran niveles de pobreza de 84.60 por ciento , 84.10 por ciento , 78.30 por ciento y 77.50 por ciento respectivamente y a pesar de que tuvieron una asignación mayor en más de Q100 millones en relación a otros departamentos con niveles similares de pobreza (Totonicapán 73.70 por ciento y Baja Verapaz 73.20), mostraron una pobre capacidad de ejecución de la inversión, del 2.0 por ciento , 2.5 por ciento , 6.6 por ciento y 5.1 por ciento respectivamente; de lo que se infiere que las entidades responsables de realizar la ejecución no respondieron con celeridad a las necesidades de sus pobladores. Ver cuadro No. 24.

Cuadro 24
Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP–
Inversión aprobada vrs. ejecutada, comparada con el porcentaje de pobreza
por departamento, año 2008
(Miles de Q.)

Departamento	Porcentaje de Pobreza	Inversión		Porcentaje de inversión ejecutada
		Aprobada	Ejecutada	
Total general	60.39	Q11,407,973.4	Q368,470.5	3.23
Quiché	84.60	386,822.6	7,806.9	2.02
Alta Verapaz	84.10	449,683.6	11,117.2	2.47
Huehuetenango	78.30	542,634.7	35,627.1	6.57
Sololá	77.50	265,323.9	13,422.1	5.06
Totonicapán	73.70	163,834.2	11,307.7	6.90
Baja Verapaz	73.20	165,197.9	10,348.2	6.26
San Marcos	73.10	508,275.9	19,818.7	3.90
Jalapa	72.00	129,414.1	7,256.0	5.61
Jutiapa	66.00	328,933.9	30,104.8	9.15
Suchitepéquez	64.70	255,132.9	2,470.0	0.97
Santa Rosa	63.20	284,369.9	10,595.5	3.73
Petén	62.60	683,226.7	9,745.2	1.43
Chimaltenango	59.40	290,365.8	712.5	0.25
Chiquimula	56.50	230,407.9	9,723.7	4.22
Retalhuleu	55.30	257,671.3	5,732.1	2.22
Quetzaltenango	50.80	391,526.3	6,348.3	1.62
Izabal	47.90	199,300.7	8,062.5	4.05
Escuintla	47.60	497,453.7	10,324.0	2.08
El Progreso	45.40	142,304.6	11,931.1	8.38
Zacapa	42.40	236,443.3	6,065.7	2.57
Sacatepéquez	36.10	262,439.3	4,551.4	1.73
Guatemala	14.20	1,770,603.8	21,718.2	1.23
Sin Clasificar			681.6	-
Multiregional		2,966,606.3	113,000.0	3.81

Fuente: SINIP- SNIP. SEGEPLAN.

Inversión por habitante aprobada y ejecutada por departamento

El promedio nacional de inversión aprobado por habitante fue de Q1,015.20, que no refleja una distribución real, por representar este dato un promedio. Al revisar los datos por departamento se observa que, los departamentos en los que se aprobó una cantidad mayor a Q1,000.0 por habitante fueron Petén, El progreso, Retalhuleu, Zacapa y Sacatepéquez, encontrándose estos entre los departamentos con bajos índices de pobreza, los montos aprobados son superiores a la aprobación promedio de país, esto refleja que no existe un tendencia clara de focalizar la inversión en los departamentos que presentan mayores índices de pobreza.

El departamento de Guatemala es el que concentra el 23 por ciento del total de la población del país, este hecho hace que presente una inversión aprobada per cápita de Q696.7, así también muestra una baja ejecución presupuestaria de Q15.2 por habitante. El departamento de Chimaltenango presenta una distorsión entre lo aprobado de Q650.9 por habitante y lo ejecutado, puesto que solo ejecutó Q1.6 por cada uno de sus habitantes.

Los demás departamentos del país presentan aprobación de entre Q482.9 y Q943.6, para ejecución de inversión pública para el año 2008, por cada habitante, sin embargo la tendencia de ejecución fue sensiblemente baja.

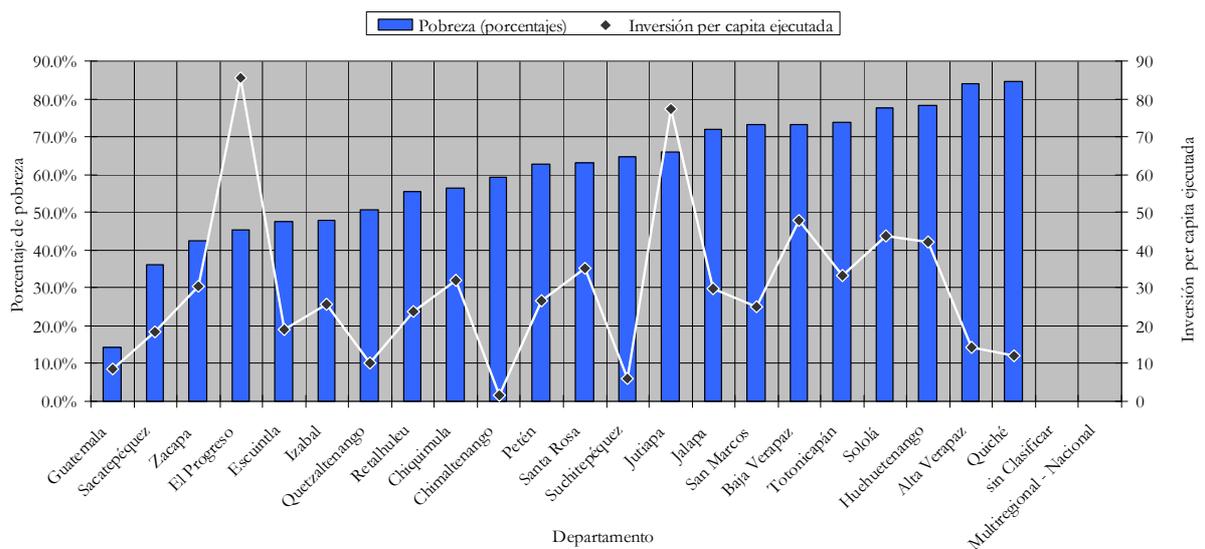
Cuadro 25
Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP–
Inversión aprobada y ejecutada por habitante
Año 2008

Departamento	Inversión total en miles de Q.		Población por departamento ^{a/}	Pobreza (porcentajes)	Inversión per capita aprobada en Q.	Inversión per capita ejecutada en Q.
	Aprobada	Ejecutada				
Total general	11,407,973.4	368,470.5	11,237,196	60.39	1,015.2	32.8
Chimaltenango	290,365.8	712.5	446,133	59.40	650.9	1.6
Suchitepéquez	255,132.9	2,470.0	403,945	64.70	631.6	6.1
Guatemala	1,770,603.8	21,718.2	2,541,581	14.20	696.7	8.5
Quetzaltenango	391,526.3	6,348.3	624,716	50.80	626.7	10.2
Quiché	386,822.6	7,806.9	655,510	84.60	590.1	11.9
Alta Verapaz	449,683.6	11,117.2	776,246	84.10	579.3	14.3
Sacatepéquez	262,439.3	4,551.4	248,019	36.10	1,058.1	18.4
Escuintla	497,453.7	10,324.0	538,746	47.60	923.4	19.2
Retalhuleu	257,671.3	5,732.1	241,411	55.30	1,067.4	23.7
San Marcos	508,275.9	19,818.7	794,951	73.10	639.4	24.9
Izabal	199,300.7	8,062.5	314,306	47.90	634.1	25.7
Petén	683,226.7	9,745.2	366,735	62.60	1,863.0	26.6
Jalapa	129,414.1	7,256.0	242,926	72.00	532.7	29.9
Zacapa	236,443.3	6,065.7	200,167	42.40	1,181.2	30.3
Chiquimula	230,407.9	9,723.7	302,485	56.50	761.7	32.1
Totonicapán	163,834.2	11,307.7	339,254	73.70	482.9	33.3
Santa Rosa	284,369.9	10,595.5	301,370	63.20	943.6	35.2
Huehuetenango	542,634.7	35,627.1	846,544	78.30	641.0	42.1
Sololá	265,323.9	13,422.1	307,661	77.50	862.4	43.6
Baja Verapaz	165,197.9	10,348.2	215,915	73.20	765.1	47.9
Jutiapa	328,933.9	30,104.8	389,085	66.00	845.4	77.4
El Progreso	142,304.6	11,931.1	139,490	45.40	1,020.2	85.5
sin Clasificar		681.6		-		
Multiregional - Nacional	2,966,606.3	113,000.0		-		

Fuente: SNIP - SEGEPLAN

a/ Instituto Nacional de Estadística INE. XI CENSO DE POBLACIÓN, VI DE HABITACIÓN 2002.

Gráfica 13
Inversión 2008 per cápita y su relación con los niveles de pobreza
Por departamento



Cumplimiento institucional de ingreso de información al SNIP

Como puede observarse en cuadro No.26 del total de inversión de Q.11,407.9 millones, Q.1,332.6 millones equivalente 11.7 por ciento, fue ingresado al módulo de seguimiento del SNIP, en cumplimiento a lo preceptuado por el citado Decreto No. 70-2007. Quedando un monto de inversión no ingresada Q.10,075.4 millones (88.3 por ciento), cuya ejecución no es factible verificarse de manera ágil y efectiva.

Lo indicado anteriormente no incluye los 1,991 proyectos que fueron ingresados por las municipalidades en el último trimestre de 2008, de los cuales, 537 proyectos fueron finalizados y 1,454 se encontraban al 31 de diciembre en ejecución; los cuales fueron financiados con los aportes del Gobierno Central, por un monto total de Q.4,014.9, indicado en párrafos anteriores, ver cuadro 27.

Es importante considerar que el 2008 tuvo características especiales:

1. Fue un año de cambio de gobierno lo que implicó rotación de personal, técnico capacitado en la mayoría de instituciones gubernamentales.
2. Necesidad de inducción y capacitación en el uso del SNIP, de igual manera a las nuevas autoridades que asumieron en las distintas instituciones, así como a los equipos de trabajo

Lo anterior hizo lento el proceso, no sólo de ingreso de la información de la inversión aprobada al sistema, sino de la ejecución de dicha inversión.

Cuadro 26
Inversión Pública aprobada a nivel nacional 2008 y registrada en el SNIP
(en millones de Q.)

Descripción	Total proyectos	Porcentaje de proyectos	Inversión	Porcentaje ingresado al SNIP
Total	3,954	100.0	11,408.0	100.0
Proyectos aprobados PIFP ingresados al SNIP ^{a/}	3,432	86.8	1,332.6	11.7
Proyectos no registrados en el SNIP ^{b/}	522	13.2	10,075.4	88.3

Fuente: SNIP, Dto. 70-2007

a/ no incluye proyectos de gobiernos locales

b/ incluye Q4,014.9 millones de transferencias a gobiernos locales.

Para una mejor visualización, en el cuadro No. 27 se presenta la conformación de los proyectos programados, finalizados y que se encontraban en ejecución al 31 de diciembre del año 2008, por fuente de financiamiento.

Cuadro 27
Proyectos programados, finalizados y en ejecución,
(Período fiscal 2008)

Descripción	Total proyectos	A nivel		
		Sectorial	CODEDES	Municipal
Total proyectos programados	5,945	1,470	2,484	1,991
Total proyectos ingresados al SNIP	5,423	1,757	1,675	1,991
Total proyectos finalizados	1,048	301	210	537
Total proyectos en ejecución	4,375	1,456	1,465	1,454

Fuente: SNIP, SEGEPLAN, Dto. 70-2007

Comportamiento de la inversión ingresada al SNIP según fuente de financiamiento

Como se indicaba en el cuadro No. 26, el 86.8 por ciento de proyectos, concentra únicamente el 11.7 por ciento de la inversión aprobada, misma que fue ingresada al SNIP; cuya ejecución se comportó de la siguiente manera:

Según el SNIP, de los 5,423 proyectos ingresados, 1,757 fueron ingresados por las instituciones sectoriales, de los cuales al 31 de diciembre de 2008, se encontraban finalizados 301 con una inversión de Q.162.8 millones y 1,456, con una inversión de Q.789.1 millones en ejecución, ver cuadro 28.

De igual manera, 1,675 proyectos fueron ingresados por parte de los Consejos de Desarrollo Departamentales (CODEDES), de los cuales, al 31 de diciembre de 2008, 210 con una inversión de Q.85.3 millones se encontraban finalizados y 1,465, con una inversión de Q.295.4 millones se encontraban en proceso de ejecución (ver cuadro 28).

En términos de información accesible a la sociedad, el SNIP muestra la información del avance físico y financiero de proyectos, de su ubicación geográfica y la función hacia la que está focalizada. Por lo tanto, es necesario continuar fortaleciendo la obligatoriedad institucional de continuar alimentándolo con la información requerida para el efecto.

Cuadro 28
Comportamiento de la Inversión Pública Nacional 2008 ingresada al SNIP
(Cifras en millones de Q.)

Descripción	Total de Proyectos	Total de Inversión	Sectorial		CODEDES		Municipal	
			No. de proyectos	Inversión	No. de proyectos	Inversión	No. de proyectos	Inversión
Totales	5,423	1,617.7	1,757	951.9	1,675	380.6	1,991	285.1
Proyectos en ejecución	4,375	1,249.2	1,456	789.1	1,465	295.4	1,454	164.7
Proyectos finalizados	1048	368.5	301	162.8	210	85.3	537	120.4
Porcentaje de proyectos e inversión finalizada	19.33%	22.78%	17.97%	17.11%	12.54%	22.40%	26.97%	42.22%

Fuente: SNIP SEGEPLAN

Comportamiento de la inversión realizada por las instituciones de Gobierno Central

A nivel de las instituciones sectoriales, las funciones que reportan mayores niveles de ejecución son Industria y Comercio con 61.4 por ciento, le siguen en su orden el sector Agropecuario (20.5 por ciento), Servicios Generales (10.0 por ciento), Educación (8.8 por ciento) y Agua y Saneamiento (1.2 por ciento).

En estos sectores, las instituciones que reportan información al SNIP, son el Ministerio de Economía, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), La Unidad Constructora de Edificios del Estado, el Instituto de Fomento Municipal. El resto de sectores no alcanzan a cubrir el 1.0 por ciento de ejecución.

A nivel de proyectos en el sector Industria y Comercio el cien por ciento de las inversiones se centran en capacitación a microempresarios, en el sector agropecuario, a proyectos productivos (crédito) y sistemas de riego, ambas congruentes con el eje de productividad que impulsa el Gobierno para generar fuentes de empleo y mejora de los ingresos de la población. En educación a infraestructura escolar y en Agua y saneamiento a tratamiento de aguas residuales, las dos compatibles con las prioridades de Gobierno. Ver cuadro No. 29.

Cuadro 29
Comparación de la Inversión Pública aprobada con la ejecutada, año 2008
Según función
(Cifras en millones de Q. y porcentaje)

Sector	Inversión Sectorial		Porcentaje de Ejecución
	Aprobada	Ejecutada	
Total	6,129.6	162.8	2.7
Judicial	0.0	0.0	0.0
Relaciones Exteriores	7.0	0.0	0.0
Comunicaciones	8.4	0.0	0.0
Defensa	65.0	0.0	0.0
Relaciones Interiores	142.3	0.0	0.0
Energía	156.3	0.0	0.0
Otras Actividades De Servicios Sociales	344.6	0.0	0.0
Reconstrucción Stan	23.6	0.0	0.0
Salud	180.8	0.0	0.0
Seguridad Interna	0.8	0.0	0.0
Vivienda	330.8	0.0	0.0
Otras Actividades de Administración	526.5	0.2	0.0
Transporte	2,293.9	3.0	0.1
Desarrollo Urbano y Rural	90.3	0.3	0.3
Cultura y Deportes	291.2	1.4	0.5
Medio Ambiente	639.6	5.3	0.8
Agua y Saneamiento	256.9	3.0	1.2
Educación	89.8	7.9	8.8
Servicios Generales	27.0	2.7	10.0
Agropecuario	642.7	131.6	20.5
Industria y Comercio	12.2	7.5	61.4

Fuente: SNIP-SEGEPLAN

Inversión realizada por las instituciones de gobierno en los departamentos

Los niveles de ejecución de las instituciones sectoriales en los departamentos se comportan de la siguiente manera: Quiché: Q.6.8 millones equivalente a 14.6 por ciento, Jalapa Q1. 2 millones equivalente a 7.0 por ciento, Alta Verapaz Q.11.1 millones equivalente a 6.8 por ciento, Baja Verapaz Q.1.7 millones equivalente a 5.2 por ciento y Sacatepéquez Q1.9 millones equivalente a 3.9 por ciento.

En tanto que los departamentos que mayores niveles de inversión aprobada presentan son Guatemala 18.0 por ciento, le siguen en su orden los departamentos de Petén 7 por ciento, Escuintla 4.0 por ciento y Alta Verapaz 3 por ciento.

Esta situación contrasta con los departamentos con mayores índices de pobreza como Quiché con 84.6 por ciento, Alta Verapaz con 84.1 por ciento, Huehuetenango con 78.3 por ciento, Sololá con 77.5 por ciento y Totonicapán con 73.7 por ciento, pues los niveles de inversión aprobados para estos departamentos fueron de: Q. 339.8 millones, Q.342.0 millones, Q. 484.8 millones y Q. 218.5 millones, respectivamente.

Dentro del departamento de Alta Verapaz, es importante destacar que Chisec y Fray Bartolomé de las Casas, reportaron intervención en edificios escolares (mejoramiento, construcción y mantenimiento) de 68 y 43 escuelas, respectivamente. En Chiquimula se reportan 39 escuelas que se ubican en los municipios de Camotán, Jocotán, San Juan Ermita y Olopa, los que conforman la comunidad Chortí y presentan índices de pobreza extrema. En Baja Verapaz se reportan Cubulco y Rabinal con 17 y 10 proyectos, respectivamente. (Ver cuadro 30).

Con relación al número de proyectos ejecutados, al 31/12/2008, se reportaron al SNIP 301 proyectos en total por un valor de Q.162.8 millones de los cuales la mayor concentración se da en Alta Verapaz con 127 proyectos (Q. 11.1 millones), le siguen en su orden, Chiquimula con 39 proyectos (Q. 1.1 millones), Quiché con 31 proyectos (Q.6.8 millones), Baja Verapaz con 29 proyectos (Q.1.7 millones), Suchitepéquez con 22 proyectos (Q.330.0 millones) y Petén igualmente con 22 proyectos (Q.858.5 millones). (Ver cuadro 30).

A nivel de función, el mayor número de inversiones reportadas básicamente son construcción, mejoramiento y mantenimiento de escuelas primarias, a excepción de Suchitepéquez donde se tienen sistemas de riego en ejecución.

Cuadro 30
Inversión pública aprobada y ejecutada año 2008,
Según departamento
(Instituciones de Gobierno Central y descentralizadas)
(Cifras en quetzales)

Departamentos	Inversión		Porcentaje de ejecución	No. Proyectos finalizados
	Aprobada	Ejecutada		
Total de Inversión	6,129,638.4	162,838.1	2.7	301
Chimaltenango	48,089.1	.0	0.0	0
El Progreso	14,707.6	.0	0.0	0
Quetzaltenango	115,640.6	.0	0.0	0
San Marcos	150,900.2	.0	0.0	0
Santa Rosa	94,443.3	.0	0.0	0
Sololá	47,429.5	.0	0.0	0
Totonicapán	22,873.6	.0	0.0	0
Huehuetenango	141,077.1	40.0	0.0	1
Retalhuleu	135,904.5	192.8	0.1	3
Jutiapa	109,536.2	193.8	0.2	2
Suchitepéquez	17,042.8	330.0	1.9	22
Petén	435,676.2	858.5	0.2	22
Chiquimula	65,605.3	1,099.8	1.7	39
Jalapa	17,342.5	1,212.0	7.0	7
Sacatepéquez	37,892.6	1,485.3	3.9	3
Baja Verapaz	31,548.0	1,656.3	5.3	29
Izabal	63,059.2	1,698.7	2.7	1
Zacapa	63,016.6	1,760.0	2.8	1
Escuintla	254,617.4	2,009.1	0.8	6
Quiché	46,671.3	6,806.2	14.6	31
Alta Verapaz	162,408.1	11,117.2	6.8	127
Guatemala	1,109,112.8	19,378.4	1.7	6
Multiregional	2,945,043.7	113,000.0	3.8	1

Fuente: SNIP, SEGEPLAN

Comportamiento de la inversión realizada por los Consejos de Desarrollo a nivel departamental

Como se observa en el cuadro No. 31, el monto de inversión aprobado para la ejecución de proyectos a través de los Consejos de Desarrollo departamentales ascendió a Q.1,263.4 millones para la ejecución de 2,484 proyectos. Como se indica en párrafos anteriores, dicho monto representa el 11 por ciento de la inversión aprobada a nivel nacional.

Según el SNIP de lo aprobado, tanto en proyectos, como en inversión, los consejos de desarrollo ingresaron 1,675 proyectos, cuya inversión fue de Q.380.6 millones; de los cuales, al 31 de diciembre de 2008, se registran 210 proyectos finalizados con una inversión ejecutada de Q. 85.3 millones. 1,465 proyectos registrados se encuentran en proceso de ejecución, con una inversión en proceso de Q. 295.4 millones.

De lo anterior se deduce que, el SNIP registró el 30 por ciento de la inversión aprobada, con un 7 por ciento de proyectos finalizados, y un 23 por ciento de proyectos en ejecución; quedando un 70 por ciento (Q882.4 millones) de esa inversión aprobada que no fue registrada en el sistema.

En relación con la inversión registrada en el SNIP, en el cuadro siguiente puede observarse que el departamento que más proyectos ingresó fue El Progreso habiendo terminado la mayor cantidad de proyectos a nivel departamental (31 proyectos), con una inversión ejecutada de Q. 8.9 millones, aunque fue el que recibió una menor asignación de recursos para invertir.

Según el SNIP los Consejos de Desarrollo de Jutiapa, Sololá, Totonicapán, Zacapa Retalhuleu, Quetzaltenango, Izabal, registraron 17 proyectos finalizados, e inversiones ejecutadas; pero con porcentajes mínimos de utilización de los recursos asignados inicialmente.

Los consejos de desarrollo que ingresaron al SNIP información de un proyecto fueron Baja Verapaz, cuya inversión fue de Q.0.8 millones; Quiché Q.0.1 millones, comparado con Q.39.2 millones y Q.73.9 millones que les fueron asignados respectivamente.

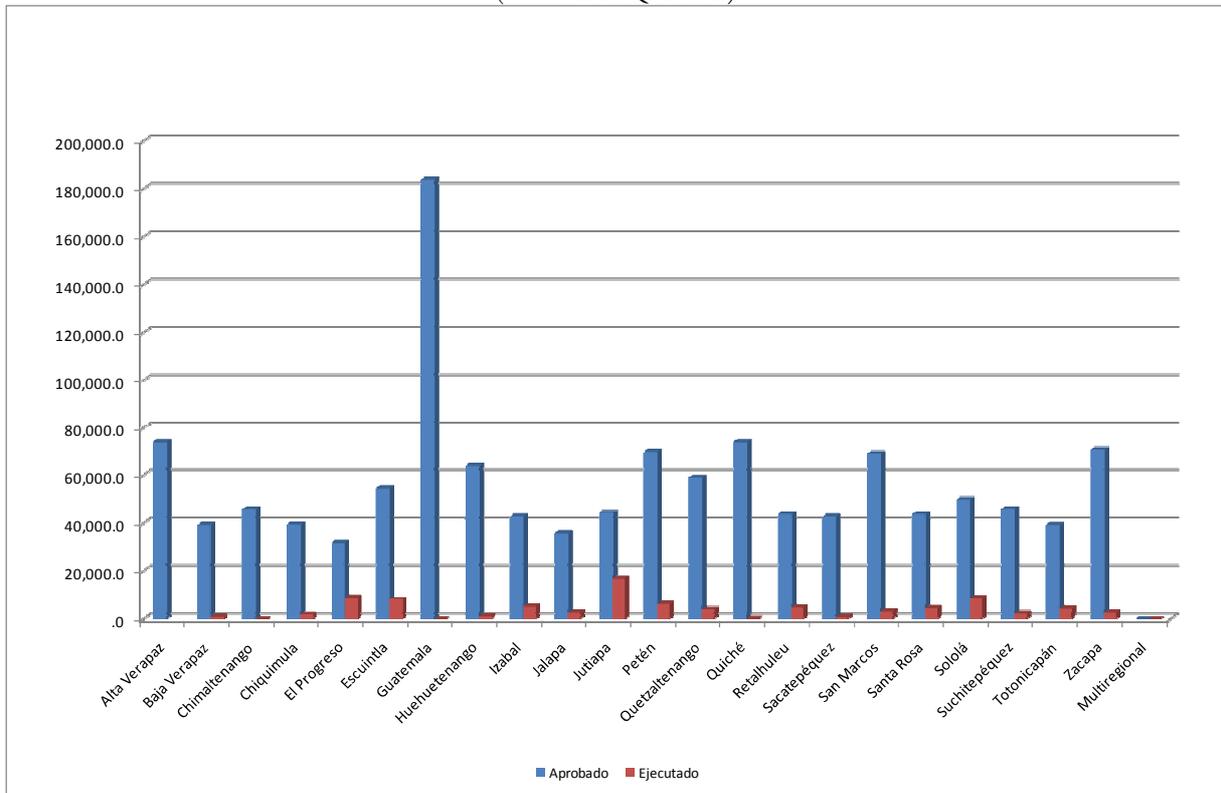
Se hace necesario destacar que, en el Consejo de Desarrollo del Departamento de Guatemala se focalizó la asignación para inversión más alta, a nivel nacional, habiéndosele asignado Q.183.6 millones (15 por ciento) de la inversión asignada departamentalmente a los consejos de desarrollo y fue uno de los que incumplió con ingresar información de su inversión al SNIP; es decir, al momento de realizar el presente análisis, el SNIP no cuenta con información de proyectos ejecutados por el citado Consejo. Lo mismo sucede con el Consejo de Desarrollo de Alta Verapaz, al que se le asignó Q.73.9 millones y el SNIP no cuenta con información de proyectos ejecutados; de igual manera, el Consejo de Desarrollo de Chimaltenango, con asignación de Q46.0 millones, no ingresó información de inversión al SNIP.

Cuadro 31
Inversión Pública Nacional 2008
Comparación inversión aprobada vrs. Ejecutada, registrada en el SNIP
Consejos de Desarrollo
(En miles de quetzales)

Departamentos	Inversión		Proyectos finalizados
	Aprobada	Ejecutada	
Total de Inversión	1,263,435.0	85,255.3	210
Alta Verapaz	73,910.0	.0	0
Chimaltenango	45,988.0	.0	0
Guatemala	183,641.7	.0	0
Multiregional	.0	.0	0
Quiché	73,910.0	120.0	1
Sacatepéquez	42,701.0	713.8	3
Baja Verapaz	39,225.2	829.9	1
Huehuetenango	64,203.4	1,019.6	6
Chiquimula	39,417.0	1,700.0	7
Suchitepéquez	46,115.0	2,140.0	6
Jalapa	35,880.0	2,452.7	6
Zacapa	70,693.3	2,495.0	17
San Marcos	69,158.2	3,061.3	6
Quetzaltenango	58,868.0	3,751.4	15
Totonicapán	39,184.3	4,101.2	17
Santa Rosa	43,587.0	4,262.8	8
Retalhuleu	43,587.0	4,644.9	15
Izabal	42,701.0	5,022.3	12
Petén	69,938.1	6,044.8	11
Escuintla	54,558.8	8,314.9	7
Sololá	49,908.0	8,750.2	17
El Progreso	31,879.0	8,961.0	31
Jutiapa	44,381.0	16,869.4	24

Fuente: SNIP-SEGEPLAN-, Dto. 70-2007

Gráfica 14
 Inversión Pública Nacional 2008
 Comparación inversión aprobada e inversión ejecutada registrada en el SNIP
 Consejos de Desarrollo
 (En miles de Quetzales)



Comportamiento de la inversión departamental por función

De acuerdo a la información registrada por las respectivas direcciones ejecutivas de los consejos de desarrollo departamentales en el módulo de seguimiento físico y financiero del SNIP, al 31 de diciembre del año 2008, la inversión por función ejecutada por los consejos de desarrollo departamentales (CODEDES), se desarrolló de la siguiente manera:

Como puede observarse en el cuadro No. 32, el 41 por ciento de la inversión, a nivel territorial, se focalizó en la función Desarrollo Urbano y rural, el 22 por ciento en la función Agua y Saneamiento; el 19 por ciento en la función transporte, un 12 por ciento en Educación; en mínimas asignaciones para las funciones Energía y Salud y Asistencia Social y Cultura y Deportes; así como Agropecuaria, le siguen Medio ambiente, Vivienda, Ciencia y Tecnología, Servicios Generales, Trabajo y Previsión Social, Industria y Comercio, Defensa, Seguridad Interna y Turismo.

- En la función Desarrollo Urbano y Rural, se ingresaron 707 proyectos con una inversión asignada de Q.407.8 millones; 102 proyectos fueron finalizados, con una inversión de Q.51.0 millones; y 400 proyectos se encontraban en ejecución, con una inversión de Q.104.4 millones. Es importante

destacar que los proyectos finalizados, se concentraron en mejoramiento y construcción de calles, construcción de salones de usos múltiples, construcción de edificios para distintas instituciones.

- Para la función Transporte se ingresaron 512 proyectos, con una asignación de Q.226.0 millones, habiéndose finalizado 59 proyectos de mejoramiento de carreteras y construcción de caminos rurales, con una inversión de Q.17.8 millones y continuando en ejecución 346 proyectos, también de mejoramiento de carreteras, construcción y mejoramiento de caminos rurales, construcción de puentes vehiculares y puentes colgantes, con una inversión de Q.54.4 millones.
- En la función Agua y Saneamiento, se ingresaron 432 proyectos con una asignación de Q.266.0, habiéndose finalizado 18 proyectos con una inversión de Q.7.9 millones en proyectos de construcción de sistemas de agua potable, sistemas de alcantarillado sanitario, y un proyecto de tratamiento de aguas residuales; quedando en ejecución 273 proyectos con una inversión de Q.75.2 millones, distribuidos en la construcción de proyectos de agua potable y alcantarillado sanitario.
- En la función Educación se ingresaron 434 proyectos a los cuales se les asignó Q.168.7 millones, habiéndose finalizado 17 proyectos con una inversión de Q.4.5 millones en construcción de escuelas primarias, un instituto básico y un centro de capacitación; quedando en ejecución 322 proyectos, con una inversión de Q.40.8 millones, focalizados principalmente en la construcción y mantenimiento de institutos básicos, escuelas primarias y en mínima asignación para construcción de escuelas bilingües; así como de escuelas pre-primarias. Es importante considerar, que la construcción de institutos escuelas se circunscribe a ampliaciones o mínimas instalaciones, de 2 ó 3 aulas, más áreas administrativas; pero en su mayoría la inversión está destinada al mantenimiento de centros educativos.
- Para la función Salud y Asistencia Social se asignó Q.30.7 millones habiéndose ingresado al SNIP 64 proyectos. Según registros, se finalizaron 2 proyectos con una inversión de Q.0.29 millones en la construcción de un centro de convergencia y un puesto de salud; quedando en ejecución 43 proyectos con una inversión de Q.4.7 millones distribuidos en la construcción de puestos de salud, centros de convergencia, centros de salud tipo A y tipo B.

Es conveniente considerar que se asignaron recursos para la construcción de dos hospitales; pero no se reflejó ejecución en esa especie.

- En la función de Energía, se asignaron Q.21.0 millones, de los cuales se finalizaron 4 proyectos con una inversión de Q.1.6 millones en la construcción de redes y líneas eléctricas de distribución; continuando en ejecución 19 proyectos con una inversión de Q.6.6 millones en la misma especie.
- Cabe destacar que la función Seguridad Interna se le asignó una mínima cantidad (Q.0.2 millones) para la construcción de una sub estación, que en el SNIP al 31 de diciembre figura con estatus de finalizada.

Es importante hacer notar que la función vivienda se le asignó una mínima inversión, que no fue finalizada, quedando en ejecución 3 proyectos de construcción de techo mínimo con una inversión de Q.0.83 millones y uno para servicios con una inversión de Q.0.09 millones.

Comportamiento de la inversión por función y especie en Departamentos y municipios catalogados en pobreza

Como se mencionó en el numeral 3.4, los departamentos catalogados con mayores índices de pobreza, Quiché con 84.6 por ciento, Alta Verapaz con 84.1, Huehuetenango con 78.3 por ciento, Sololá con 77.5 por ciento y Totonicapán con 73.7 por ciento; en términos de asignación de recursos para inversión a través de los consejos de desarrollo, fueron los menos favorecidos; ya que a Alta Verapaz y a Quiché se les asignó igual monto de inversión, es decir, Q.73.9 millones (6 por ciento) respectivamente; a Huehuetenango se le asignaron Q.64.0 millones (5.1 por ciento); a Sololá se le asignaron Q.49 millones (4 por ciento) y a Totonicapán Q.39.0 millones (3.1 por ciento).

- **Sololá:** El indicador de educación definido para Sololá es 0.519, y esa función, el SNIP registró 2 proyectos finalizados, correspondientes a construcción de una biblioteca, y dotación de mobiliario y equipo, ambos en Santa Catarina Ixtahuacán; así como un proyecto de dotación de becas para la niñez y juventud, en la cabecera municipal y San Juan La Laguna. Aunque al 31 de diciembre el SNIP registró 3 proyectos de construcción y mantenimiento de escuelas primarias, en San Andrés Semetabaj, San José Chacayá, y Santa María Visitación; que todavía no habían finalizado.

En la función de Salud y Asistencia Social, el SNIP no registró ningún proyecto finalizado; aunque registró un proyecto de un centro de convergencia en ejecución, en el municipio de San Antonio Palopó. El indicador de salud para el departamento de Sololá es 0.709, se requiere atención prioritaria.

En la función Agua y Saneamiento el SNIP registró 2 proyectos finalizados de construcción de un sistema de agua potable y otro de alcantarillado sanitario, ambos en el municipio de Santa Catarina Ixtahuacán; aunque al 31 de diciembre de 2008 figuraban en ejecución proyectos de construcción de sistemas de agua potable en los municipios de Sololá, Nahualá, Santa Catarina Palopó y Santa María visitación

De acuerdo a registros del SNIP, la mayor cantidad de inversión en Sololá, se focalizó en la función Desarrollo Urbano y rural, habiéndose finalizado

- **Alta Verapaz:** El SNIP muestra que la inversión del departamento de Alta Verapaz se focalizó en la función de Agua y Saneamiento, en 23 proyectos de construcción de sistemas de agua potable, construcción de aljibes, construcción de letrinas, pozos, biodigestores, en los municipios de Cahabón, Chahal, Chisec, Lanquín, Santa Catalina La Tinta, San Cristóbal Verapaz; los cuales, al 31 de diciembre de 2008 se encontraban en proceso de ejecución. No se registraron proyectos finalizados.

Para la función Educación, que en Alta Verapaz tiene un índice de 0.3986, se destinaron Q.16.8 millones, para la ejecución de nueve (9) proyectos de mejoramiento (incluye 2 proyectos de mejoramiento de escuelas preprimarias), veinte (20) de ampliación, treinta y tres (33) de construcción de nuevas escuelas primarias, una (1) escuela preprimaria, cinco (5) de construcción institutos básicos; inversión localizada en los municipios de Cahabón, Fray Bartolomé de las Casas, y Santa Cruz Verapaz, Lanquín, Panzós, Raxrujá, San Juan Chamelco, San Pedro Carchá, Santa Catalina la Tinta, Senahú, Tamahú y Tucurú. Según registros del SNIP, al 31 de diciembre no se había finalizado ningún proyecto. Los proyectos de construcción de escuelas consideran 2 ó tres aulas con sus servicios básicos; de igual manera la construcción de institutos básicos, consideran 3 ó 2 aulas y sus servicios básicos.

En el municipio de Chisec, catalogado entre los municipios en pobreza (93 por ciento) se registraron 7 proyectos de ampliación y construcción de escuelas; así como la construcción de un instituto básico (4 aulas y ambientes administrativos) en la Aldea la Aurora, que a diciembre del 2008, no se habían finalizado.

El índice de salud determinado en Alta Verapaz es 0.5896, sin embargo de acuerdo al SNIP, únicamente se registraron 4 proyectos en la función Salud y Asistencia Social, esta inversión se destinó a la construcción de centros de convergencia en los municipios de Santa Cruz Verapaz y Tamahú, y la construcción de 2 hogares temporales materno infantiles, en los municipios de, Senahú, y Chisec. Dichos proyectos se encontraban en ejecución al 31 de diciembre del año 2008.

El SNIP no registró proyectos finalizados, en la función de Salud y Asistencia Social.

En la función Agua y Saneamiento, el SNIP no reportó proyectos finalizados, aunque al 31 de diciembre del 2008, se registraron en ejecución seis (6) proyectos de construcción de sistemas de agua potable, localizados en Cahabón, Chahal, Cobán, Santa Catalina la tinta y Tucurú; dos (2) de sistemas de tratamiento de aguas residuales, en Cahabón y Santa Catalina la tinta; trece (13) de construcción de aljibes, en Cahabón, Chisec y Lanquín; uno (1) de letrinas, y uno (1) pozos de agua, en San Cristóbal Verapaz; así como, uno (1) de biodigestores, en Santa Cruz Verapaz.

• **Huehuetenango:** En este Departamento se registraron 4 proyectos finalizados en las funciones de: Transporte tres (3) proyectos de construcción y mejoramiento de carreteras y caminos rurales en los municipios de La Libertad, Nentón, y Tectitán; un (1) proyecto de construcción de un instituto básico en la función Educación, en el municipio de Tectitán.

• **Totonicapán:** En Totonicapán se registraron diecisiete (17) proyectos finalizados en las funciones de Transporte, doce (12) proyectos de construcción y mejoramiento de caminos rurales en los municipios de Momostenango, San Andrés Xecul, San Francisco El alto y Santa María Chiquimula; en Educación, una escuela primaria en Momostenango; en Salud y Asistencia Social, un (1) proyecto de construcción de un centro de atención de la mujer, que brindará los servicios permanentes de maternidad comunal, albergue para mujeres víctimas de la violencia, y un salón de formación para la mujer, en el municipio de Momostenango. Asimismo, dos (2) proyectos en la Función Agua y Saneamiento en Santa María Chiquimula y un (1) proyecto de construcción de muro de contención en la función Desarrollo Urbano y rural. Aunque en ejecución se registraron 102 proyectos con una inversión de Q.13.1 millones.

• **Quiché:** Según el SNIP sólo se reportó un proyecto finalizado, consistente en un puesto de salud en el municipio de San Juan Cotzal; aunque se registraron 144 proyectos en ejecución. Como se menciona en párrafos anteriores, hubo una pobre ejecución de la inversión aprobada para el período fiscal 2008, derivada, en algunos casos, de los cambios de autoridades a nivel de decisión sobre las inversiones, así como rotación del personal técnico con experiencia en los procesos burocráticos de gestión de contratación. Es necesario poner atención en la capacidad de gestión de contratación y ejecución manifestada en la ejecución de las inversiones departamentales, lo que es preocupante, ya que a pesar que se asignan recursos, el proceso ejecución efectiva de los proyectos manifestó lentitud, lo que redundó en limitada respuesta a la satisfacción de las necesidades de las comunidades y en el desarrollo local. Es importante resaltar que a partir del establecimiento del módulo de seguimiento del SNIP, ya se pueden visualizar las debilidades en el comportamiento la ejecución de la inversión, para realizar las acciones correctivas que apoyen el desarrollo nacional.

Cuadro 32
Proyectos finalizados y en ejecución por función, año 2008
Consejos de Desarrollo Departamentales
(Cifras en miles de quetzales)

Función	TOTAL	Proyectos finalizados			Proyectos en ejecución		
		No. Proyectos	Absoluto	Relativo	No. Proyectos	Absoluto	Relativo
Total	380,632.3	210	85,255.3	100.00	1,465	295,377.0	100.00
Servicios Generales	499.2	1	20.0	0.02	4	479.2	0.16
Agropecuario	2,393.3	1	200.0	0.23	19	2,193.3	0.74
Otras actividades de Admón.	1,499.1	1	200.0	0.23	10	1,299.1	0.44
Seguridad Interna	200.0	1	200.0	0.23	-	-	-
Salud y Asistencia Social	4,705.9	2	295.0	0.35	43	4,410.9	1.49
Defensa	300.0	1	300.0	0.35	-	-	-
Cultura y Deportes	2,694.2	2	522.0	0.61	16	2,172.2	0.74
Ciencia y Tecnología	733.4	1	670.0	0.79	2	63.4	0.02
Energía	8,248.3	4	1,624.9	1.91	19	6,623.5	2.24
Educación	45,278.3	17	4,489.5	5.27	322	40,788.8	13.81
Agua y Saneamiento	83,089.5	18	7,865.9	9.23	273	75,223.5	25.47
Transporte	72,229.0	59	17,851.4	20.94	346	54,377.6	18.41
Desarrollo Urbano y Rural	155,423.9	102	51,016.6	59.84	400	104,407.3	35.35
Turismo	60.0	-	-	-	1	60.0	0.02
Vivienda	931.4	-	-	-	4	931.4	0.32
Medio ambiente	1,428.8	-	-	-	4	1,428.8	0.48
Trabajo y Previsión social	438.8	-	-	-	1	438.8	0.15
Industria y Comercio	479.2	-	-	-	1	479.2	0.16

Fuente: SNIP-SEGEPLAN

Siendo el indicador de educación en Alta Verapaz del orden de 0.3986 se justifica que se destine una inversión considerable en proyectos educativos; pero en el año de que se trata únicamente se aprobó destinar un porcentaje de para esta función, focalizada en la construcción de 35 escuelas primarias, 14 escuelas primarias bilingües, 3 escuelas pre primarias y 2 institutos de educación básica; inversión localizada en los municipios de Cahabón, Chisec.

Instituciones que registraron información de proyectos al SNIP, Ejercicio fiscal 2008

El Programa de Inversión Física y Financiera (PIFF) del año 2008 tiene en total 3,954 proyectos, mientras que el SNIP tiene registrados para el mismo año 3,442 proyectos, dando por resultado una diferencia de 522 proyectos equivalentes al 13.2 por ciento, en consecuencia es importante establecer que instituciones no están cumpliendo con el proceso técnico de la planificación de sus proyectos, los cuales en la fase de preinversión deben presentarse a la Dirección de Inversión Pública para su evaluación técnica y económica y en función del dictamen de esta Dirección la DTP, del Ministerio de Finanzas Públicas, asigne los recursos correspondientes.

De las cifras anteriores se tiene que el número total de proyectos registrados en el SNIP fue de 3432, de los cuales 511 son proyectos finalizados y 2921 son proyectos en ejecución. Esta última cifra se reparte en los proyectos presentados por las instituciones del nivel central (1,456) y los Consejos Departamentales de Desarrollo (1,465).

Los datos anteriores fueron generados por la información registrada en el SNIP proveniente de 25 instituciones. (Ver cuadro 33); se pudo establecer que 522 proyectos del PIFF no están registrados en el SNIP.

Cuadro 33
Entidades que registraron proyectos en el SNIP
Año 2008

No.	Entidad
1	Autoridad de Rescate de Lagos
2	Consejo Nacional para la Protección de la Antigua Guatemala
3	Consejos de Desarrollo
4	Empresa Portuaria Nacional de Champerico
5	Empresa Portuaria Quetzal
6	Empresa Portuario Nacional de Santo Tomás de Castilla
7	Fondo Nacional de Desarrollo
8	Fondo Nacional para la Paz
9	Fondo para el Desarrollo Indígena Guatemalteco
10	Instituto de Fomento Municipal
11	Instituto Nacional de Bosques
12	Instituto Nacional de Comercialización Agrícola
13	Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación
14	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
15	Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda
16	Ministerio de Cultura y Deportes
17	Ministerio de Economía
18	Ministerio de Educación
19	Ministerio de Energía y Minas
20	Ministerio de Relaciones Exteriores
21	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
22	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
23	Ministerio Público
24	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
25	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

Fuente: SNIP- SEGEPLAN

Inversión realizada por las municipalidades

Ejecución Departamental

El Sistema Nacional de Inversión Pública revela una limitada utilización por parte de las municipalidades del país; para el registro, control y seguimiento de sus propuestas de inversión, esto considerando que durante el año 2008 registraron 537 proyectos finalizados, lo que en términos monetarios significó una ejecución finalizada de Q120.4 millones equivalente a 3.0 por ciento de los recursos trasladados del gobierno central a las municipalidades de un total de Q4,014.9 millones aprobados.

Los departamentos de Huehuetenango, Baja Verapaz, Jutiapa y Totonicapán, presentan una ejecución finalizada por arriba del 7 por ciento de la inversión aprobada con respecto al resto de departamentos, por el contrario, los departamentos de Alta Verapaz, Escuintla, Suchitepéquez, y Quiché, denotan los montos de inversión finalizada más bajos o sin registro de la misma, con relación a lo aprobado y a los demás departamentos del país, con inversión ejecutada menor a 0.3 por ciento. Ver cuadro 34.

Es oportuno indicar que debido a falta de información en el registro de los proyectos un monto de Q. 0.7 millones fue ejecutada sin conocer, a través del SNIP, el destino geográfico de la misma, lo que los sitúa en la categoría de sin clasificar. Otro hecho relevante respecto a la ejecución, es el que no se reporta registro que indique el destino de Q.21.6 millones clasificados como inversión multiregional.

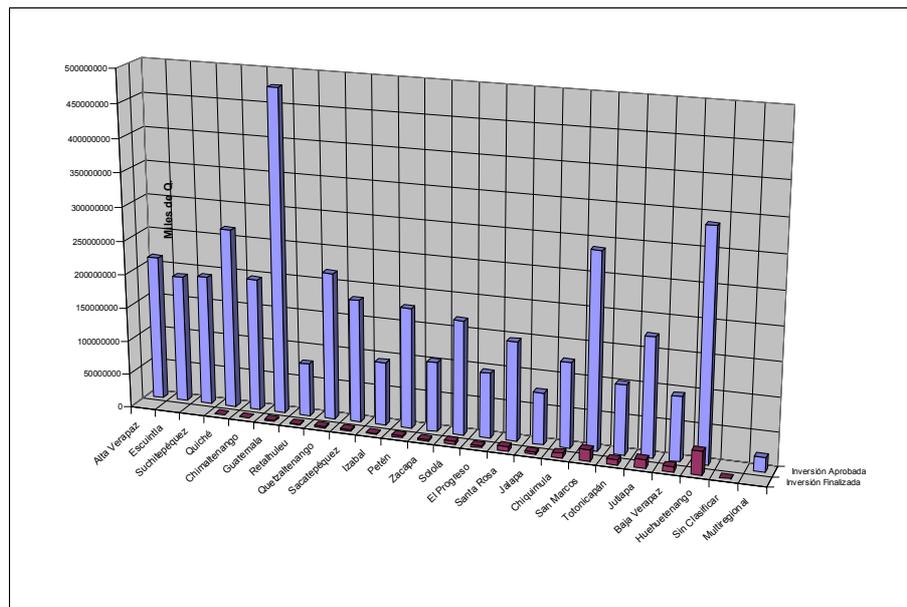
Cuadro 34
Ejecución de la inversión municipal registrada en el
Sistema Nacional de Inversión Pública al 31 de diciembre de 2008, según departamento
(Cifras en miles de Q.)

Departamento	Inversión Aprobada		Total Proyectos	Inversión Finalizada		Porcentaje de inversión ejecutada
	Absoluto	Relativo		Absoluto	Relativo	
Total general	4,014,900.0	100.0%	537	120,377.0	100.0%	3.0
Alta Verapaz	213,365.5	5.3%			0.0%	0.0
Escuintla	188,277.5	4.7%			0.0%	0.0
Suchitepéquez	191,975.1	4.8%			0.0%	0.0
Quiché	266,241.4	6.6%	2	880.7	0.7%	0.3
Chimaltenango	196,288.7	4.9%	9	712.5	0.6%	0.4
Guatemala	477,849.3	11.9%	5	2,339.8	1.9%	0.5
Retalhuleu	78,179.8	1.9%	2	894.4	0.7%	1.1
Quetzaltenango	217,017.7	5.4%	11	2,596.9	2.2%	1.2
Sacatepéquez	181,845.7	4.5%	13	2,352.3	2.0%	1.3
Izabal	93,540.5	2.3%	12	1,341.5	1.1%	1.4
Petén	177,612.4	4.4%	7	2,841.9	2.4%	1.6
Zacapa	102,733.4	2.6%	15	1,810.7	1.5%	1.8
Sololá	167,986.3	4.2%	21	4,671.8	3.9%	2.8
El Progreso	95,717.9	2.4%	76	2,970.1	2.5%	3.1
Santa Rosa	146,339.6	3.6%	13	6,332.7	5.3%	4.3
Jalapa	76,191.6	1.9%	13	3,591.3	3.0%	4.7
Chiquimula	125,385.7	3.1%	26	6,923.9	5.8%	5.5
San Marcos	288,217.4	7.2%	68	16,757.4	13.9%	5.8
Totonicapán	101,776.3	2.5%	26	7,206.5	6.0%	7.1
Jutiapa	175,016.8	4.4%	54	13,041.6	10.8%	7.5
Baja Verapaz	94,424.7	2.4%	47	7,862.0	6.5%	8.3
Huehuetenango	337,354.3	8.4%	109	34,567.5	28.7%	10.2
Sin Clasificar		0.0%	8	681.6	0.6%	
Multiregional	21,562.5	0.5%			0.0%	0.0

Fuente: SINIP- SNIP. SEGEPLAN.

Nota: Considerando que ejecución presupuestaria de la inversión municipal en algunos Departamentos fue inferior al total general, para efectos de presentación las cifras se muestran en miles de quetzales.

Gráfica 15
Ejecución de la inversión municipal registrada en el SINIP
al 31 de diciembre de 2008, según Departamento



Ejecución por función

Debido a no contar con información de la aprobación de los recursos trasladados del gobierno central a las municipalidades clasificada por función económica apoyada, para efectos del análisis de la ejecución bajo esta variable, se tomó como referente el registro de la inversión realizada por las municipalidades del país.

La clasificación de proyectos municipales relacionados con la función económica que apoyan, evidencia que al 31 de diciembre las funciones de Administración Fiscal, Agropecuario, Otras actividades de servicios económicos y Vivienda muestran el cumplimiento de la totalidad ejecutada de los montos registrados en el SNIP, es decir el 100 por ciento de recursos registrados.

Por su parte, las funciones de Industria y Comercio, comunicaciones y previsión social, aunque consignan proyectos registrados no reportan montos ejecutados. Las funciones sociales de agua y saneamiento, educación, salud y asistencia social, consideradas prioritarias y que contribuyen con la calidad de vida de la población, reportan montos finalizados menores al 59 por ciento de lo registrado. Ver Cuadro 35.

Cuadro 35
Proyectos Municipales registrados y terminados en el
Sistema Nacional de Inversión Pública
y su ejecución al 31 de diciembre de 2008, según función
(Cifras en miles de Q.)

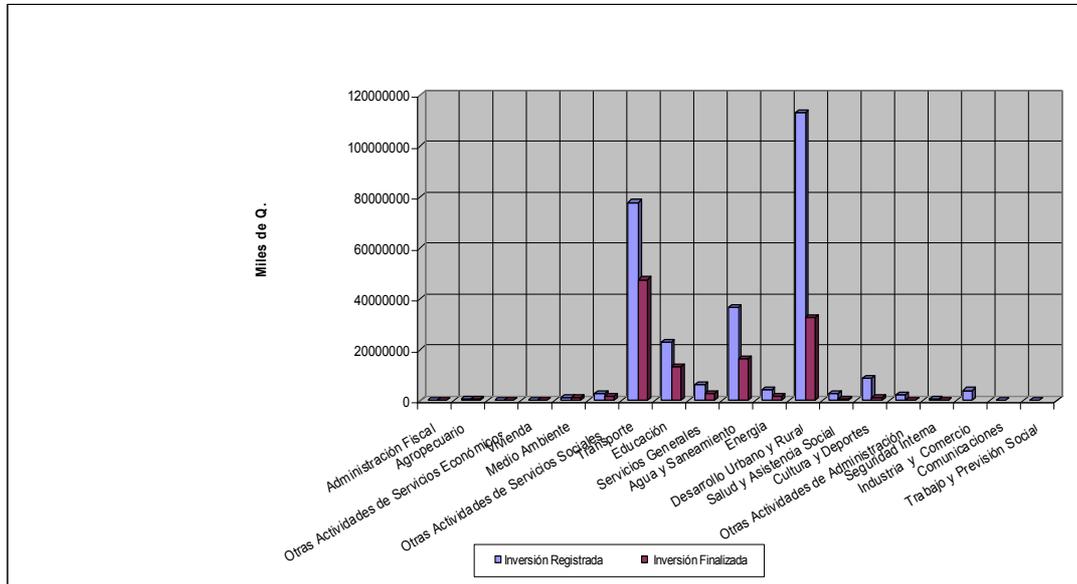
Función	Proyectos Registrados	Inversión Registrada		Proyectos Ejecutados	Inversión Ejecutada ^{a/}		Porcentaje de ejecución
		Absoluto	Relativo		Absoluto	Relativo	
Total general	1,991	285,117.4	100.0%	537	120,377.0	100.0%	42.2
Administración Fiscal	1	84.0	0.0%	1	84.0	0.1%	100.0
Agropecuaria	11	763.8	0.3%	5	763.8	0.6%	100.0
Otras Actividades de Servicios Económicos	2	2.7	0.0%	1	2.7	0.0%	100.0
Vivienda	12	277.1	0.1%	3	277.1	0.2%	100.0
Medio Ambiente	19	1,162.8	0.4%	4	973.3	0.8%	83.7
Otras Actividades de Servicios Sociales	18	2,742.1	1.0%	3	1,844.1	1.5%	67.3
Transporte	468	77,994.4	27.4%	164	47,567.2	39.5%	61.0
Educación	239	23,078.4	8.1%	66	13,389.8	11.1%	58.0
Servicios Generales	28	6,198.2	2.2%	9	2,821.0	2.3%	45.5
Agua y Saneamiento	333	36,822.2	12.9%	82	16,207.3	13.5%	44.0
Energía	54	4,250.7	1.5%	10	1,849.1	1.5%	43.5
Desarrollo Urbano y Rural	676	113,445.7	39.8%	160	32,622.9	27.1%	28.8
Salud y Asistencia Social	25	2,566.2	0.9%	5	685.9	0.6%	26.7
Cultura y Deportes	70	8,894.5	3.1%	19	1,151.7	1.0%	12.9
Otras Actividades de Administración	29	2,096.6	0.7%	4	130.7	0.1%	6.2
Seguridad Interna	2	779.1	0.3%	1	6.6	0.0%	0.9
Industria y Comercio	1	3,959.0	1.4%			0.0%	0.0
Comunicaciones	1	.0	0.0%			0.0%	
Trabajo y Previsión Social	2	.0	0.0%			0.0%	

Fuente: SINIP- SNIP. SEGEPLAN.

Nota: Considerando que tanto el registro como ejecución financiera de proyectos en algunas funciones fue inferior al total general, para efectos de presentación las cifras se muestran expresadas en miles de quetzales.

a/ Inversión ejecutada = inversión finalizada

Gráfica 16
Ejecución de la inversión registrada y finalizada en el Sistema Nacional de Inversión Pública al 31 de diciembre de 2008, según función



Inversión municipal en municipios en extrema pobreza apoyada por Codedes y Sectorial

De los 45 municipios catalogados en extrema pobreza, únicamente 18 registraron 223 proyectos finalizados al 31 de diciembre de 2008, por un monto de Q13.9 millones. Ver cuadro 36.

De estos municipios los departamentos que destacan con montos ejecutados entre el 24 por ciento y 30 por ciento en relación al total de inversión finalizada son Totonicapán, Sololá y Alta Verapaz respectivamente.

Por su parte, según fuente de financiamiento, a través de los CODEDEs se ejecutó 59.4 por ciento de esta inversión, correspondiendo el restante 40.6 por ciento a cargo de las instituciones de gobierno central (Sectoriales).

Dentro de los proyectos finalizados por el Consejo de Desarrollo están: en Petén; La Libertad, mejoramiento de caminos rurales y Tectitán, Huehuetenango, ampliación y mejoramiento de camino rural y construcción de Instituto Básico.

En Sololá; San Juan la Laguna, implementación de Becas a la niñez; San Pablo la Laguna, mejoramiento de calles; Santa Cruz La Laguna, ampliación de camino rural.

En Totonicapán; Momostenango, construcción de unidad básica en salud, escuela primaria y mejoramiento de camino rural; San Andrés Xecul, mejoramiento de camino rural; San Francisco El Alto, mejoramiento y ampliación de camino rural, construcción de muro de contención; Santa María Chiquimula, construcción de sistema de agua potable, mejoramiento de camino rural y sistema de alcantarillado sanitario.

Los proyectos finalizados por las instituciones sectoriales: Alta Verapaz, Chisec y Fray Bartolomé de las Casas, mantenimiento de escuelas primarias en distintos caseríos y escuelas primarias.

Baja Verapaz, Cubulco y Rabinal, mantenimiento de escuelas primarias.

Chiquimula, Camotán, Jocotán, Olopa y San Juan Ermita, mantenimiento de escuelas primarias en distintas aldeas y caseríos de dichos municipios.

Petén, Sayaxché, mantenimiento de escuelas primarias.

De los 45 municipios identificados en extrema pobreza, 27 no tienen ningún registro donde hayan finalizados algún proyecto.

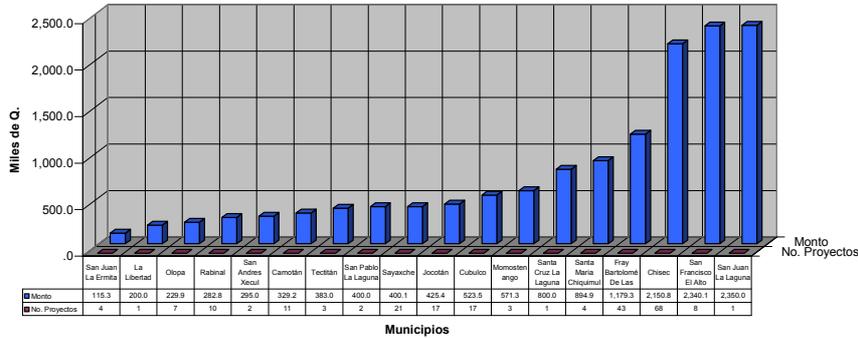
Cuadro 36
Inversión municipal finalizada al 31 de diciembre de 2008
En municipios en extrema pobreza, según fuente de financiamiento
(Cifras en miles de Q.)

Departamento / Municipio	Total CODEDE y SECTORIAL			CODEDE		Sectorial a/	
	Absoluto	Relativo	No. de Proyectos	Monto	No. de Proyectos	Monto	No. de Proyectos
Total	13,870.7	100.0%	223	8,234.3	25	5,636.4	198
Alta Verapaz	3,330.2	24.0%	111	.0	0	3,330.2	111
Chisec	2,150.8	15.5%	68	.0	0	2,150.8	68
Fray Bartolomé De Las Casas	1,179.3	8.5%	43	.0	0	1,179.3	43
Baja Verapaz	806.3	5.8%	27	.0	0	806.3	27
Cubulco	523.5	3.8%	17	.0	0	523.5	17
Rabinal	282.8	2.0%	10	.0	0	282.8	10
Chiquimula	1,099.8	7.9%	39	.0	0	1,099.8	39
Camotán	329.2	2.4%	11	.0	0	329.2	11
Jocotán	425.4	3.1%	17	.0	0	425.4	17
Olopa	229.9	1.7%	7	.0	0	229.9	7
San Juan La Ermita	115.3	0.8%	4	.0	0	115.3	4
Petén	400.1	2.9%	21	.0	0	400.1	21
Sayaxche	400.1	2.9%	21	.0	0	400.1	21
Huehuetenango	583.0	4.2%	4	583.0	4	.0	.0
La Libertad	200.0	1.4%	1	200.0	1	.0	.0
Tectitán	383.0	2.8%	3	383.0	3	.0	.0
Sololá	3,550.0	25.6%	4	3,550.0	4	.0	.0
San Juan La Laguna	2,350.0	16.9%	1	2,350.0	1	.0	.0
San Pablo La Laguna	400.0	2.9%	2	400.0	2	.0	.0
Santa Cruz La Laguna	800.0	5.8%	1	800.0	1	.0	.0
Totonicapán	4,101.3	29.6%	17	4,101.3	17	.0	.0
Momostenango	571.3	4.1%	3	571.3	3	.0	.0
San Andrés Xecul	295.0	2.1%	2	295.0	2	.0	.0
San Francisco El Alto	2,340.1	16.9%	8	2,340.1	8	.0	.0
Santa María Chiquimula	894.9	6.5%	4	894.9	4	.0	.0

Fuente: SNIP - SEGEPLAN

a/ Inversión sectorial = inversión ejecutada por instituciones de gobierno central.

Gráfica 17
 Inversión municipal finalizada al 31 de diciembre 2008
 en municipios en extrema pobreza
 (Cifras en miles de Q. y No. De proyectos)



Conclusiones

Una característica que se hace repetitiva a lo largo de los años en la aprobación del presupuesto de inversión pública es la concentración del manejo de los fondos en el nivel sectorial lo que no permite desarrollarse plenamente a los departamentos y municipios principalmente en la toma de decisión de los proyectos relacionados con los problemas que les atañen.

No existe una cultura de seguimiento y evaluación de la Inversión Pública por lo que se dificulta disponer de información actualizada que contribuya a la transparencia en el manejo de los recursos.

Si bien es cierto que no existe una ley de inversión pública y no hay suficiente poder coercitivo departe se SEGEPLAN, el proceso de registro de proyectos al SNIP fue positivo ya que únicamente 522 proyectos (13.2 por ciento) no se registraron.

En el presupuesto de inversión pública 2008, prevalece la tendencia que el mayor monto de inversión se concentra en el sector trasporte, específicamente en mejoramiento y mantenimiento de carreteras.

La inversión registrada que representa un 11.8 por ciento con relación al presupuesto de inversión pública, se encuentra a un nivel relativamente bajo al compararla con el 88 por ciento no ingresado.

El sector público realiza inversiones a través de programas especiales que tienen como propósito desarrollar acciones encaminadas a mitigar o eliminar las carencias sociales. Este proceso no se lleva a cabo dentro de un contexto organizado y adecuadamente estructurado, por lo que el gobierno experimenta serias debilidades que redundan en problemas de calidad y eficiencia del gasto público.

Recomendaciones

Es necesario fortalecer al personal técnico que en el ámbito territorial le corresponde gestionar la inversión pública para mejorar los niveles de ejecución y la calidad de la misma; debido a que se le asignan recursos en forma creciente cada año.

Asegurar la obligatoriedad del registro y actualización del módulo de seguimiento del SNIP por parte de las instituciones responsables de la inversión pública.

Fortalecer el módulo de seguimiento, monitoreo y evaluación en el proceso de registro de proyectos a nivel sectorial, Codedes y municipal, donde exista una participación plena del personal de las oficinas departamentales de la Segeplan y donde a la vez se considere el enfoque de derechos de los pueblos indígenas, de las mujeres y población con discapacidad.

Fortalecer los procesos de gestión de la transversalidad de las distintas instituciones, tanto sectoriales como territoriales.

CAPÍTULO V

Reflexiones para la Agenda de Políticas 2010 y su perspectiva multianual

La premisa de partida responde a que la agenda de políticas públicas debe estar en condiciones de abonar hacia el bienestar de la ciudadanía, eliminando las causas que perpetúan la exclusión y profundizan las marcadas desigualdades en Guatemala (tanto en el ámbito socioeconómico, como en el político, incluyendo la discriminación y exclusiones étnica y de género), en un círculo vicioso que caracteriza el patrón de subdesarrollo nacional.

Las acciones emprendidas durante 2008 tuvieron como finalidad iniciar el cambio de rumbo en esta tendencia histórica, recuperando la presencia estatal en la promoción del desarrollo y la atención de las urgentes necesidades de gran parte de la población, que no cuenta con satisfactores mínimos, poniendo en riesgo la vida digna y la subsistencia en sí. Por ello, es imprescindible redoblar esfuerzos y, en algunos casos, redefinir estrategias, en sintonía con la magnitud y complejidad de los problemas.

La reflexión acumulada tras un año de ejercicio de gobierno permite definir los desafíos de intervención bajo cada pilar del programa de gobierno, como insumo de utilidad para la definición y readecuación contextual de las líneas de política y la respectiva asignación presupuestaria, como se expone a continuación.

Gobernabilidad

Los pasos a implementar se relacionan directamente con tres áreas de acción concretas: seguridad ciudadana, transparencia en la administración pública y fomento de la democracia participativa, mediante la participación social desde la base (con énfasis en el nivel local).

Seguridad

La prioridad, dada la crítica situación que enfrenta la población, es la seguridad ciudadana. La administración ha planteado claramente la necesidad de incrementar sustancialmente los recursos financieros y humanos disponibles para las fuerzas policiales, a efecto de alcanzar los estándares internacionales. Esta acción implica casi triplicar la cantidad de efectivos, en el marco de un proceso de largo plazo al que debe darse el mayor apoyo posible en los años venideros. A lo anterior, se suma la necesidad de mejorar constantemente la capacitación/formación de los recursos humanos y la creciente disponibilidad de recursos tecnológicos, logísticos y de armamento para operar adecuadamente, tanto en la PNC como en el Sistema Penitenciario y Migración.

Se requiere conformar un régimen disciplinario adecuado en las instituciones de seguridad, que permita establecer un proceso integral y permanente de depuración y enjuiciamiento contra los autores de actos ilícitos, por lo que un desafío esencial es mejorar dichos controles y la capacidad de depurar a las fuerzas de seguridad. Es importante reconocer que tampoco se ha puesto toda la atención necesaria en el recurso humano, cuyas mejoras en el salario y en las condiciones laborales son vitales para generar entre los agentes una ética de trabajo, reduciendo al mismo tiempo su propensión a delinquir para obtener mayores ingresos.

Una dificultad adicional de alto impacto negativo, es la mínima conexión existente entre las instituciones de seguridad (Ministerios de Gobernación y Defensa) y las de justicia (Organismo Judicial, Ministerio Público, Defensoría Pública Penal), lo que obstaculiza sobremanera el accionar de ambos sistemas. Por tanto, hay que persistir en la consolidación de una visión integral que optimice la utilización de los recursos estatales disponibles, redoblando esfuerzos para mejorar la coordinación entre las instituciones de seguridad y justicia.

En este contexto, destaca el necesario acoplamiento entre la investigación penal y la inteligencia policial, para que puedan realizar su labor conjunta; es igualmente fundamental la realización de un trabajo coordinado con la CICIG.

De igual forma, se ha descuidado el enfoque preventivo en materia de seguridad, centrándose exclusivamente en la capacidad reactiva del Estado; este enfoque está vinculado con acciones a nivel local, incluyendo la participación directa de la población con las autoridades.

Es igualmente urgente la operacionalización del Sistema Nacional de Seguridad y del Consejo Nacional de Seguridad. Dentro de este andamiaje institucional, es necesaria la instalación de un Sistema Nacional de Inteligencia, que integre las unidades civiles y militares, coordinado por la Presidencia de la República. En esta misma línea, es necesario implementar en la cartera del interior una unidad de inteligencia criminal que funcione adecuadamente, a efecto de prevenir la comisión de numerosos delitos mediante la anticipación a los mismos. Se espera de esta forma reducir con los años la incidencia delictiva en el país.

Un último elemento lo constituye la reorganización de la fuerza, para lo cual se procederá a la creación de unidades especializadas en investigación, inteligencia y reacción, la creación de fuerzas interinstitucionales y el acompañamiento a la comunidad. Todas estas acciones deben tomar en cuenta la necesidad de acciones paralelas, dirigidas a romper los mecanismos de transmisión que vinculan las organizaciones clandestinas y los líderes políticos y/o funcionarios públicos que se encuentran en posiciones clave en distintos organismos de Estado, a fin de empezar a contrarrestar su accionar delictivo.

El fortalecimiento institucional es imprescindible en la ardua tarea planteada, para lo cual será necesario promover la implementación de la legislación vigente e iniciar el cabildeo para la aprobación de la legislación necesaria, orientada a propiciar la reestructuración de la PNC, el fortalecimiento de la Digici y la transformación de las direcciones del Sistema Penitenciario y Migración. Se debe lograr una administración financiera eficiente que permita tener una mejor gestión por indicadores, mantener una cultura de transparencia en todos los actos y maximizar el uso de los recursos.

En el futuro próximo, se tiene como desafío mejorar la dotación de recursos humanos y técnicos en las direcciones de la cartera del interior. En este contexto, se debería alcanzar un número de 30,000 efectivos policiales y de 2,500 para la Digici, establecer en la PNC academias y una escuela de ascensos y dotar de infraestructura adecuada a las 27 comisarías y las 6 jefaturas de distrito. Es igualmente urgente el mejoramiento de los recursos logísticos, tanto de la policía como de la Digici y el Sistema Penitenciario, incluyendo equipo de comunicación e informática y dotación de tecnología en general y en el caso de la policía, medios de transporte aéreo y marítimo. En el área de presidios, un reto esencial es la construcción de 2 cárceles de máxima seguridad, así como 2 preventivas y 4 de cumplimiento de pena.

Es de particular relevancia la iniciativa gubernamental del Acuerdo Nacional de Seguridad y Justicia, construido con el apoyo de la sociedad civil, cuyo propósito es el fortalecimiento legal e institucional y de los sistemas judicial y policial, a fin de reducir los elevados niveles de violencia e impunidad en el país. El proyecto, que tiene entre sus principales impulsores y coordinadores al Vicepresidente de la República, prevé cambios en las leyes de amparo y servicio civil, un nuevo método de protección a testigos y el mejoramiento de los servicios de inteligencia del Estado.

Recuperar las capacidades del Estado

Paralelamente, hay que recuperar las capacidades y competencias del Organismo Ejecutivo para ejercer sus funciones básicas de servicio público en todos los ámbitos indispensables en la aceleración del desarrollo. La década de los noventa se caracterizó por el progresivo desmantelamiento del aparato público: reducción o cierre de unidades técnicas, la tercerización de muchas de sus funciones y competencias sustantivas a otras

entidades, el “*retiro voluntario*” del recurso humano calificado, que no fue renovado y la paralización de la carrera de servicio civil. A la par, están los problemas crónicos del magro ingreso fiscal, que siempre ha limitado su capacidad de hacer inversiones substantivas en desarrollo.

Contradictoriamente, en el mismo lapso de tiempo se crearon un conjunto de instancias nuevas dentro del Ejecutivo que, lejos de reducir su tamaño -tal como indicaban los argumentos de la época- han contribuido a crear un mayor resquebrajamiento y desorden en la articulación interinstitucional del Ejecutivo, la duplicidad de competencias y la confusión en cuanto a las líneas de trabajo en el seno del aparato de gobierno.

Por el otro lado, el contexto mundial y las circunstancias propias de nuestro país requieren un Estado fuerte, capaz, competente y eficiente que cumpla las funciones básicas que todo estado contemporáneo funge frente a la sociedad, tanto en términos económicos como sociales. Además, debe constituirse en el timón que de una misma dirección a todos los esfuerzos de los distintos actores sociales, públicos y privados, a favor del desarrollo nacional. Más aun, en circunstancias económicas adversas como las que ya se viven, se requiere un Estado capaz de anticipar y contrarrestar los efectos sobre la economía nacional, particularmente la economía de los hogares.

En este sentido, deben impulsarse una serie de acciones: mapeo de la institucionalidad del Organismo Ejecutivo y de las competencias y traslapes existentes, propuesta de reformas a la ley del Organismo Ejecutivo, a la del Servicio Civil, definir una política salarial para los trabajadores del Estado, continuar con la discusión sobre modernización fiscal en el Congreso de la República, redefinir el papel del INAP en la calificación del servidor público, recuperar el papel de la planificación como instrumento de apoyo al desarrollo nacional y a la optimización del quehacer del Ejecutivo y del uso de los recursos públicos (tanto a nivel central como en los territorios), la continuación en la implementación del programa económico destinado a contrarrestar los efectos de la situación internacional, entre otras relevantes.

Transparencia

Un reto relacionado con este tema, es lograr el adecuado funcionamiento de la Comisión de Transparencia y el Combate a la Corrupción, creada en febrero de 2008. Está integrada por la Vicepresidencia de la República, Minfin, Mintrab, SCEP, Segeplan, Secretaría de Comunicación Social y Secretaría de Asuntos Específicos, debiendo reforzar el trabajo de la Contraloría General de Cuentas a través del seguimiento y monitoreo de la utilización e inversión de los recursos del Estado, en el Organismo Ejecutivo.

Con estas acciones se pretende dar continuidad a los compromisos de Estado adquiridos para el uso y manejo provenientes de la recaudación de impuestos o por cooperación internacional. La Comisión tiene los siguientes objetivos estratégicos: 1) marco normativo de la transparencia, 2) institucionalidad para la transparencia, 3) promoción de una cultura de transparencia y 4) cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado en materia de transparencia.

En Guatemala, el sistema de inversión pública fue creado hace varios años y actualmente está reducido a su mínima expresión, siendo el principal reto reactivarlo para que cumpla la función de fortalecer las capacidades municipales y las unidades sectoriales, incluyendo a los Consejos Departamentales de Desarrollo. Esto implica un trabajo interno de Segeplan y el establecimiento de alianzas estratégicas con SCEP, Minfin y Contraloría General de Cuentas, buscando incrementar la efectividad de la inversión, monitorear la ejecución de los proyectos y recursos públicos en los territorios y la transparencia en su utilización, retroalimentando las decisiones del Gabinete de Gobierno y del Sistema de Consejos de Desarrollo.

En términos sintéticos, se trata de avanzar en la articulación estratégica entre los sistemas de preinversión e inversión pública, con las políticas y la planificación (tanto sectorial como territorial). Esto requiere del

fortalecimiento y actualización de la capacidad de registro, seguimiento y monitoreo de la inversión pública, tanto en los niveles territoriales como en los sectoriales.

En esta materia, debe implementarse la *Ventanilla Única de Proyectos*, como mecanismo que permita determinar la demanda de proyectos de inversión y dar seguimiento a la capacidad de respuesta del Gobierno a esas necesidades de la población y su relación con las planificaciones sectoriales y territoriales. La ventanilla única, manejada de manera coordinada entre la SCEP y Segeplan, permitirá hacer menos engorrosa la gestión de proyectos por parte de las entidades territoriales y organizaciones no gubernamentales y mejorar la eficiencia de los procesos institucionales de gestión de proyectos.

Con el objetivo de mejorar de la efectividad y transparencia en el uso de los recursos públicos, deben establecerse mecanismos de articulación para “conectar” el SNIP y el Sistema Integrado de Administración Financiera –SIAF/Minfin-, con el fin de garantizar coherencia entre la información de ejecución física y financiera.

De igual manera, se propone conectar el registro de organizaciones, empresas e individuos precalificados para prestar servicios al Estado⁹³ al sistema de *Guatecompras* (donde se publican los procesos de compras y licitaciones que realiza el Estado), para la unificación virtual de los registros establecidos en la Ley de Compras y Contrataciones.

Por último, se debe dar seguimiento permanente al cumplimiento de las disposiciones contenidas en la circular conjunta firmada entre Segeplan, Minfin y Contraloría General de Cuentas en noviembre 2008. Esta circular acompaña la creación y habilitación del módulo del SNIP para el registro de la inversión pública de municipalidades e instancias ejecutoras de recursos públicos a nivel nacional. Estos procesos contaron con soporte de capacitación y asistencia técnica continua a las unidades técnicas municipales durante 2008.

Profundizar la democracia participativa en la gestión del Desarrollo

Con miras a administrar y dirigir el país vía las municipalidades y los Consejos de Desarrollo Departamentales y Regionales y avanzar hacia la consolidación de la democracia participativa, el Presidente Colom integró y reactivó el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural -Conadur. Uno de los mayores retos para los siguientes años de gobierno es impregnar un nuevo dinamismo a este Consejo, convirtiéndolo en un verdadero espacio donde sea representado el liderazgo nacional.

Dentro de la nueva agenda establecida para el Conadur figura mejorar la eficacia y la eficiencia del presupuesto nacional. Para ello, el Consejo se ha convertido en un foro de discusión del presupuesto nacional 2010. De esta manera, se busca que el Proyecto del Presupuesto que llegue al Congreso parta de los consensos entre el Organismo Ejecutivo y la sociedad civil. También se trabaja con miras a fortalecer política y financieramente a los Consejos.

Otros compromisos por cumplir incluyen mejorar el control del sistema de ONG's, sistematizar los planes municipales con mecanismos de evaluación e iniciar el proceso de instalación de Casas de Gobierno en cada departamento (en los 22 departamentos del país y, en su fase inicial, albergarán a las delegaciones de Segeplan, SCEP y Minfin). El objetivo de estos nuevos espacios es coordinar las acciones en el territorio en materia de planificación, ordenamiento territorial y vinculación con los presupuestos departamentales (en el seno de los Consejos Departamentales de Desarrollo).

Asimismo, se desarrollará un sistema informático que garantice el acceso a la información y, en los casos en los que se puede prestar servicios públicos por internet, avanzar en su prestación. A futuro se espera

⁹³ Servicio administrado por Segeplan.

concentrar todos los servicios de gobierno en una sola unidad física departamental, elevando el grado de cobertura y calidad de atención, a través de una ventanilla que brinde todo tipo de servicios gubernamentales. Esto permitirá que los ciudadanos puedan realizar sus gestiones en el departamento, sin tener que viajar hasta la ciudad capital.

Otro de los desafíos planteados en el Conadur, como instancia de diálogo nacional, es la realización de una medición de la pobreza en cada aldea o municipio, con el fin de obtener un mapa de la pobreza más detallado, que permita trabajar con la población más necesitadas.

Pilar de Solidaridad

Es importante que la agenda de políticas 2009 y su proyección de mediano plazo garantice la base del crecimiento económico, con medidas orientadas a generar mayor equidad, tanto en la distribución del ingreso como en los beneficios sociales derivados de la actividad productiva. Para el efecto, es esencial orientar e integrar las acciones del desarrollo social hacia la generación de empleo, el combate a la pobreza, el acceso a infraestructura básica y el mantenimiento de relaciones armoniosas dentro de un marco de libertades fundamentales, de justicia social, de equidad y de participación ciudadana, como instrumentos para elevar la calidad de vida de los grupos de la población guatemalteca.

Por tal razón, se constituye en el principal reto para el gobierno la constitución de una **Red Básica de Protección Social de alcance universal**, a partir de la institucionalización y ampliación de los programas sociales de Cohesión Social, a fin de atender a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad extrema mediante prestaciones y transferencias focalizadas, que les ayuden a satisfacer sus necesidades básicas. En este contexto, se tiene el reto de ampliar a 125 municipios la cobertura del Programa “*Mi Familia Progresá*”, para atender a un estimado de 475 mil familias. Además, se debe ampliar la cobertura de los programas *Bolsa Solidaria* y el *Comedores Solidarios*, a doce comedores más en el interior del país.

Para asegurar las condiciones e inversiones necesarias que garanticen los derechos a la salud, educación y nutrición, que favorezcan el desarrollo de la capacidad productiva de bienes y servicios que el país necesita, el gobierno tiene el desafío de programar y ejecutar los servicios básicos necesarios, de infraestructura social y productiva que garanticen las condiciones de acceso, a través de la puesta en marcha de la **reforma de los sistemas de prestación de servicios públicos esenciales para el desarrollo humano** (agua y saneamiento, vivienda, educación), así como modernizar y ampliar la cobertura de seguridad social en forma integral, para que beneficie a más población (con criterios de equidad que complementen las acciones de protección social básica que se vienen construyendo con los programas de Cohesión Social).

En **salud**, es necesario implementar un modelo integral de atención, con énfasis en la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades en el primer nivel de atención, sin descuidar los demás niveles. Así también, es necesario fortalecer los procesos de desconcentración y descentralización, con la participación activa de organizaciones comunitarias y otras instituciones vinculantes, mediante el mejoramiento de la capacidad institucional en los procesos de regulación y promoción de la salud.

En el tema **educación**, el interés del Gobierno de la República se centra en mejorar la calidad educativa, el currículo nacional base (adecuándolo según región), fortalecer la educación bilingüe intercultural y ampliar la cobertura. En este marco, también se fortalecerá el proceso de monitoreo y verificación de la prestación y funcionamiento de los servicios educativos nacionales y debe garantizarse la productividad, mediante acciones de formación, capacitación y asistencia técnica y financiera a las actividades productivas de microempresas y pequeñas empresas.

En relación a la **seguridad social**, es importante apoyar estratégicamente los esfuerzos de modernización integral que el IGSS realiza para aumentar su cobertura, mantener la oportunidad y suficiencia en la prestación de los servicios y la transparencia en la gestión y el establecimiento de mecanismos que permitan negociar el pago de la deuda del Estado, para evitar el desequilibrio financiero de los programas que ejecuta. Además, mediante la coordinación de los servicios que presta el IGSS con los programas del Mintrab, se busca supervisar el cumplimiento de las normas laborales y proteger los derechos de los y las trabajadoras.

De igual manera, se requiere reactivar acciones en **vivienda**, para impulsar la oferta en forma descentralizada y articulada con las políticas de ordenamiento territorial y proporcionar soluciones habitacionales a la población de acuerdo con su capacidad de pago y con especial tratamiento a los sectores de menores posibilidades económicas. En ese marco, debe trabajarse en la promoción de la participación comunitaria, la regulación de la tenencia de la tierra y la creación de nuevos mecanismos de financiamiento con intereses bajos y de largo plazo, procurando construcción rápida con nuevas tecnologías.

Respecto a los servicios de **Agua y Saneamiento Básico Rural**, es imperante ampliar la cobertura y evitar la dispersión en la ejecución de los proyectos. El objetivo es atender, especialmente, a las comunidades ubicadas en los municipios priorizados, mediante la ejecución de proyectos integrales y el incremento de los fondos para el programa de asistencia crediticia, a fin de cubrir la demanda insatisfecha y en apoyo a proyectos de inversión de los gobiernos locales.

Otro desafío de igual relevancia, tiene que ver con vigorizar la implementación de las políticas orientadas a **romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza y la exclusión**. Estas comprenden las políticas de seguridad/soberanía alimentaria, política de población y salud reproductiva, de equidad y contra la discriminación, el racismo y toda forma de exclusión y la política ambiental. Por ello, aún cuando se cuenta con los instrumentos de política para lograrlo y que algunos datan de administraciones previas, se deberá revisar y adecuarlos a la brevedad, para asegurar su oportuna implementación.

Por otra parte, es imprescindible recuperar las capacidades del territorio nacional para impulsar el desarrollo humano. Esto implica, sobre todo, rescatar los recursos naturales de la depredación, mitigar el deterioro ambiental, anticipar desastres, adaptarse al cambio climático y responder oportunamente a emergencias ambientales. Estos desafíos han sido plasmados ya en la política ambiental de la presente administración y continuarán siendo implementados.

Así también, es necesario y urgente ordenar el uso, aprovechamiento, conservación y administración del agua, lo que significa transformar la forma como el Estado y la sociedad se han relacionado con el recurso. Correspondería, en este contexto, definir la organización y aplicación de un sistema jurídico de derechos y obligaciones, sociales y privados, para el manejo integrado de los recursos hídricos. Acompañando este marco legal, cabría definir un marco institucional para organizar y distribuir atribuciones entre el ente nacional rector del desarrollo del agua y los diversos sectores públicos, y entre éstos y los gobiernos locales, los usuarios y la población.

También se convierte en un desafío aplicar la legislación vigente, referente al marco institucional gubernamental, para favorecer el desarrollo social y modificar y promover leyes que posibiliten el desarrollo socioeconómico del país, así como crear y fortalecer políticas ambientales sostenibles, para rescatar, proteger, conservar, desarrollar y aprovechar los recursos naturales de forma controlada y fortalecer y fomentar la doctrina del movimiento cooperativista y otras formas de organización para alcanzar el desarrollo comunitario e integrar a la población.

Productividad

La economía de Guatemala no puede sustraerse de los fenómenos del comportamiento económico y financiero mundial y, en consecuencia, el menor crecimiento económico que puedan experimentar los principales socios comerciales y otros, se traduce en una caída de la demanda de las exportaciones guatemaltecas, así como de los ingresos de divisas por concepto de remesas familiares y turismo, entre otros.

Aunado a los efectos externos, la actividad en algunos sectores de la economía se ha desacelerado: es el caso del sector construcción y de otros, con efectos de desempleo. Ante ese panorama adverso, se requiere dar continuidad a las acciones de gobierno iniciadas en el primer año, en el sentido de fortalecer el sistema de administración de los ingresos del Estado para que pueda cumplir con las metas de inversión social y de infraestructura básica, que le permitan reducir la pobreza y crear mayores oportunidades de desarrollo económico.

En ese sentido, entre los principales desafíos que se le presentan al gobierno, en materia económica en corto y mediano plazo, se encuentra el lograr la optimización administrativa-financiera del Estado, que permita elevar el nivel de eficiencia y eficacia de los gastos gubernamentales, en forma transparente, y mejorar la calidad de gasto en inversión pública, priorizando la inversión social en las regiones menos desarrolladas.

Por el lado de los ingresos, combatir el contrabando y revisar las exenciones, exoneraciones y privilegios injustificables, mejorar la eficiencia en la recaudación tributaria a través de la simplificación y manejar óptimamente el déficit fiscal. Además, debe sostenerse el concepto que la política fiscal debe apoyar a la política monetaria, para asegurar la moderación de las expectativas inflacionarias y lograr una tasa baja y estable en el corto y mediano plazo. En materia de política monetaria, continuarán los mecanismos que permiten al sistema financiero contar con recursos líquidos (tanto en quetzales como en moneda extranjera) y estimulan la inversión privada.

Es de vital importancia para el país consolidar la estabilidad macroeconómica en el corto, mediano y largo plazo, como condición necesaria para lograr el desarrollo económico estable. Esto implica realizar una serie de estrategias tendentes a reducir la tasa de inflación anual al nivel de un dígito, implementar una política cambiaria flexible, respetando la tendencia del mercado, que mantenga un tipo de cambio real de equilibrio y revisar la legislación bancaria para promover un manejo técnico y transparente del sistema financiero, (es decir, aplicar los criterios de Basilea en materia de gestión de riesgos). En este último caso, los esfuerzos se deben encaminar a lograr que el Congreso de la República apruebe las leyes pendientes de modernización del sistema financiero.

Así mismo, se requiere estimular las potencialidades de nuestro sistema económico productivo a través de la inversión pública en recursos físicos y humanos, para lo cual se otorgarán estímulos a la obra pública en infraestructura física y social con altos componentes de mano de obra. Asimismo, deben negociarse líneas de crédito contingente con el Fondo Monetario Internacional -FMI- con el objetivo de mantener el reconocimiento de los organismos financieros internacionales sobre la calidad de las políticas macroeconómicas del país.

El Gobierno está apoyando un ambicioso programa de competitividad que se orienta a crear climas favorables en cuanto a gobernabilidad, seguridad, productividad, fortalecimiento de iniciativas empresariales, modernización y fortalecimiento institucional, medio ambiente sostenible e inserción del país en el proceso de globalización y convertir los problemas actuales en eventuales oportunidades que se puedan aprovechar y quedan importantes desafíos que enfrentar, tales como la finalización de las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio CA-4-Canadá, el impulso a la aprobación de acuerdos comerciales ya suscritos con Panamá, Colombia y Chile y la

activación de la participación de Guatemala en el Foro Arco de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano (Foro ARCO).

El desafío más importante se centra en el apoyo que el gobierno debe prestar a la búsqueda de nuevos mercados y nichos de mercado (Europa, Asia, África y América del Sur) para bienes y servicios, especialmente de turismo, para lo cual se deberán considerar las ventajas competitivas del país a través de la ejecución y puesta en marcha de un plan estratégico de turismo de largo plazo, el cual debería prevalecer a lo largo de varios períodos de gobierno, independientemente de la alternancia en el poder de los partidos políticos.

Se debe prestar apoyo a la diversificación y ampliación de la oferta exportable y al sector agropecuario relacionado con la producción de alimentos (estímulos relacionados con créditos, especialmente microcréditos, abastecimiento de insumos básicos y apoyo técnico). Esto permitirá obtener una mayor producción y por tanto, mayor disponibilidad de alimentos. Como se indicó, se estimulará e incentivará el crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios apoyando la negociación de tratados de libre comercio (TLCs) con las economías más grandes, buscando las condiciones más favorables para el país, se fortalecerá la integración centroamericana, se crearán agregados comerciales en los países con los cuales se firmarán tratados de libre comercio, se fortalecerá al INDE para que mejore su tecnología y aumente la oferta de energía eléctrica, (utilizando recursos renovables, con énfasis en el área rural, por medio de alianzas estratégicas entre el Gobierno y la empresa privada o a través de concesiones, en condiciones favorables, que beneficien fundamentalmente al país).

Por su parte, se prestará apoyo y estímulo prioritario a los esfuerzos que ya están realizando la Asociación Gremial de Exportadores –Agexport- y el Inguat, a través de infraestructura, seguridad, mercadeo, transporte, fortalecimiento del mercado común centroamericano, especialmente de la unión aduanera y se implementará la agenda de competitividad.

El mayor desafío para el gobierno dentro del contexto económico, es brindar apoyo a los micro, pequeños y medianos empresarios organizados que se constituyen en la base de la pirámide de la matriz productiva guatemalteca. Podría gestarse un cambio positivo para el país, que permitiría sobrellevar la crisis económica mundial de mejor manera y encaminar el país por la senda de desarrollo y de productividad que permita, además, asegurar un mayor grado de soberanía alimentaria en un esquema subregional centroamericano.

Para ello, se van a requerir todos los esfuerzos para atraer la inversión extranjera directa y aumentar la inversión nacional, para lo cual se hace necesario impulsar la formación de conglomerados que favorezcan la micro, pequeña y mediana empresa, así como crear zonas francas en la costa del Pacífico y del Atlántico.

Para el efecto, es menester impulsar la formalización en forma gradual de microempresas y trabajadores independientes, promoviendo la formación, fortalecimiento y el desarrollo de comunidades sociales empresariales y creando una unidad de inteligencia de mercados para la búsqueda de oportunidades de negocios de las Mipyme. Paralelamente, será positivo simplificar y facilitar los trámites, así como la reducción del costo de formalización para las Mipyme. A la par, debe promoverse el acceso al crédito en condiciones favorables, así como la asesoría técnica y la capacitación laboral a cooperativas productivas y Mipyme, con el objeto que se incorporen en los mercados de exportación. El cooperativismo puede convertirse en un motor del desarrollo económico, tanto en la generación de empleo como en el incremento de las exportaciones.

La estructura productiva guatemalteca, históricamente ha seguido un patrón de concentración del ingreso y de los distintos activos y ha creado un patrón geográfico de concentración que reúne fundamentalmente en la ciudad capital y en otras ciudades del país la mayor parte de los servicios de apoyo a la producción y el comercio, siguiendo las pautas tradicionales de actividad agroexportadora.

En este contexto, y dentro de un proceso paulatino de globalización, de aumento de la competitividad en los mercados internacionales y domésticos, la fracción moderna de la industria y los servicios en Guatemala no han sido capaces de crecer lo necesario para absorber una población económicamente activa creciente, que ha visto la salida al desempleo en los trabajos por cuenta propia traducidos en una gran masa de micro, pequeñas y medianas empresas que han logrado convertirse, junto con la migración, en los resortes o amortiguadores de la economía nacional.

Dentro del contexto antes descrito, se considera una necesidad de primer orden encaminar las acciones del gobierno hacia la disminución de las asimetrías -tanto territoriales como humanas y tecnológicas- para lo cual la intervención del Estado a través de la política pública y el gasto es fundamental. En ese sentido, la modernización fiscal, traducida en un aumento de los ingresos tributarios y una mejora importante en la transparencia y calidad del gasto público, se convierten en uno de los desafíos más trascendentales del gobierno en el mediano plazo.

Este desafío financiero es una condición importante para enfrentar otros grandes retos del gobierno, como la integración urbano-rural a través de la provisión de más y mejores bienes estratégicos, las obras de infraestructura de transporte, de almacenamiento, de energía, de telecomunicaciones regionales al interior del país y las de interconexión hacia México y Centro América, de las cuales se espera que integren a las personas, sus ideas y sus asociaciones, desde los territorios menos favorecidos a mercados más dinámicos y la inversión extranjera. Estas inversiones en infraestructura representarán la contraparte de las reformas sociales y de los grandes programas de protección social y de desarrollo rural integral, para que conjuntamente en el mediano y largo plazo, se pueda abrir la senda del crecimiento económico y humano más equilibrado, para todo el pueblo guatemalteco.

En paralelo, debe estimularse el desarrollo de la industria y agroindustria, con énfasis en el desarrollo rural comunitario sustentable, considerando los recursos potenciales que posee el país, para lo cual se mejorará e incrementará la infraestructura física del país, priorizando aquella ubicada en el área rural y de apoyo a la micro y pequeña empresa.

Desde una perspectiva descentralizada, el reto del Estado en el ámbito económico es lograr una provisión eficiente y eficaz de bienes y servicios locales, basados en una lectura diferenciada y democrática de las preferencias de las poblaciones locales, así como la construcción de instituciones locales que privilegien el impulso del desarrollo económico y social de la mayoría sobre los intereses particulares en el nivel local.

El gran desafío estructural que asume el actual gobierno será impulsado sobre la base del derecho a la propiedad privada, la organización social y la sostenibilidad ambiental. Superar este gran desafío transcurre por lograr procesos como el catastro nacional, para garantizar la seguridad jurídica y económica de las propiedades; el fortalecimiento y mejora de la organización social y del tejido de las redes productivas en las áreas rurales más pobres; y fortalecer la gestión, la regulación y la aplicación de la ley para el resguardo y manejo de los recursos naturales y el ambiente en todo el territorio nacional.

Regionalidad

La actual situación mundial requiere una incursión estratégica de Guatemala en el ámbito internacional, que implica continuar promoviendo una Política de Relaciones Exteriores autónoma, proactiva e innovadora. Se promoverá el equilibrio de las relaciones exteriores en los diferentes ámbitos de la sociedad guatemalteca, con el fin de posicionar a Guatemala con liderazgo y credibilidad, de manera que pueda incidir en la agenda internacional.

En este sentido, se reafirma el compromiso del actual Gobierno con las relaciones internacionales signadas por el respeto a la democracia plena, el Estado de Derecho, a la promoción y protección de los derechos humanos, la erradicación de la pobreza, el desarrollo social y económico, la paz y el respeto al Derecho Internacional. Asimismo, se estará respaldando la urgente necesidad de fortalecer el Sistema Multilateral, así como el compromiso de participar activamente en su agenda.

Debe continuarse el impulso de temas sustantivos que reflejen la visión real de Guatemala en el contexto internacional, acompañando los esfuerzos por la paz en el mundo, el impulso de la doctrina y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales y se seguirá participando activamente en las reformas al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas -ONU-. Así mismo, se promoverá la participación de Guatemala en el Comité Indígena de la mencionada organización y se impulsará la legislación internacional de los derechos de los Pueblos Indígenas.

En las reformas al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, se impulsará una participación activa en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en los temas de seguridad, racismo, asuntos indígenas, migrantes, drogas, terrorismo, corrupción, transparencia, gobernabilidad, entre otros.

Guatemala estrechará aún más las relaciones bilaterales con cada uno de los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana –SICA-, impulsando la creación de mecanismos que permitan tener una relación más fluida y coordinada en materia de seguridad, salud, educación, puertos y servicios fronterizos, protección del medio ambiente y recursos naturales y prevención de los desastres socio ambientales, entre otros.

En relación con la integración centroamericana, se promoverá el inicio de la consolidación de la integración política, económica, social y la integración ambiental, procurando sumar las mejores potencialidades y capacidades existentes en cada uno de los Estados y en cada sector de la sociedad centroamericana. De igual manera, Guatemala mantendrá una política de apoyo y participación en aquellas instancias que caminan en la dirección de la integración latinoamericana, sean éstas de carácter económico o político.

El apoyo del Estado a los migrantes guatemaltecos avanzará en la integralidad y participación y continuará siendo un tema primordial en la relación bilateral con los Estados en donde radican guatemaltecos. Resulta de especial interés la identificación de interlocutores miembros de las distintas comunidades de migrantes, a fin de hacerlos partícipes de las políticas y programas para la atención del migrante guatemalteco, situación que se verá reforzada mediante el Consejo Nacional de Atención al Migrante –Conamigua-, presidido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, como una herramienta a través de la cual se coordinan esfuerzos interinstitucionales para definir la política migratoria integral del Estado de Guatemala.

Otro tema prioritario es la atención del crimen organizado, narcotráfico, tráfico de armas, trata y tráfico de personas y otros flagelos, de creciente carácter transnacional y particularmente regional, que requiere articular una estrategia de seguridad regional en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana. Para ello, Guatemala profundizará la cooperación con diversas fuentes de donantes, destacando a los Estados Unidos de América, a través de la Iniciativa Mérida, México y España.

En el campo cultural, la herencia y la voluntad política de Guatemala de profundizar en una política exterior de promoción de conocimiento de sus culturas, como herramienta imprescindible en las relaciones internacionales actuales, obliga a una definición de política en este campo. Las Misiones Diplomáticas de Guatemala deben ejecutar una política para potenciar la proyección y la acción cultural del país en el exterior, a través de un conjunto de programas que incluyan el arte, el cine, el teatro, así como la promoción de la lengua, la historia y las costumbres, expresiones de cambio que fortalecen la democracia incluyente y los derechos humanos, lo que permitirá presentar la cultura de Guatemala en un mundo globalizado.

Otro tema transversal que emerge en las relaciones internacionales, es la cooperación que Guatemala aspira a dar así como recibir de fuentes bilaterales y multilaterales. El desafío en este campo es lograr el funcionamiento efectivo del Consejo de Cooperación Internacional, como esfuerzo por introducir coherencia y prioridades a los programas de cooperación internacional.

ANEXO 1

INDICADORES ESTADÍSTICOS A LOGRAR (Planteamiento inicial en el marco del Plan de Gobierno).

AREA DE SEGUIMIENTO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ECONOMÍA							
1. Crecimiento económico (% PIB anual)	4.9	5.2	5.5	5.8	6	6.3	6.5
2. Nivel de inflación (% anual)	5.9	5.7	5	4.6	4	3	3
3. Déficit fiscal (% PIB anual)	1.7	1.9	1.5	1.5	1.2	1	1
4. Generación de empleo (en miles)			168	173	178	184	189
5. Calificación Riesgo País	BB+	BB+	BB+	BB+	BB+	BBB	BBB
SALUD							
1. Inversión presupuestaria anual (% PIB)	0.80%	0.85%	1.20%	1.50%	2.00%	2.70%	3.00%
2. Mortalidad infantil (por 1,000 n.v.)	35	35	33	30	28	25	
3. Mortalidad menores de 5 años (por 1,000 n.v.)	47	47	43	37	34	30	
4. Mortalidad Materna (por 100,000 nacidos vivos)	153	149	130	115	102	96	
5. Desnutrición crónica menores de 5 años		49.30%	47%	45%	43%	40.50%	
6. Cobertura País	72.40%		74%	76%	78%	80%	
6.1 Cobertura MSPAS	47.40%		47%	48%	50%	52%	
6.2 Cobertura IGSS	16.10%		17%	17.50%	18%	19%	
EDUCACIÓN							
1. Inversión presupuestaria anual (% del PIB)	2.60%	2.60%	2.60%	2.80%	3.30%	3.90%	4.00%
2. Primaria (% población infantil)		87.48%	87.98%	88.48%	88.98%	89.48%	89.98%
3. Analfabetismo (% población mayor de 15 años)	25.19%	23.97%	22.15%	21.10%	20.00%	19%	19%
4. Tasa de deserción primaria*	8.00%	7.71%	7.71%	6.50%	5.80%	5.00%	4.80%
5. Tasa de repitencia primaria*		14.86%	14.70%	14%	13%	12%	11.50%
VIVIENDA							
1. Déficit habitacional población pobre (miles unid)	594.1	649.1	604.1	559.1	514.1	469.2	424.1
2. Inversión presup. Anual (% ingreso ordinario)			0.75%	0.75%	1.00%	1.50%	1.50%
3. Construcción de vivienda (Unidades)			25,000	40,000	60,000	75,000	
POBREZA							
1. Línea de pobreza (% población pobre)	56.20%	56.20%	52.50%	49.30%	45.70%	40.50%	39.10%
2. Pobreza extrema (% población total)	16%	16%	14.50%	13.20%	11.70%	10.50%	9.50%
3. Índice de desarrollo humano		118	113	103	93	85	80
SEGURIDAD Y ESTADO DE DERECHO							
1. Inversión presupuestaria anual (% del PIB)	1.20%	1.15%	2.30%	2.40%	2.50%	2.61%	2.70%
2. Homicidios (diarios)		16.1	6	3	3	3	3
3. Femicidios (diarios)		2	1	1	1	1	1
4. Asalto transporte colectivo (diarios)		240	101	50	50	50	50
4. Secuestros (al mes)		5	2	1	1	1	1
ENERGÍA Y MINAS							

1. Hidroeléctricas (Capacidad Instalada Efectiva Mw)	66	684	714	744	804	844	1,044
2. Termoeléctricas con Turbinas a Vapor (Mw)	133	133	153	153	173	323	473
3. Termoeléctricas con Turbinas a Gas Mw)	117	117	117	117	117	137	137
4. Termoeléctricas con Motores Bunker (MW)	625	645	675	715	725	735	745
5. Ingenios con bagaso/biomasa (Mw)	276	306	336	366	396	726	456
6. Geotérmica (Mw)	21	31	41	41	51	61	81
7. Fuentes Nuevas y Renovables de Energía (Mw)	1	2	5	10	20	30	40
8. Total (Mw)	1,826	1,917	2,040	2,135	2,275	2,545	2,965
9. Producción Petrolera (Barriles/diarios)	20,000	14,000	13,000	12,000	12,000	18,000	30,000
10. Producción Minera (Millones de Quetzales 2006)	1,500	1,750	2,000	2,250	2,500	2,750	3,750
11. Biocombustibles-Etanol (Millones de litros-año)	-	-	50	55	65	75	90
12. Biocombustibles-Biodiesel (Millones de litros-año)	-	-	-	1	1	2	4
13. Importaciones derivados del petróleo (millones USD/año)	1,500	2,000	2,100	2,225	2,350	2,475	2,600
14. Consumo de leña (millones BTU anuales)	174,000	177,000	180,000	183,000	187,000	191,000	195,000
15. Índice de Electrificación (%)	84	85	86	86	88	90	93
MEDIO AMBIENTE							
1. Implementar la Política y Estrategia Nacionales de Mejoramiento Ambiental -Marcar la Cancha- (%)	0	0	15%	40%	70%	100%	100%
2. Establecer Sistema Gestión Socioambiental con 36 unidades gestión en ministerios-municipalidades	1	2	1200%	2000%	3200%	3800%	4200%
3. Reducir tasa deforestación promedio anual /Has)	-	73,148	71,000	68,000	64,000	59,000	54,000
4. Aumentar Tasa Promedio Reforestación anual (Has)	8,500	8,500	9,000	10,000	11,000	14,000	14,000
5. Rescate suelos productivos áreas degradadas (Has)	-	-	1,000	3,000	7,000	11,000	15,000
6. Establecimiento de un sistema de vigilancia y	0	0	10%	30%	70%	100%	100%
7. Cambio Climático							
7.1 Reducir emisiones vehículos en un 20% (Área metropolitana)	0	0	2%	7%	13%	20%	27%
7.2 Reducir Contaminación 10 industrias en 30%	-	-	2	4	7	10	12
7.3 fijar 40 toneladas de carbono (MDL y Bosques)	-	-	5	15	25	40	55
8. Incrementar en 50% visitas al Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas por naturaleza (Pasaporte Verde)	250,000	300,000	320,000	360,000	400,000	450,000	500,000
9. Ahorro de agua doméstica a través de una campaña nacional de educación y formación	0	0	5%	10%	12%	15%	18%

10. Ahorro de Energía Eléctrica a través de una campaña nacional de Uso Eficiente de la Energía Eléctrica doméstica y en las PYMES	0	0	5%	10%	15%	20%	25%
11. Ahorro Energético de Combustibles a través de una campaña nacional de educación y formación	0	0	5%	8%	10%	12%	15%

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de Guatemala. Evaluación de la Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia a noviembre de 2008. Dictamen CT-3-2008.
- Banco de Guatemala. Informe Institucional 2008.
- Banco de Guatemala. Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia para 2008. Resolución JM-211-2007 del 27 de diciembre de 2007.
- Comisión Nacional de Adopciones (CNA). (2008). Informe institucional.
- Comisión Nacional de Energía Eléctrica. Informe Institucional 2008.
- Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo Contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (Codisra). (2008). Informe institucional.
- CONAP (Consejo Nacional de Áreas Protegidas). 2003. Plan Maestro del Parque Nacional Laguna Lachuá. Guatemala, 110 p.
- Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (2008). Informe institucional.
- Congreso de la República de Guatemala (2005). Ley Marco de los Acuerdos de Paz.
- Consejo Nacional de la Juventud (Conjuve) (2008). Informe institucional.
- Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad (Conadi) 2008. Informe Institucional.
- Constitución Política de la República de Guatemala.
- Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Contra las Mujeres (Conaprevi) (2008). Informe institucional.
- Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) (2008). Informe institucional.
- Dirección General de Inteligencia Civil (Digici) (2008). Informe institucional.
- Dirección General de Migración (2008). Informe institucional.
- Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (Guatel) (2008). Informe institucional.
- Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla (2008). Informe institucional.
- Empresa Portuaria Quetzal (2008). Informe institucional.
- Fondo de Desarrollo Indígena (Fodigua) (2008). Informe institucional.
- Fondo Guatemalteco para la Vivienda (Foguavi) (2008). Informe institucional.
- Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz) (2008). Informe institucional.
- Fondo para el Desarrollo de la Telefonía (Fondetel) (2008). Informe institucional.
- Instituto de Fomento Municipal (Infom) (2008). Informe institucional.
- Instituto Nacional de Electrificación. (2008) Informe Institucional
- Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (Insivumeh), (2008). Informe institucional.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (2008).
- Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2008.
- Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto No. 114-97 del Congreso de la República “Medio Ambiente”. Cuadernos de Trabajo Sobre Migración, No. 26.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) (2008). Informe institucional.
- Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MCIV) (2008). Informe institucional.
- Ministerio de Cultura y Deportes (Micude) (2007). Plan Nacional de Largo Plazo. Segunda edición, versión ampliada y revisada. Guatemala.
- Ministerio de Economía (2008). Informe institucional.
- Ministerio de Educación (Mineduc) (2007). Anuario Estadístico
- Ministerio de Educación (Mineduc) (2007). Informe institucional.
- Ministerio de Educación (Mineduc) (2008). Informe institucional.
- Ministerio de Energía y Minas. Informe Institucional 2008
- Ministerio de Finanzas Públicas (2008). Informe institucional.
- Ministerio de Finanzas Públicas. Memoria de Labores 2008.
- Ministerio de Gobernación (Mingob). (2008). Informe Institucional

Ministerio de la Defensa (Mindef) (2008). Guía de Conducción del Señor Ministro de la Defensa Nacional. Guatemala.

Ministerio de la Defensa (Mindef). Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala.

Ministerio de la Defensa (Mindef). Plan Estratégico del Ejército de Guatemala 2006-2011.

Ministerio de Relaciones Exteriores (Minex) (2008). Informe institucional.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2008). “Encuesta sobre Remesas 2008 y

Página Web del Banco de Guatemala: Información Económica y Financiera y Estadísticas de Comercio Exterior. <http://www.banguat.gob.gt/>

Página Web del Ministerio de Finanzas Públicas: Estadísticas Financieras e Indicadores Económicos. <http://www.minfin.gob.gt/>

Policía Nacional Civil (PNC) (2008). Informe institucional.

Política Marco para la Niñez.

Política Nacional de Juventud.

Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos

Política Nacional en Discapacidad.

Política Pública de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia y Plan de Acción Nacional.

Presidencia de la República (2008). Plan de Gobierno 2008-2032. Guatemala.

Presidencia de la República. Creación de la Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República, Acuerdo Gubernativo No.115-2001. Guatemala, marzo 2001.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2008). Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. Guatemala: ¿Una Economía al Servicio del Desarrollo Humano? Guatemala.

Programa del Adulto Mayor.

Programa Nacional de Competitividad (2008). Informe institucional.

Programa Nacional de Desarrollo Rural (Prorural) (2008). Informe institucional.

Registro Nacional de las Personas Jurídicas (2008). Informe institucional.

Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) (2008). Informe institucional.

Secretaría de Bienestar Social (SBS) (2008). Informe institucional.

Secretaría de Coordinación ejecutiva de la Presidencia (SCEP) (2008) Informe Institucional.

Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep) (2008). Informe de actividades:

Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep) (2008). Informe de actividades: Programa de Apoyo a la Mujer (Promujer).

Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep) (2008). Informe de actividades: Programa Hogares Comunitarios.

Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep) (2008). Informe institucional.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) (2008). Guía para la elaboración del I Informe del Presidente al Congreso de la República.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) (2008). Informe de requerimiento de ayuda humanitaria para atención a la emergencia.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) (2008). Informe institucional.

Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Adicciones y Tráfico Ilícito de Drogas (Seccatid) (2008). Informe institucional.

Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Seconred) (2008). Informe institucional.

Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (Senacyt) (2005). Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2005-2014.

Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (Senacyt) (2007). Memoria de labores. Guatemala.

Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (Senacyt) (2008). Informe institucional.

Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem) (2008). Informe institucional.

Segeplan (Secretaría General de Planificación y Programación. 2006. Estrategia para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos de Guatemala. Diagnóstico. SEGEPLAN, GT. 84 p.

Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo de la Calidad Educativa en América Latina. Sistema Nacional de Diálogo Permanente, Presidencia de la República, 2002.
 Sistema Penitenciario (2008). Informe institucional.
 Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) (2008). Informe institucional.
 Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT) (2008). Informe institucional.
 Transparencia Internacional (TI) (2008). Corruption Perception Index.
 Unidad Nacional de la Esperanza –UNE- Indicadores estratégicos a lograr.
 Unidad para la Prevención Comunitaria contra la Violencia (2008). Informe Institucional.
 UVG (Universidad del Valle de Guatemala), INAB (Instituto Nacional de Bosques), CONAP (Consejo Nacional de Áreas Protegidas). 2006. Dinámica de la cobertura forestal de Guatemala durante los años 1991, 1996 y 2001 y Mapa de cobertura forestal 2001. Fase II: Dinámica de la cobertura forestal. GT. Ediciones Superiores. 90 p.

Siglas, abreviaturas y acrónimos

ACCRA	Programa de Acción sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo
Adimam	Asociación de Desarrollo Integral de Municipalidades del Altiplano Marquense
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALAC	Asistencia Legal Anticorrupción
ALC-UE	América Latina, el Caribe y Unión Europea.
ALMG	Academia de Lenguas Mayas de Guatemala
AMM	Administrador del Mercado Mayorista
AMSA	Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Amatitlán
AMSCLAE	Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán y su Entorno
ANAM	Asociación Nacional de Municipalidades
Aprofam	Asociación Pro Bienestar de la Familia de Guatemala
Banguat	Banco de Guatemala
BCG	Bacilo de Calmette Guerin
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CA4	Grupo de países centroamericanos: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua
CBA	Canasta Básica de Alimentos
Cafta	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (por sus siglas en inglés)
CARICOM	Comunidad del Caribe.
CCS	Consejo de Cohesión Social
CDAG	Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala
CDH	Consejo de Derechos Humano.
CEE	Centro de Educación Especial.
Cemucaf	Centro Municipal de Capacitación y Formación Humana
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNA	Consejo Nacional de Adopciones.
CNB	Currículo Nacional Base
CNE	Consejo Nacional de Educación
CNS	Consejo Nacional de Seguridad

Codedes	Consejo (s) Departamental (es) de Desarrollo
Comudes	Consejo (s) Municipal (es) de Desarrollo
Conacoex	Comisión Nacional Coordinadora de Exportaciones.
Conadi	Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad
Conalfa	Comité Nacional de Alfabetización
Conamigua	Consejo Nacional de Atención al Migrante Guatemalteco
Conap	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
Conapex	Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones.
Conaprevi	Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres
Conaprov	Comité Nacional para la Protección de las Personas de la Tercera Edad.
Conasan	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Conjuve	Consejo Nacional de la Juventud
Conred	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
Coredur	Consejo (s) Regional (es) de Desarrollo Urbano y Rural
Covial	Unidad Ejecutora de Conservación Vial
DGE	Dirección General de Energía
DGH	Dirección General de Hidrocarburos
DGM	Dirección General de Minería
Digici	Dirección General de Inteligencia Civil
DPT	Difteria, Pertrusis y Tétanos
EBI	Educación Bilingüe Intercultural
Encovi	Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida 2006
ENSMI 2002	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2002
ERDC	Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica
Facyt	Fondo de Apoyo a la Ciencia y Tecnología
FN	Fondo Nacional
FTN	Franja Transversal del Norte
Fodecyt	Fondo para el Desarrollo Científico y Tecnológico
Fodigua	Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco
Fonagro	Fondo para la Modernización y Reactivación de la Actividad Agrícola
Fonacyt	Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología
Fonapaz	Fondo Nacional para la Paz
Fondetel	Fondo para el Desarrollo de la Telefonía
GIRH	Gestión Integrada de Recursos Hídricos
GLP	Gas Licuado de Petróleo
Guatel	Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones
GWh	Gigavatio(s) hora
Iarna	Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar
IGER	Instituto Guatemalteco de Educación Radiofónica
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INDE	Instituto Nacional de Electrificación
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INE	Instituto Nacional de Estadística
Infom	Instituto de Fomento Municipal
Inguat	Instituto Guatemalteco de Turismo
Insan	Inseguridad Alimentaria y Nutricional
Intecap	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
IVA	Impuesto al Valor Agregado

IVS	Invalidez, Vejez y Sobrevivencia
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón (por sus siglas en inglés)
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
km	Kilómetro(s)
km ²	Kilómetro(s) cuadrado(s)
Koica	Agencia de Cooperación Coreana (por sus siglas en inglés)
kWh	Kilovatio(s) hora
m	Metro(s)
m ²	Metro(s) cuadrados
m ³	Metro(s) cúbico(s)
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
Mamsohue	Mancomunidad de municipalidades del Sur Occidente de Huehuetenango
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MCD	Ministerio de Cultura y Deportes
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MER	Mercado Eléctrico Regional
Mercosur	Mercado Común del Sur.
Mesisis	Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción
MFP	Ministerio de Finanzas Públicas
Mineduc	Ministerio de Educación
Minex	Ministerio de Relaciones Exteriores
Minfin	Ministerio de Finanzas Públicas
Mingob	Ministerio de Gobernación
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
Minustah	Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití
MP	Ministerio Público
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
Multicyt	Fondo Múltiple de Apoyo al Plan Nacional de Ciencia y Tecnología
MW	Megavatios
Nafta	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (por sus siglas en inglés)
NV	Nacidos vivos
Oacnudh	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos humanos en Guatemala.
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
Olade	Organización Latinoamericana de Energía
OMM	Oficina Municipal de la Mujer
ONG	Organización no gubernamental
Onsec	Oficina Nacional de Servicio Civil
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPV	Vacuna Antipoliomielítica Oral
Pacit	Programa de Agregados Comerciales, Inversión y Turismo
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PEA	Población Económicamente Activa
PEAC	Programa de Educación de Adultos por Correspondencia
PEI	Población Económicamente Inactiva

Pemem	Programa de Extensión y Mejoramiento de la Educación Media
Penta-3	Difteria, Tos Ferina, Tétano, Haemophilus Influenzae y Hepatitis B
PER	Plan de Electrificación Rural
PET	Población en Edad de Trabajar
PIB	Producto Interno Bruto
PINA	Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia.
PINFOR	Programa de Incentivos Forestales
Pinpep	Programa de Incentivos Forestales para Pequeños Productores
PIIT	Planes de Innovación Tecnológica
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNC	Policía Nacional Civil
PNMPTA	Programa Nacional de Medicina Popular, Tradicional y Alternativa
PNPDIM	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres
PNR	Programa Nacional de Resarcimiento
PNRRD	Plan Nacional para la Reducción de Riesgo a Desastres
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PO	Población Ocupada
PPAINA	Política Pública de Atención Integral de la Niñez y la Adolescencia.
Proam	Programa Nacional de Accesibilidad a Medicamentos
Profruta	Proyecto para el Desarrollo de la Fruticultura y la Agroindustria
Prointec	Programa de Apoyo a la Innovación Tecnológica
Pronacom	Programa Nacional para la Competitividad
Pronade	Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo
Prorural	Programa Nacional de Desarrollo Rural
Pymes	Pequeñas y Medianas Empresas
RBM	Reserva de Biosfera Maya
SAA	Secretaría de Asuntos Agrarios
SAG	Sistema de Auditoría Gubernamental
SAIA	Servicio de Análisis e Investigación Antinarcóticos
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SBS	Secretaría de Bienestar Social
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República
Seccatid	Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Adicciones y Tráfico Ilícito de Drogas
Se-conred	Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
SGP+	Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias.
Segeplan	Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia
SEI	Servicios de Extinción de Incendios
Senacyt	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología
Sepaz	Secretaría para la Paz de la Presidencia de la República
Seprem	Secretaría Presidencial de la Mujer
Sesan	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
Sicoin	Sistema de Contabilidad Integrada
Sida	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
Siepac	Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central
SIGAP	Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas
SIT	Superintendencia de Telecomunicaciones
SIN	Sistema Nacional Interconectado

SNS	Sistema Nacional de Seguridad
SOSEP	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
SPR	Sarampión, Paperas y Rubéola
TDA	Tasa de Desempleo Abierto
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
TLC	Tratado de Libre Comercio
TNE	Tasa Neta de Escolaridad
TSV	Tasa de Subempleo Visible
UE	Unión Europea
Unepar	Unidad Ejecutora del Programa de Acueductos Rurales
Unesco	Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés)
UNFPA	Fondo de Población de Naciones Unidas. (por sus siglas en inglés)
UOMP	Unidad de Operaciones de Mantenimiento de Paz.
Urcid	Unidad Reguladora de Centros de Cuidado Infantil Diario
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
Usaid	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)
UT	Unidad Técnica, Consejo de Desarrollo Urbano y Rural
UTM	Unidad Técnica Municipal, Comudes
UTR	Unidad Técnica Regional, Coredur
VCM	Violencia Contra la Mujer
VIF	Violencia Intrafamiliar
VIH/SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana/ Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirido