

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA

“TENDENCIAS Y OPORTUNIDADES DE LA COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL Y SU IMPACTO EN EL FORTALECIMIENTO DE  
LAS ENTIDADES PÚBLICAS DE GUATEMALA, CASO DEL  
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA –INE-  
PERÍODO 2006-2011”

TESIS

PRESENTADA A LA HONORABLE JUNTA DIRECTIVA  
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

POR

WILTON ALBERTO SILVESTRE CIFUENTES

PREVIO A CONFERÍRSELE EL TÍTULO DE

ECONOMISTA

EN EL GRADO ACADÉMICO DE

LICENCIADO

Guatemala, mayo de 2015

**MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA  
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

Lic. José Rolando Secaida Morales	Decano
Lic. Carlos Roberto Cabrera Morales	Secretario Académico
Lic. Luis Antonio Suarez Roldán	Vocal 1°.
Lic. Carlos Alberto Hernandez Gálvez	Vocal 2°.
Lic. Juan Antonio Gómez Monterroso	Vocal 3°.
P.C. Oliver Augusto Carrera Leal	Vocal 4°.
P.C. Walter Abdulio Chiguichón Boror	Vocal 5°.

**PROFESIONALES QUE REALIZARON LOS EXÁMENES  
DE ÁREAS PRÁCTICAS BÁSICAS**

Lic. Héctor Salvador Rossi Cruz	Área Matemática-Estadística
Lic. Froilán Humberto Pérez Montenegro	Área Economía Aplicada
Licda. Lisseth Noemí Marroquín González	Área Teoría Económica

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL  
EXAMEN PRIVADO DE TESIS**

Lic. Alberto Eduardo Guerra Castillo	Presidente
Lic. David Eliezer Castañón Orozco	Examinador
Lic. Rubelio Isaías Rodríguez Tello	Examinador

Guatemala, 11 de julio de 2014

Señor  
Licenciado José Rolando Secaida Morales  
Decano  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Su Despacho

Señor Decano:

Atentamente me dirijo a usted en referencia al Dictamen ESC. ECONOMÍA 10-2013 de fecha 23 de octubre de 2013, en el que se autoriza al suscrito para asesorar al estudiante WILTON ALBERTO SILVESTRE CIFUENTES, en la preparación y revisión del estudio de titulado **"Tendencias y Oportunidades de la Cooperación Internacional y su impacto en el fortalecimiento de las entidades públicas de Guatemala, caso del Instituto nacional de Estadística -INE-, periodo 2006-2011"**, el cual merece mi aprobación.

En virtud de lo anterior, me permito indicar que el desarrollo de la investigación se realizó en forma profesional, ya que mediante técnicas estadísticas y documentales el estudiante pudo comprobar la hipótesis de investigación.

Por lo antes expuesto, informar que el trabajo de tesis reúne los requisitos técnicos y académicos necesarios para ser discutido en el examen privado de tesis del estudiante, previo a optar al título de Economista, en el grado académico de Licenciado.

Sin otro particular, me suscribo deferentemente,



~~Lic. Carlos Humberto Valladares~~  
Economista,  
Colegiado Activo No. 1,590



FACULTAD DE  
CIENCIAS ECONOMICAS

Edificio "S-8"  
Ciudad Universitaria, Zona 12  
Guatemala, Centroamérica

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS. GUATEMALA,  
OCHO DE MAYO DE DOS MIL QUINCE.

Con base en el Punto cuarto, inciso 5.1, subinciso 5.1.1 del Acta 10-2015 de la sesión celebrada por la Junta Directiva de la Facultad el 14 de abril de 2015, se conoció el Acta ECONOMÍA 11-2015 de aprobación del Examen Privado de Tesis, de fecha 6 de febrero de 2015 y el trabajo de Tesis denominado: "TENDENCIAS Y OPORTUNIDADES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SU IMPACTO EN EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS DE GUATEMALA, CASO DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -INE- PERÍODO 2006-2011", que para su graduación profesional presentó el estudiante WILTON ALBERTO SILVESTRE CIFUENTES, autorizándose su impresión.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

LIC. CARLOS ROBERTO CABRERA MORALES  
SECRETARIO



LIC. JOSE ROLANDO SECADA MORALES  
DECANO



Smp.

Angrid  
REVISALUC

## **Dedicatoria**

- A Dios:** Por su gracia y bendiciones recibidas en mi vida para poder culminar la carrera de economía.
- A mi Familia:** Por el apoyo brindado en cada momento de mi vida, especialmente a mi madre Luisa Cifuentes.
- A los Docentes:** Por transmitir parte de sus conocimientos.
- A mi asesor de tesis:** Carlos Humberto Valladares, por la colaboración brindada para el desarrollo del presente estudio de investigación.
- A todos mis amigos:** Gracias por toda la convivencia y ayuda brindada. En especial a Estuardo, Ilsy, Gaby, Diana, Luis, Carlos, Paty, Darlyn, Vivi, Hassel, Ericka, Claudia, Mishel, Libertad, Karina, Shady, Nancy.
- Al INE:** Por haberme abierto las puertas para iniciar mi carrera administrativa como servidor público en el campo administrativo-financiero y de cooperación internacional. En especial al personal de la Dirección Financiera.
- Al Proyecto AGEP:** Quien a través del MINFIN me concedieron la oportunidad de laborar para un Proyecto de la Unión Europea. En especial a Marco Antonio Gutiérrez y compañeros de labores.
- Al Dr. Muñoz (+):** Brindándome asesoría y apoyo durante el proceso inicial del presente estudio de tesis.

**AGRADECIMIENTO A:**

Licenciado Carlos Humberto Valladares  
Asesor de Tesis

Licenciada Libertad de León  
Asesora

Por su tiempo, esfuerzo y consejos como asesores del presente trabajo.

## ÍNDICE

ACRÓNIMOS .....	i
INTRODUCCIÓN .....	iii
CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN GUATEMALA.....	1
1.1. Orígenes de la Cooperación Internacional.....	1
1.2. Clasificación de la Cooperación Internacional. ....	2
1.3. La Cooperación Internacional para Guatemala. ....	6
1.3.1. Guatemala como receptor de Cooperación Internacional.....	6
1.3.2. Importancia de la Cooperación Internacional.....	8
CAPÍTULO II. MARCO LEGAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN GUATEMALA.....	11
2.1. Base legal.....	11
2.2. Política de la Cooperación Internacional.....	13
2.3. Competencias institucionales de la SEGEPLAN, MINFIN Y MINEX .....	14
2.4. Convenios y Acuerdos de la Cooperación Internacional.....	16
CAPÍTULO III. LA COOPERACIÓN TÉCNICA NO REEMBOLSABLE EN GUATEMALA.....	20
3.1. Aspectos relevantes sobre la economía guatemalteca.....	20
3.2. La Cooperación Internacional desembolsada durante los años 2006-2011.....	22
3.2.1 Representatividad de la Cooperación Internacional durante los años 2006-2011.....	27
3.2.2 Dinámica de la CI a través de organismos Bilaterales y Multilaterales .....	30
3.3. Ventajas, Desventajas y Limitaciones de la CI en Guatemala .....	32
CAPÍTULO IV. TENDENCIAS Y OPORTUNIDADES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -INE- .....	35
4.1. Reseña historia del INE .....	35
4.2. Funciones del Instituto Nacional de Estadística.....	37
4.3. La oferta estadística en Guatemala .....	38

4.3.1. Las estadísticas actualizadas como un instrumento de política económica para el desarrollo .....	40
4.4. Análisis Situacional del INE .....	42
4.4.1. Objetivos y Estrategias a considerar en la generación de estadísticas. ....	43
4.5. Análisis del Presupuesto de Ingresos del INE, Período 2006-2011.....	44
CAPÍTULO V. IMPACTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL FORTALECIMIENTO DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -INE- .....	
5.1. Impacto ocasionado en el INE .....	50
5.2. Impacto de la CI en la formulación de Políticas Públicas .....	57
5.2.1. Análisis de variables estadísticas .....	59
CAPÍTULO VI. LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA, UN INSTRUMENTO PARA FORMULACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	
6.1. Uso de las estadísticas en la formulación de políticas públicas.....	64
6.1.1. Índice de Precios al Consumidor -IPC- y la Política Monetaria formulada por el Banco de Guatemala -BANGUAT-.....	65
6.1.2. Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos -ENEI- y la Política Nacional de Empleo.....	67
6.1.3. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI- y la Política de Seguridad Alimentaria.....	70
6.1.4. Encuesta Nacional Agropecuaria -ENA-y la Política Agropecuaria del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. ....	73
6.1.5. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares -ENIGFAM- y la Política .....	75
6.1.6. Evaluación del Impacto del Programa MIFAPRO y Política Social.....	77
Conclusiones.....	81
Recomendaciones.....	83
Bibliografía .....	84



## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Competencias Institucionales para Apoyar el Proceso de Gestión y Negociación de la CI .....	15
Cuadro 2: Entidades Públicas que Integran el SEN .....	39
Cuadro 3: Plan Estratégico Institucional del INE, Objetivos y Estrategias, 2013-2017.....	43
Cuadro 4: Evolución de la Pobreza en Guatemala, Año 2000–2011 .....	60
Cuadro 5: Tasas de ocupación, subocupación y desocupación en Guatemala, Periodo 2002-2011 .....	61
Cuadro 6: Logros de la Política Social en Guatemala, Años 2006-2011.....	78

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: PIB por el Origen de la Producción, Periodo 2001–2013.....	22
Gráfico 2: Aportes monetarios recibidos por el Gobierno de Guatemala, Periodo 1996–2005 .....	24
Gráfico 3: Aportes monetarios recibidos por el Gobierno de Guatemala, Periodo 2006–2011 .....	25
Gráfico 4: Representatividad de Órganos Internacionales, Periodo 2006–2011 ...	28
Gráfico 5: Dinámica de las Donaciones dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, Periodo 2006–2011.....	29
Gráfico 6: Comportamiento porcentual por Órganos Bilaterales y Multilaterales, Periodo 2006–2011 .....	31
Gráfico 7: Presupuesto de Ingresos Vigente, Periodo 2006–2011.....	46
Gráfico 8: Presupuesto de Ingresos vigente, por fuente de financiamiento, Periodo 2006–2011 .....	48
Gráfico 9: Proporción por Cooperante Internacional dentro de los aportes otorgados al INE,.....	57
Gráfico 10: Ritmo Inflacionario en Guatemala Años 2005–2012.....	66
Gráfico 11: Serie Histórica del Empleo y Desempleo en Guatemala, periodo 2006–2011 .....	69
Gráfico 12: Serie Histórica de la Pobreza en Guatemala, periodo 2000 – 2011 ...	73

## ACRÓNIMOS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGECI	Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional
AICD	Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo
ALIDE	Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BLADEX	Banco Latinoamericano de Comercio Exterior, S.A.
BM	Banco Mundial
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CCCAD	Asociación Canadiense Caribe Cultural de Durham
CDB	Banco de Desarrollo del Caribe
CEFIR	Centro de Formación para la Integración Regional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CI	Cooperación Internacional
CICAL	Cooperación Internacional Córdoba-América Latina
CID	Cooperación Internacional al Desarrollo
CIDI	Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral
CIDA	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CONDESAN	Consortio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina
ECOSOC	Consejo Económico y Social - ONU
ENA	Encuesta Nacional Agropecuaria
ENCOVI	Encuesta de Condiciones de Vida
ENED	Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo
ENEI	Encuestas nacional de Empleo e Ingresos
ENIGFAM	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares
ENSMI	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOLADE	Fondo Latinoamericano de Desarrollo
G-13	Grupo de Donantes 13
GIZ	Cooperación Internacional Alemana
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INE	Instituto Nacional de Estadística
INTAL	Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
IPC	Índice de Precios al Consumidor
JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón
MINEX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas

OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
ODM	Objetivos del Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OLAMP	Organización Latinoamericana de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OREALC	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
ORPALC	Oficina Regional para América Latina y el Caribe
OXFAM	Comité de Oxford para la lucha contra el Hambre
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PROCISUR	Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República.
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VIH	Virus de la Inmunodeficiencia Humana

## INTRODUCCIÓN

Las tendencias actuales de la Cooperación Internacional -CI-<sup>1</sup> figuran en un escenario de contribución para reforzar lazos económicos y políticos enfocados a la mejora educativa, científica y cultural, con el fin de sumar esfuerzos que permitan una inserción adecuada dentro del nuevo modelo globalizado, y con ello lograr una serie de metas u objetivos trazados tanto para los países donantes como para los países receptores.

A este respecto, cabe mencionar que durante los últimos años los países receptores de ayuda externa y los donantes han trabajado en iniciativas y han suscrito compromisos que permiten lograr una mayor efectividad en la asistencia para el desarrollo, a través de procesos de apropiación, armonización y alineamiento entre los Gobiernos y la Cooperación Internacional. Tal es el caso de la Declaración de París de 2005, con ella los organismos internacionales -países en desarrollo y países receptores de CI-, enfatizaron la importancia de realizar evaluaciones independientes, acompañadas de procesos de seguimiento internacional para proveer mayor entendimiento acerca de cómo el incremento en la efectividad de la ayuda contribuye a alcanzar los objetivos de desarrollo.

Es por ello que el presente estudio de tesis conduce a realizar un análisis de las tendencias y oportunidades en relación al impacto que ha generado la presencia de la CI, como mecanismo de apoyo técnico, financiero y político, proporcionado por los países cooperantes donantes en las entidades públicas de Guatemala, para que las mismas puedan dar cumplimiento a las políticas públicas formuladas por los gobiernos de turno, y con ello alcanzar un desarrollo sostenido y sustentable en los escenarios económico, social, financiero, comercial, administrativo y del medio ambiente, dentro del marco de una democracia participativa.

---

<sup>1</sup> Comprendiéndose la Cooperación Internacional, como un mecanismo de apoyo con el que cuentan los Estados para fortalecer las áreas débiles y en las cuales necesitan respaldo; de carácter económico, técnico, educativo y/o cultural.

Es importante resaltar que las entidades públicas fueron creadas para ejecutar las políticas públicas de gobierno, por consiguiente, demandan un presupuesto acorde a su funcionamiento que les permita trazar líneas estratégicas de acción, formular planes y programas de corto, mediano y largo plazo. En ese sentido, los Organismos Internacionales han aprovechado la coyuntura que se ha creado durante los últimos años, para que Guatemala se convierta en un receptor importante de la CI, la cual es asignada a diferentes sectores de la sociedad guatemalteca, especialmente a aquellos que se han definido como los más vulnerables de la sociedad.

Así mismos, ante la falta de recursos presupuestarios, aprobados por el Congreso de la República de Guatemala para el Instituto Nacional de Estadística INE; dicha institución ha encontrado limitaciones para realizar nuevas investigaciones, de acuerdo a la demanda de usuarios y productores de información estadística. En este contexto, las donaciones recibidas por el INE han contribuido en forma positiva para financiar aquellos programas y/o proyectos de desarrollo social, que el Gobierno no tiene capacidad de financiar con recursos propios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos, entre otros factores por la baja captación tributaria en el país.

Como resultado de lo anterior, con el presente estudio de tesis se pretende establecer y analizar los aportes monetarios y la asistencia técnica otorgada a través de convenios de financiación suscritos entre la CI y las entidades del Sector Público guatemalteco, básicamente con el INE. Así como, determinar y analizar la oferta de CI no reembolsable en Guatemala, especialmente en el INE, con la finalidad de encontrar la consolidación y ampliación de vínculos entre esta Institución y organismos bilaterales y multilaterales en materia de cooperación internacional para el desarrollo y fortalecimiento institucional, especialmente a través de programas y/o proyectos que han potenciado la capacidad técnica, financiera y política orientada a las estadísticas nacionales, y contribuido a recopilar, producir, analizar y difundir estadísticas confiables, oportunas, precisas, objetivas, transparentes y eficientes.

Por lo tanto, para el desarrollo de la presente investigación, se estructuraron seis capítulos, los cuales describen lo siguiente: 1) CAPÍTULO I, precisa los antecedentes de la CI –orígenes y clasificación-, aspectos referentes a la CI en Guatemala y su importancia. 2) CAPÍTULO II, describe los aspectos relacionados al marco legal de la CI en Guatemala –Base legal-, políticas, objetivos, prioridades, control seguimiento y evaluación, convenios y acuerdos de la CI, entre otros. 3) CAPÍTULO III, destaca aspectos referentes a la economía guatemalteca y un análisis de la CI desembolsada durante el período 2006-2011, resaltando dentro de este capítulo, la representatividad de los organismos internacionales, la dinámica de las donaciones dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, ventajas, desventajas y limitaciones que ha presentado la ejecución de donaciones no reembolsables. 4) CAPÍTULO IV, denominado tendencias y oportunidades de la CI en el INE, detalla una reseña histórica de la unidad de análisis, oferta estadística, análisis situacional del INE, análisis del Presupuesto de Ingresos y Egresos del INE durante el periodo 2006-2011. 5) CAPÍTULO V, denominado Impacto de la CI en el Fortalecimiento del INE, dentro del mismo se tocan aspectos referentes al impacto ocasionado dentro del INE y en la formulación de Políticas Públicas, así como un análisis de algunas variables estadísticas. 6) CAPÍTULO VI, describe aspectos referentes a la información estadística elaborada por el INE, y como éste a su vez se convierte en un instrumento para la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

## **CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN GUATEMALA.**

### **1.1. Orígenes de la Cooperación Internacional.**

La Cooperación Internacional (CI)<sup>2</sup> surge en el año de 1945, después de la II Guerra Mundial, como resultado de las necesidades de reconstrucción, organización política, económica y social de Europa. Así mismo, la CI nace con la adhesión de 51 naciones a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que establece entre sus propósitos primordiales: "...Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión..."<sup>3</sup> Y con la Declaración de la Conferencia de San Francisco, auspiciada por la ONU, se exhortan a los Estados a emplear los recursos internacionales para promover el progreso social y mejorar los estándares de vida en libertad de cada uno de ellos.<sup>4</sup>

A partir de ello, se diseña un programa de asistencia económica para reconstruir a los países europeos que habían quedado devastados por la II Guerra Mundial. Lo cual contribuyó a que Europa experimentara una rápida recuperación económica, política y social, lo que a su vez generó mayor credibilidad en la CI, demostrando que podía ser un instrumento útil para fomentar el desarrollo en cualquier otra nación.

Al finalizar la II Guerra Mundial y con la creación de la ONU, los diferentes organismos internacionales, jugaron un papel muy importante, en apoyo a los

---

<sup>2</sup> La CI es definida por la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-, como "...todo aquel esfuerzo de cooperación entre dos o más países para abordar una temática, solucionar un problema o hacer frente a situaciones negativas de mutuo acuerdo. Relación entre actores del sistema internacional con mismos intereses para lograr ciertos fines..."

<sup>3</sup> Carta de la Organización de las Naciones Unidas ONU.

<http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml>

<sup>4</sup> Ídem.

Estados que no se dan abasto para poder solventar los problemas ocasionados principalmente por desastres naturales y las guerras; es aquí cuando los países, a través de los organismos internacionales, se unen para dar apoyo, a través de donaciones no reembolsables de carácter económico, técnico y en especie.

Con los acuerdos de Bretton Woods<sup>5</sup>, se dio como resultado la creación de una serie de organizaciones, como por ejemplo: El Fondo Monetario Internacional – FMI-, el Banco Mundial –BM-, La Organización Mundial de Comercio –OMC-, El Banco Interamericano de Desarrollo –BID- y La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico –OCDE-. Entidades u organismos, creados con el propósito de promover el progreso económico y social en países de menor renta relativa comúnmente denominados países en vías de desarrollo; de modo que exista un desarrollo más equilibrado en el mundo y, posibilitando así un contexto internacional más seguro, pacífico y estable.

En la actualidad, la CI no representa sólo una fuente de financiamiento complementaria para el desarrollo de una nación, sino un valioso instrumento para adquirir nuevos conocimientos, tecnología, nuevos mercados, y contribuir así, a la construcción y fortalecimiento de las capacidades nacionales, impulsando el progreso ambientalmente sano, socialmente equitativo y auto sostenible para el bien común de la población.

## **1.2. Clasificación de la Cooperación Internacional.**

La CI se puede clasificar de acuerdo con la fuente y tipo de cooperación:

Para la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-, la cooperación admite múltiples formas y se da en diversos niveles dentro del Sistema Nacional de Planificación -SNP- y distingue a la CI, de acuerdo

---

<sup>5</sup> Acuerdo celebrado en el año de 1944, entre las naciones más industrializadas, en el cual se establecieron las normas a cumplir en las relaciones comerciales y financieras.



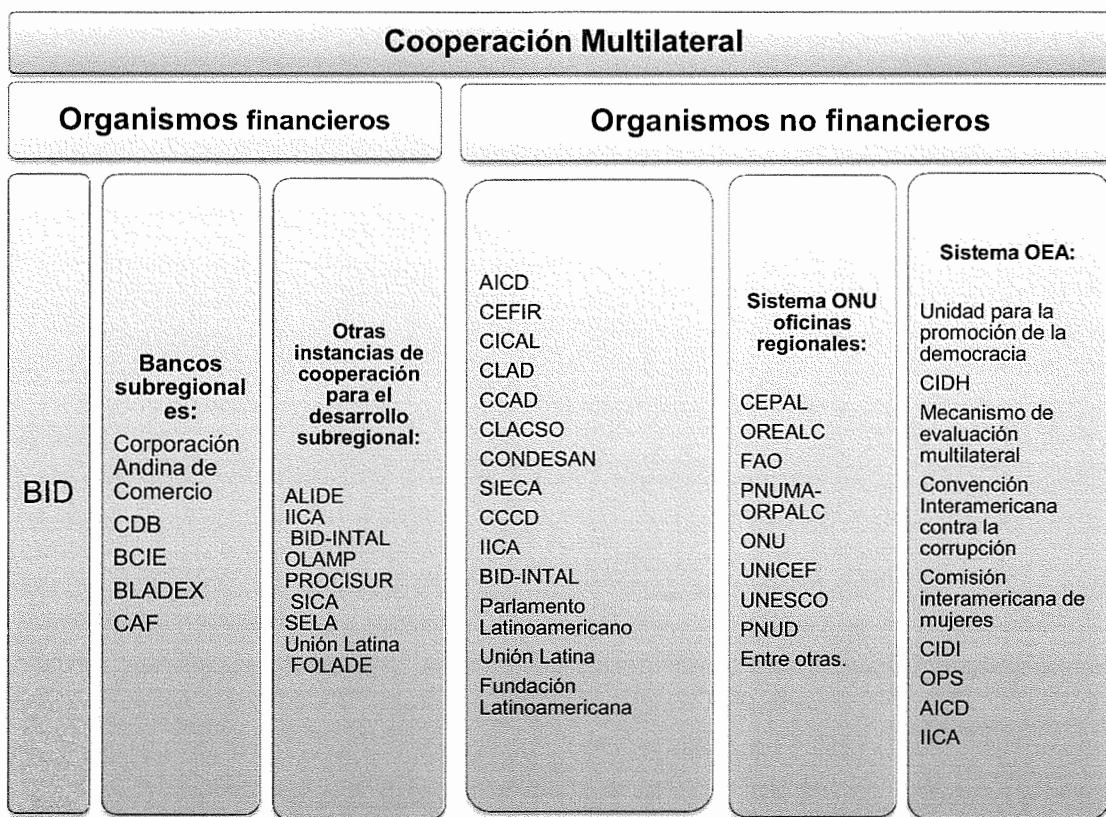
a su fuente en: a) **Bilateral**, la establecida entre dos Estados<sup>6</sup>; y b) **Multilateral**, habitualmente en el marco de una organización internacional<sup>7</sup>.

Cooperación bilateral		
Agencias públicas	Cooperación descentralizada	Agencias públicas e instituciones privadas de CID
<p><b>Argentina:</b> Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional</p> <p><b>Bolivia:</b> Dirección General de Financiamiento Externo</p> <p><b>Brasil:</b> Agencia Brasileña de Cooperación</p> <p><b>Colombia:</b> Dirección General de Cooperación Internacional</p> <p><b>Costa Rica:</b> Dirección General de Cooperación Internacional</p> <p><b>Cuba:</b> Ministerio de Relaciones Exteriores</p> <p><b>Ecuador:</b> AGECI</p> <p><b>El Salvador:</b> Dirección de Cooperación Externa</p> <p><b>Guatemala:</b> SEGEPLAN</p> <p><b>Haití:</b> Ministerio de Planificación y de la Cooperación Externa</p> <p><b>Honduras:</b> Dirección de Cooperación Externa</p> <p><b>Panamá:</b> Dirección General de Proyectos Especiales y Cooperación Internacional</p> <p><b>Paraguay:</b> Secretaría Técnica de Planificación y del Desarrollo Social</p> <p><b>Perú:</b> APCI</p> <p><b>República Dominicana:</b> Subsecretaría de Estado para la CI</p> <p><b>Uruguay:</b> Depto. de CI</p> <p><b>Venezuela:</b> Dirección General de Cooperación Técnica Internacional</p> <p>Otras.</p>	<p>Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina.</p> <p>Red Iberoamericana en Materia de Descentralización</p>	<p>USAID</p> <p>AECID</p> <p>JICA</p> <p>BMZ-GIZ</p> <p>CIDA</p> <p>Médicos sin Fronteras</p> <p>OXFAM, entre otras</p>

Fuente: SEGEPLAN.

<sup>6</sup> Estas agencias de CI, son las que **corresponden a un solo país**, tienen por objeto cooperar en materia de paz, fortalecimiento institucional, seguridad y justicia. Y para el caso de Guatemala, entre este tipo de cooperantes se puede citar a Bélgica, Brasil, Canadá, Dinamarca, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza, Estados Unidos, entre otros.

<sup>7</sup> Estas agencias de cooperación, corresponden a aquéllas que **pertenecen a más de un país o grupo de países**, entre las cuales se pueden citar la Organización de Estados Americanos –OEA-, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, Unión Europea –UE-, entre otros.



Fuente: SEGEPLAN.

De acuerdo con el tipo de cooperación, el Ministerio de Relaciones -MINEX- de Guatemala las clasifica en:

#### a) Cooperación económica

Este tipo de cooperación, abarca los principales planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social mediante el apoyo sostenido proveniente de fuentes gubernamentales y no gubernamentales; con objetivos macroeconómicos más amplios, como por ejemplo, apoyo a la Balanza de Pagos.

#### b) Cooperación técnica

Identifica la asistencia proporcionada por dos o más países con el fin de apoyar esfuerzos al desarrollo, de manera que aquellos países más evolucionados en determinadas áreas, posibiliten la transferencia de capacitaciones, formación de

capital humano -profesional y técnico-, a países que están en una situación relativamente menos desarrollada.

Por consiguiente, la cooperación técnica constituye uno de los factores más importantes de apoyo a los programas de desarrollo económico y social para los países en vías de desarrollo, ya que les permite obtener asistencia para la adecuada ejecución de los proyectos.

### **c) Cooperación financiera**

Este tipo de cooperación puede ser otorgado por dos vías, la primera que corresponde a recursos no reembolsables, la cual se efectúa a través de donaciones<sup>8</sup>. Y la segunda, representada por recursos reembolsables, comúnmente es un préstamo<sup>9</sup>.

Los niveles en que se da o se recibe la cooperación son:

#### **a) Cooperación vertical**

Denominada cooperación Norte-Sur; es la que brindan los países desarrollados a los países en vías de desarrollo, caracterizándose por ser una cooperación unilateral. En otras palabras, este tipo de ayuda, permite la ejecución y seguimiento en los países receptores, por medio de transferencias de recursos.

Según Gustavo Ferrari Wolfenson, la Cooperación vertical es la "...cooperación que brindan los países desarrollados a los países en vías de desarrollo y sirve de

---

<sup>8</sup> Financiamiento que no se reintegra, este tipo de ayuda se otorga con el objeto de apoyar y acompañar proyectos de desarrollo. El mismo puede manifestarse a través de la transferencia de recursos monetarios.

<sup>9</sup> Este tipo de apoyo se materializa en forma de dinero, el cual debe ser devuelto bajo condiciones financieras o términos contractuales previamente establecidos, tales como: tasa de interés, plazo, período de gracia, amortizaciones, comisiones de compromiso y otros.

fundamento al concepto de Cooperación Norte/Sur que sustenta las relaciones económicas entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo...”<sup>10</sup>

### **b) Cooperación horizontal**

En igual forma para Gustavo Ferrari, la Cooperación horizontal “...asume la denominación de Cooperación Sur/Sur y es la que proporcionan los países que tienen equivalentes niveles de desarrollo. Es de uso casi exclusivo para la cooperación que se brindan los países en vías de desarrollo y a diferencia de la Cooperación Vertical, se la dan los países sin contrapartida de tipo económico, comercial o político y, generalmente mantiene su carácter multilateral...”<sup>11</sup>

## **1.3. La Cooperación Internacional para Guatemala.**

### **1.3.1. Guatemala como receptor de Cooperación Internacional.**

La CI se inscribe en el marco de la política exterior<sup>12</sup>, y ésta a su vez dentro de las relaciones internacionales, como un elemento que ayuda a promover el desarrollo económico y social de los países que conforman la Comunidad Internacional<sup>13</sup>. Por lo tanto, el papel de las fuentes cooperantes, figuran como un factor importante en las relaciones internacionales, y a su vez como parte de la política exterior del gobierno de Guatemala y un complemento para el alcance de los objetivos nacionales de desarrollo.

---

<sup>10</sup> La necesidad de optimizar la cooperación internacional: algunas experiencias latinoamericanas, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, realizado del 28 al 31 de octubre de 2003.

<sup>11</sup> Ídem.

<sup>12</sup> La política exterior es una estrategia o programa plegado de actividades, encaminadas a alcanzar metas específicas definidas en términos de los intereses nacionales.

<sup>13</sup> Esta a su vez, constituye uno de los factores más dinámicos en el proceso de desarrollo, especialmente en los países en vías de desarrollo y representa un concepto en materia de relaciones internacionales que lleva implícita la voluntad de los países de contribuir con otros para alcanzar el bienestar y la paz mundial. Aun cuando su aplicación fue concebida en el contexto de la sociedad de las naciones, no fue sino hasta en el período de la postguerra de la II Guerra Mundial que cobra plena vigencia, con la inclusión en la Carta de las Naciones Unidas que consagra el principio de la CI como un factor político-económico en el nuevo esquema de las relaciones internacionales que comienza a partir de la segunda mitad del siglo XX.

La cooperación, debe promover la integración del país a la comunidad internacional y al mercado mundial, contribuir en la ejecución de programas y/o proyectos de desarrollo económico - social y de inversión pública, debe permitir la transferencia de tecnología y de conocimientos, así como contribuir a la formación y capacitación de recurso humano, acorde con las necesidades de Guatemala, derivado de la insuficiencia de recursos financieros para mejorar y fortalecer los diversos sectores del país.

En Guatemala, el proceso de gestión de la Cooperación Internacional se rige por un conjunto de disposiciones legales basadas en la Constitución Política de la República de Guatemala y otras leyes, que delimitan el marco de acción, atribuciones y competencias vinculadas a dicho proceso.

Así también, dentro de este proceso están integrados varios actores internos, como la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, el Ministerio de Finanzas Públicas y Ministerio de Relaciones Exteriores.

La Política de CI<sup>14</sup>, elaborada por la SEGEPLAN como ente rector, debe promover la integración del país a la comunidad internacional y al mercado mundial, contribuir en la ejecución de programas de inversión pública, permitiendo la transferencia de tecnología y conocimiento, contribuyendo además a la capacitación y formación de recursos humanos acorde con las necesidades del país; en otras palabras, este tema no significa necesariamente que otros países intervengan en las decisiones del Estado guatemalteco, sino más bien sea una ayuda que contribuya a su desarrollo.

Entre los fundamentos que rigen la CI según el Gobierno de Guatemala, mencionados por Morales López<sup>15</sup> se encuentran:

---

<sup>14</sup> Entre las funciones específicas que le competen a la SEGEPLAN, está el de realizar propuestas de diseño, actualización y/o implementación, de la política y/o estrategia de la CI, así como brindar el seguimiento, monitoreo y evaluación correspondiente según el ámbito de su competencia.

<sup>15</sup> Morales López, Henry; "La Cooperación al Desarrollo en Guatemala, 1996-2001 desde la Perspectiva de la Sociedad Civil". Página 69. Guatemala, junio, 2002.

- a. Que la política sea coherente con las prioridades de Gobierno -Plan de Gobierno-, con los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz y con el Sistema Nacional de Inversiones.
- b. Que sea eficientemente administrada y negociada en las mejores condiciones para el país.
- c. Se debe fundar en proyectos de calidad y administrados eficientemente.
- d. Debe ser transparente.

De acuerdo con Morales, para el Gobierno, la CI debe ser un complemento al esfuerzo interno, y debe ser un instrumento de la política exterior de Guatemala que proyecte las fortalezas del país. Así mismo, se debe llevar a cabo como un acompañamiento a los diferentes proyectos que el Estado realiza o debería realizar para mejorar la calidad de vida de sus pobladores.

Entre las áreas en las que la CI ha trabajado en Guatemala, se encuentran: Acuerdos de Paz, educación, salud, agua, infraestructuras, tecnificación, en los últimos años ha aumentado en las áreas de niñez y juventud, medio ambiente, mujeres, entre otros.

Es importante resaltar que el Estado de Guatemala, es el obligado a poner en marcha y darle el seguimiento adecuado a los proyectos -sociales, económicos, ambientales, otros- para el desarrollo del país, y que la CI es solamente un apoyo para poder mejorarlos o simplemente concluirlos adecuadamente.

### **1.3.2. Importancia de la Cooperación Internacional.**

Son innegables las desigualdades económicas, tecnológicas, sociales -niveles de vida- y financieras que existen entre los países desarrollados y países en vías de desarrollo. Estos últimos, enfrentan serios problemas para la generación de ingresos que les permitan satisfacer una serie de necesidades básicas de la población; por lo tanto, la CI ha significado un apoyo en las áreas antes referidas,

así como en el ámbito político de éstos países ya que ésta se asocia comúnmente con la búsqueda del desarrollo de los países más pobres.

A través del tiempo, la Cooperación Internacional ha jugado un papel importante, al presentar ideas sobre políticas de desarrollo y fortalecer áreas tales como educación -centros de salud y hospitales-, seguridad, infraestructura / capacidad instalada en las comunidades -agua potable, energía eléctrica, saneamiento, carreteras, entre otros-, pero acompañado de ello, también ha tenido limitantes y fracasos, al producir problemas y limitaciones al proceso de desarrollo, porque a pesar de que ha habido progreso en cuanto a desarrollo y reducción de pobreza<sup>16</sup>, ésta última sigue siendo un problema latente para los países menos desarrollados. El cómo hacer para que la CI tenga efectos positivos y, se mejore la calidad de vida de las personas, es una de las tareas más arduas para los encargados de las instituciones públicas responsables del manejo de los recursos provenientes de estas fuentes de financiamiento, y quienes a su vez deben mostrar transparencia en el manejo de los mismos.

La cooperación trae ayuda financiera y se espera que ésta se dirija prioritariamente a servicios públicos; recientemente se reconoce el papel de la sociedad civil y su intervención para la mejora de estas áreas, esto significa que para el logro de un desarrollo integral, no solamente se requiere de recursos financieros, sino de una serie de ideas de cómo lograr políticas efectivas, servicios públicos apropiados y adecuar la asistencia a condiciones del país.

Es importante destacar que cuando un país cuenta con un ambiente macroeconómico estable, servicios públicos eficientes, tales como educación, salud, entre otros; permite atraer capitales de largo plazo; de igual manera, la CI tiene un efecto significativo sobre el desarrollo y la reducción de pobreza, mejorando indicadores sociales y en países bien administrados aumenta la confianza del sector privado para invertir.

---

<sup>16</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Guatemala: Desarrollo Humano, Mujeres y Salud. 2002. Páginas 352-353.

A pesar de que la cooperación externa representa cada vez menores porcentajes en los presupuestos de los países donantes, para los países receptores, sigue revistiendo una gran importancia, ya que pueden utilizarla para enfrentar actividades que no pueden ser financiadas con sus propios recursos, derivado de la baja carga tributaria.



## CAPÍTULO II. MARCO LEGAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN GUATEMALA.

### 2.1. Base legal

El proceso de gestión de la Cooperación Internacional -CI- en Guatemala, se rige por una serie de disposiciones legales que delimitan el marco de acción, atribuciones y competencias vinculadas a dicho proceso; dentro de ellas cabe citar:

No.	Ley	Artículo
1	Constitución Política de la República de Guatemala	<b>Artículo 149.</b> “...Las Relaciones Internacionales. Guatemala normará sus relaciones con otros Estados, de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales, con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad...”
		<b>Artículo 150:</b> “...Guatemala, como parte de la comunidad centroamericana, mantendrá y cultivará relaciones de cooperación y solidaridad con los demás Estados que formaron la Federación Centroamericana...”
		<b>Artículo 151:</b> “...El Estado mantendrá relaciones de amistad, solidaridad y cooperación con aquellos Estados, cuyo desarrollo económico, social y cultura, sea análogo al de Guatemala, con el propósito de encontrar soluciones apropiadas a sus problemas comunes...”
		<b>Artículo 171:</b> Al Congreso de la República le corresponde contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa. En todos los casos deberá oírse previamente las opiniones del Ejecutivo y de la Junta Monetaria

Subtítulo III,  
Capítulo III

Título IV  
Capítulo II  
Sección Segunda  
Artículo 171,  
literal (I) y 1, en  
sus numerales  
3, 4 y 5.

No.	Ley	Artículo
2	Decreto 101-97	<p><b>Artículo 53:</b>            “Aceptación y aprobación de donaciones. Sin la previa autorización del Ministerio de Finanzas Públicas, los organismos del Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas no pueden aceptar donaciones o préstamos no reembolsables que exijan aporte nacional o que impliquen gastos inmediatos que deban cubrirse con recursos estatales.            ...Todo convenio de donación debe ser aprobado por acuerdo gubernativo con el refrendo del Ministerio de Finanzas Publicas...”</p>
	Ley Orgánica de Presupuesto	<p><b>Artículo 62:</b>            Establecer las normas e instructivos para el seguimiento, información y control del uso de los prestamos vinculados con proyectos financiados por organismos internacionales y/ bilaterales, para lo cual todas las unidades ejecutoras de proyectos del Sector Publico deberán atender los requerimientos de información relacionados con los prestamos mencionados.</p>
3	Decreto Ley 114-97	<p><b>Artículo 14:</b>            SEGEPLAN debe formular para conocimiento y aprobación del Presidente de la Republica y en consulta con los Ministerios de Estado, las entidades estatales correspondientes y otros Organismos del sector Publico, las políticas y programas de CI, así como priorizar, gestionar, negociar, administrar y contratar, la cooperación financiera no reembolsable proveniente de organismos internacionales y gobierno extranjeros.</p>
	Ley del Organismo Ejecutivo	<p><b>Artículo 35:</b>            El MINFIN, deberá definir conjuntamente con el órgano de planificación del Estado, la política para la formulación, priorización, evaluación y selección de proyectos y programas de inversión a ser ejecutados con recursos internos de cooperación externa.</p>
		<p><b>Artículo 38:</b>            El MINEX, coordinará, analizará, apoyará y dará seguimiento a la negociación de convenios de tipo comercial, de inversión, turismo, medio ambiente, comunicaciones, ciencia y tecnología, integración económica, cooperación internacional técnica y financiera, educación y capacitación, y otros relacionados.</p>

## 2.2. Política de la Cooperación Internacional

De acuerdo con la SEGEPLAN, la política de CI, es aquella parte de la política exterior del Gobierno, que fija los criterios y lineamientos para el apoyo que la comunidad internacional brinda a una nación, con el afán de dar cumplimiento a las políticas de gobierno establecidas para un periodo determinado.

El objetivo de dicha política, es establecer los lineamientos políticos y operativos que permitan orientar la acción de los distintos actores del proceso de la gestión de la CI.

No.	Lineamiento
1	Alineación de la CI con los objetivos de Desarrollo del Milenio y con las políticas y planes del país, a nivel nacional y regional.
2	Contribución de la CI al fortalecimiento de las políticas macroeconómicas nacionales.
3	Alineación de la CI financiera con el ciclo de planificación y presupuestación <sup>17</sup> , instituciones, sistemas y procedimientos nacionales.
4	Armonización.
5	Gestión Pública Orientada a Resultados de Desarrollo en base a las políticas públicas.
6	Mutua Responsabilidad.
7	Gestión de la CI en los territorios.
8	Dirección, gestión, seguimiento y evaluación de la CI.
9	Prioridades para la utilización de los distintos tipos de CI para el desarrollo.

Fuente: Secretaría de Planificación y Programación -SEGEPLAN-. 2011. Lineamientos de Cooperación Internacional en Guatemala. Guatemala

<sup>17</sup> Proceso de consolidación de las acciones encaminadas a cuantificar monetariamente los recursos humanos, materiales y financieros, necesarios para cumplir con los programas establecidos en un determinado periodo. Así mismo, comprende tareas de formulación, discusión, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto.

<http://www.definicion.org/presupuestacion> consultado el 10 de enero de 2014.

Asimismo, la política de CI contribuye al cumplimiento de las prioridades y objetivos de la nación para un periodo determinado, todo ello mediante el uso de los aportes de la CI como un complemento a los esfuerzos internos.

En igual forma, contribuye al logro de los objetivos de la Política Exterior de Gobierno, siendo la CI un instrumento de ésta, que proyecte las fortalezas del país y contribuya a la plena inserción de Guatemala en la comunidad internacional.

Como parte de los esfuerzos de Guatemala para acceder al apoyo brindado por los organismos internacionales, se contempla fortalecer la imagen a nivel internacional, y para ello se debe considerar una serie de factores que permitan el beneficio común en la población Guatemalteca, es por ello que dentro de los lineamientos de Política de CI pueden resaltarse los siguientes:

- Programas de Gobierno: los compromisos políticos, sociales y económicos contenidos en los Lineamientos de Gobierno, especialmente en los ejes principales de Inversión social, seguridad integral, sostenibilidad ambiental, mayor empleo y bienestar.
- Programa de Paz: contribuir al cumplimiento de los temas de tierra, justicia, reforma fiscal y descentralización.

### **2.3. Competencias institucionales de la SEGEPLAN, MINFIN Y MINEX**

De acuerdo a lo antes expuesto, el proceso de gestión y negociación de todo convenio suscrito con organismos internacionales, involucra la participación de entidades estatales, que según su naturaleza, así será la participación de las mismas en dicho proceso.

Entre las competencias o responsabilidades pueden citarse las que a continuación se detallan:

**Cuadro 1: Competencias Institucionales para Apoyar el Proceso de Gestión y Negociación de la CI**

No.	<p><b>SEGEPLAN</b> Acuerdo Gubernativo No. 271-2010 Reglamento Orgánico Interno</p>	<p><b>MINFIN</b> Acuerdo Gubernativo No. 65-2014 Reglamento Orgánico Interno</p>	<p><b>MINEX</b> Acuerdo Gubernativo No. 415-2003 Reglamento Orgánico Interno, reformado por los AC. Gubernativos 2005-2011 y 251-2011</p>
1	<p>Coordinador y facilitador de la Cooperación técnica y financiera no reembolsable.</p>	<p>Definir conjuntamente con SEGELAN, la política para la formulación, priorización, evaluación y selección de proyectos de inversión y programas a ser ejecutados con recursos internos y externos.</p>	<p>Atender los aspectos diplomáticos de las relaciones con los donantes e informarles constantemente sobre el desarrollo político del país.</p>
2	<p>Armonizar la oferta y demanda de Cooperación, con base en los planes de gobierno.</p>	<p>Dar seguimiento al cumplimiento a las condiciones contractuales de los préstamos y Donaciones.</p>	<p>Promover la capacitación del servicio exterior para profesionalizar sus labores con países donantes, en especial con aquellos cuya importancia es evidente y de interés nacional.</p>
3	<p>Analizar, conocer y dar seguimiento a las políticas, procedimientos e instrumentos de las fuentes de cooperación.</p>	<p>Registrar, administrar y dirigir la deuda pública externa.</p>	<p>Ser el canal oficial y diplomático del Gobierno, salvo en casos en que la ley del país cooperante indique que la responsabilidad recae en otra institución.</p>
4	<p>Observar el desarrollo de la CI a nivel mundial, para alertar sobre posibles incidencias en el país.</p>	<p>Aprobación de donaciones que requieran aportes de contraparte nacional o impliquen gastos recurrentes futuros.</p>	<p>Firmar convenios o tratados internacionales, donaciones o asistencia técnica.</p>
5	<p>Análisis de la oferta potencial</p>	<p>Presupuestar la asignación de recursos de contrapartida y gastos recurrentes convenidos para los proyectos financiados por la CI, de recursos reembolsables y no reembolsables.</p>	<p>Responsable de formular el Marco General de la Política Exterior de Guatemala.</p>
6	<p>Coordinar y participar en la negociación de la cooperación reembolsable y no reembolsable.</p>		
7	<p>Dar seguimiento a la ejecución de los proyectos de desarrollo financiados con recursos externos.</p>		

Fuente: SEGEPLAN, MINFIN y MINEX.

## 2.4. Convenios y Acuerdos de la Cooperación Internacional

Un convenio, es el documento en el que se plasma una serie de acciones coordinadas, con el fin de alcanzar beneficios comunes. Los mismos son celebrados por países u organismos de derecho internacional, cuyo objetivo sea el desarrollo de programas de índole económica, desarrollo, salud, entre otros.

Derivado de lo anterior, cabe resaltar que el presente apartado pretende exponer el marco legal que sirvió de base para el desarrollo del presente estudio de tesis, por tal razón, entre los principales convenios y/o acuerdos pueden citarse:

Nombre	Lugar y fecha	Descripción	Consideraciones finales
<p><b>Consenso de Monterrey</b></p>	<p>Organización de las Naciones Unidas -ONU- del 18 al 22 de marzo de 2002</p>	<p>Resultado de la conferencia internacional sobre la financiación para el desarrollo. En la misma se tocaron temas sobre la movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo, inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados, comercio internacional como promotor del desarrollo, <u>aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo</u> y deuda externa.<sup>18</sup></p>	<p>Fortalecer la Asamblea y el Consejo Económico y Social -ECOSOC- de la Organización de las Naciones Unidas. Así como el reconocimiento que realizan sobre el nexo que existe entre la financiación para el desarrollo y el logro de las metas y objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. Dentro del consenso se sugiere que la ONU, Banco Mundial -BM-, Fondo Monetario Internacional -FMI- y Organización Mundial de Comercio -OMC-, deberían tratar las cuestiones de la coherencia, coordinación y cooperación, como parte del seguimiento de la conferencia. También sugiere que los gobiernos deberían seguir aumentando la coherencia de las políticas internas, mediante el compromiso permanente de los ministros de desarrollo, hacienda, comercio y relaciones exteriores, así como de los bancos centrales.</p>

<sup>18</sup> Organización de las Naciones Unidas -ONU-. Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Monterrey (México), del 18 al 22 de marzo de 2002. <http://www.un.org/es/conf/ffd/2002/pdf/ACONF1983.pdf> página consultada el 20 de enero de 2014.

Nombre	Lugar y fecha	Descripción	Consideraciones finales
<p><b>Declaración de Roma sobre armonización</b></p>	<p>Roma, Italia<sup>19</sup> 25 de febrero de 2003.</p>	<p>Dentro de este documento, se expresa el esfuerzo por <u>armonizar las políticas, procedimientos y prácticas empleadas por organismos internacionales -donantes- con los sistemas existentes en los países receptores</u>, a fin de incrementar la eficacia de la asistencia para el desarrollo.</p>	<p>Un mayor liderazgo de los países receptores en la coordinación de la asistencia para el desarrollo, fortalecimiento de las capacidades nacionales, simplificación y armonización de requisitos de los cooperantes y reconocimiento de diversas modalidades de ayudar -proyectos, enfoques sectoriales de apoyo presupuestario y balanza de pagos-.</p>
<p><b>Declaración de París</b></p>	<p>París, Francia. Año 2005</p>	<p>Reafirma los compromisos realizados en Roma de 2003, de armonizar y alinear el suministro de la ayuda al desarrollo para incrementar el impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad, acelerando el crecimiento y agilizando el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio.</p>	<p>Se plantean en esta declaración 56 compromisos<sup>20</sup> de cooperantes y países socios, relacionados con las áreas siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Apropiación:</b> los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo.</li> <li>• <b>Alineación:</b> los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.</li> <li>• <b>Armonización:</b> las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces. En el caso de Guatemala, puede avanzar hacia el uso de los enfoques sectoriales, especialmente considerando que existen, con diferentes grados de avance, mesas sectoriales que se constituyen en procesos formales de coordinación sectorial entre donantes e instituciones nacionales.</li> <li>• <b>Gestión orientada a resultados:</b> administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados (cambio socioeconómico a través de la vinculación del presupuesto con los planes y mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los procesos, resultados y objetivos vinculados a resultados).</li> </ul>

<sup>19</sup> Declaración de Roma sobre la armonización. Roma (Italia), 25 de febrero de 2003. Consultado el 20 de enero de 2014 en el sitio web: [http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/esrome\\_declaration.pdf](http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/esrome_declaration.pdf)

<sup>20</sup> Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. (2005), Programa de Acción de Accra (2008). Consultado el 22 de enero de 2014 en el sitio web: <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34580968.pdf>



Nombre	Lugar y fecha	Descripción	Consideraciones finales
<p><b>Accra</b></p>	<p>Accra, Ghana: 4 de septiembre de 2008</p>	<p>Los países desarrollados y en vías de desarrollo, acordaron tomar medidas para reformar el modo en que se desarrolla la CI, especialmente en la distribución de los fondos. Por otro lado, los países desarrollados se comprometieron a liderar y direccionar su futuro, en tanto que los países en vías de desarrollo -donantes- se han planteado mejorar la coordinación de la CI. Ambas partes, asumen el compromiso de rendir cuentas mutuamente y ante los ciudadanos en sus respectivos países.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mutua responsabilidad:</b> los países deben rendir cuenta a los países donantes y a la sociedad, proporcionando información transparente y completa, sobre los flujos de ayuda.</li> </ul> <p>La evaluación sobre los avances en la implementación de los compromisos asumidos en la Declaración de París, indica que esta generó un ímpetu importante para cambiar la forma en que los países en desarrollo y los donantes colaboran para solucionar problemas concretos. En Accra, se asumieron una serie de compromisos<sup>21</sup>, los cuales tendrán que adaptarse a las distintas circunstancias de cada país, incluidas las de países con ingresos medianos, pequeños y países en situación de fragilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Previsibilidad:</b> los organismos-países donantes brindarán información acerca de la ayuda que prevén brindar a los países asociados.</li> <li>• <b>Sistemas nacionales:</b> para suministrar ayuda, se emplearán, como primera opción, los sistemas ya existentes en los países asociados, y no los de los donantes.</li> <li>• <b>Condicionalidad:</b> los organismos-países donantes dejarán de establecer condiciones prescriptivas acerca del modo y el momento en que se gasta el dinero de la ayuda y fijarán condiciones basadas en los objetivos de desarrollo del propio país receptor.</li> <li>• <b>Desvinculación de la ayuda:</b> los organismos-países donantes reducirán las restricciones que impiden a los países en desarrollo comprar bienes y servicios a quienes ellos deseen y en donde consigan la mejor calidad por el menor precio.</li> </ul>

<sup>21</sup> Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. "Programa de Acción de ACCRA". Del 2 al 4 de septiembre de 2008 \* Accra. Sitio web <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-Spanish.pdf> consultado el 15 de marzo de 2014.



Nombre	Lugar y fecha	Descripción	Consideraciones finales
<p><b>Declaración de Antigua I</b></p>	<p>Antigua Guatemala, Guatemala. Mayo 2008</p>	<p>Permite asumir compromisos para institucionalizar, bajo la rectoría del Gobierno de Guatemala, las Mesas Sectoriales de Salud, Educación, Justicia-Seguridad y la <b>Mesa de Coordinación de la Cooperación Internacional</b>. Así mismo, se comprometió a concluir los Planes Sectoriales y los Planes de Apropriación, Alineación y Armonización.</p>	<p>La Comunidad Internacional, se comprometió a proveer de recursos financiero para que cada uno de los sectores se alinien con las prioridades del Gobierno y se usen los procedimientos nacionales, mejorando su visibilidad, difusión y socialización de las acciones de la cooperación en el país.</p>
<p><b>Declaración de Antigua II</b></p>	<p>Antigua Guatemala, Guatemala. Noviembre 2008</p>	<p>El objetivo primordial es el de renovar y profundizar los compromisos asumidos en la Declaración de Antigua I, celebrada en mayo del mismo año.</p>	<p>Se acordó que dada la importancia de la Seguridad Alimentaria en Guatemala, es necesario promoverla como un pilar de desarrollo prioritario. Además se ampliaron las prioridades compartidas con la instalación de las mesas sectoriales de Desarrollo Rural y la de Medio Ambiente y Agua:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación: Instalada 3 de marzo 2009</li> <li>• Ambiente y Agua: Instalada 17 de junio 2009</li> <li>• Seguridad y Justicia: Instalada Julio 2009</li> <li>• Desarrollo Rural: Conformada sin mayores avances.</li> <li>• Seguridad Alimentaria: conformada en el año 2009.</li> </ul> <p>Los organismos internacionales o países donantes, se comprometieron a fortalecer la alineación de sus esfuerzos a las prioridades del país, contempladas en el Plan de Gobierno de turno de ese momento.</p>

## CAPÍTULO III. LA COOPERACIÓN TÉCNICA NO REEMBOLSABLE EN GUATEMALA

### 3.1. Aspectos relevantes sobre la economía guatemalteca

Con respecto a la tasa de inflación, el Banco de Guatemala -BANGUAT- a través de su Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia, ha permitido que la misma permanezca dentro de los rangos estimados<sup>22</sup>, con el fin de mantener un nivel adecuado de liquidez del sistema bancario. Pero durante el año 2009, el ritmo inflacionario se ubicó en 0.28 por ciento -el menor dato registrado en más de 25 años-, derivado de la crisis financiera de los EE.UU, lo que a su vez provocó un mayor desempleo, caída de las remesas familiares y la menor actividad económica.

Durante el año 2010, la inflación en Guatemala cerró con un 5.39%, para el 2011 con 6.2%, mientras tanto el 2012 cerró con un 3.45%; esta última sufrió una reducción de 2.75 puntos respecto a la del 2011. En lo que concierne al año 2013, el índice inflacionario mostró una tendencia alcista en el primer semestre, situación que se mostró a la baja después de junio y permitió un cierre equivalente al 4.39%, el cual se encuentra dentro de la meta inflacionaria prevista dentro de la Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia del año 2013, 4.0% +/- 1.0%.

Según el Banco Centroamericano de Integración Económica -BCIE-, dentro de sus fichas estadísticas, resalta que el PIB de Guatemala para el año 2010 fue de "...US\$41,179.0 millones, con un PIB per cápita de US\$2,867.0. En ese mismo año, el crecimiento del PIB fue de 2.6%. Al respecto, cabe destacar que durante

---

<sup>22</sup> De conformidad con la Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia formulada por el BANGUAT, durante el periodo 2001-2005 se estimó una tasa inflacionaria equivalente al 5% +/-1%, para el año 2006 de 6% +/-1%, 2007 de 5% +/-1%, 2008 de 5.5% +/-1.5% y del 2009-2012 del 5% +/-1%.

el periodo 2001 a 2010, el crecimiento promedio fue de 3.3%. La inflación en 2010 fue del 5.4%, siendo el promedio de la década de 6.8%...<sup>23</sup>.

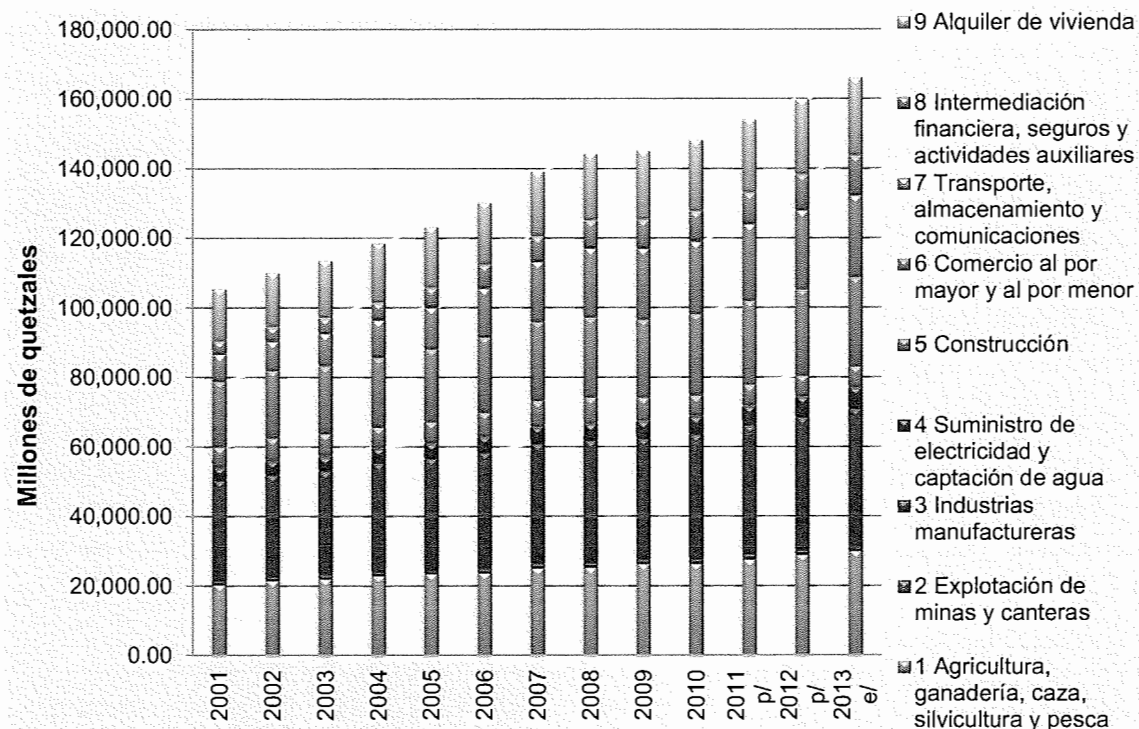
Con respecto a las actividades económicas que conforman el PIB, cabe destacar en orden de importancia: 1) industria manufacturera, durante el año 2001, represento un 19.7% y desde el 2011 hasta el 2013 se ha mantenido en un 17.9%. 2) la Agricultura-ganadería-caza-silvicultura-pesca que desde el 2001 representó un 13.9% del PIB, alcanzando mayor representatividad durante el 2004 con un 14.3% y para el año 2012 y 2013 un 13.6%. 3) El comercio, desde el 2001 constituye un 12.9%, mismo que ha venido mermándose hasta llegar al 2005 con un 11.5%. 4) El transporte-almacenamiento-comunicaciones representaba hasta el 2001 un 5.3%, el cual ha tenido un crecimiento sostenible, hasta alcanzar un 10.6%, durante el 2013. 5) Por último, la actividad económica Alquiler de vivienda, represento durante el 2001 un 10.2%, mismo que durante el 2004 represento 10.5%, posterior a esa fecha se ha mantenido constante, alcanzando para el 2013 un 10.1% del valor total del PIB.

---

<sup>23</sup> Banco Centroamericano de Integración Económica. Ficha estadística de Guatemala. Página web <http://www.bcie.org/uploaded/content/article/1285334126.pdf> consultado el 15 de marzo de 2014.

**Gráfico 1: PIB por el Origen de la Producción,  
Periodo 2001–2013**

**Cifras Expresadas en millones de quetzales**



Fuente: Banco de Guatemala.

Como se puede observar en el gráfico anterior, uno de los sectores más importantes dentro de la economía nacional, corresponde al de la industria manufacturera, seguido de la agricultura, siendo el cardamomo, azúcar y café, los productos de mayor exportación, así como otros productos no tradicionales como el brócoli, arveja china, col de brúcelas, ajonjolí, entre otros.

### **3.2. La Cooperación Internacional desembolsada durante los años 2006-2011.**

En la actualidad, la CI juega un papel preponderante dentro de la economía, especialmente en los países subdesarrollados, debido a que la misma se convierte en un instrumento generador de bienes y servicios que resuelven el déficit de algunas áreas o sectores de la población. En este contexto, se pretende

responder uno de los objetivos planteado en el presente estudio de tesis, el cual versa sobre los aportes monetarios y la asistencia técnica otorgada a través de convenios de financiación, suscritos entre la Cooperación Internacional y las entidades del Sector Público guatemalteco, durante el periodo comprendido del 2006 al 2011.

Como fue citado en el Capítulo I, la CI es un mecanismo de apoyo técnico, económico-financiero y político, que brinda a la comunidad internacional a través de una serie de organismos bilaterales o multilaterales -ONU, BM, BID, etc.- especializados, para que países como Guatemala alcance un desarrollo sostenido y sustentable en los escenarios económicos-financieros, sociales, comerciales, ambientales, dentro de una democracia participativa.

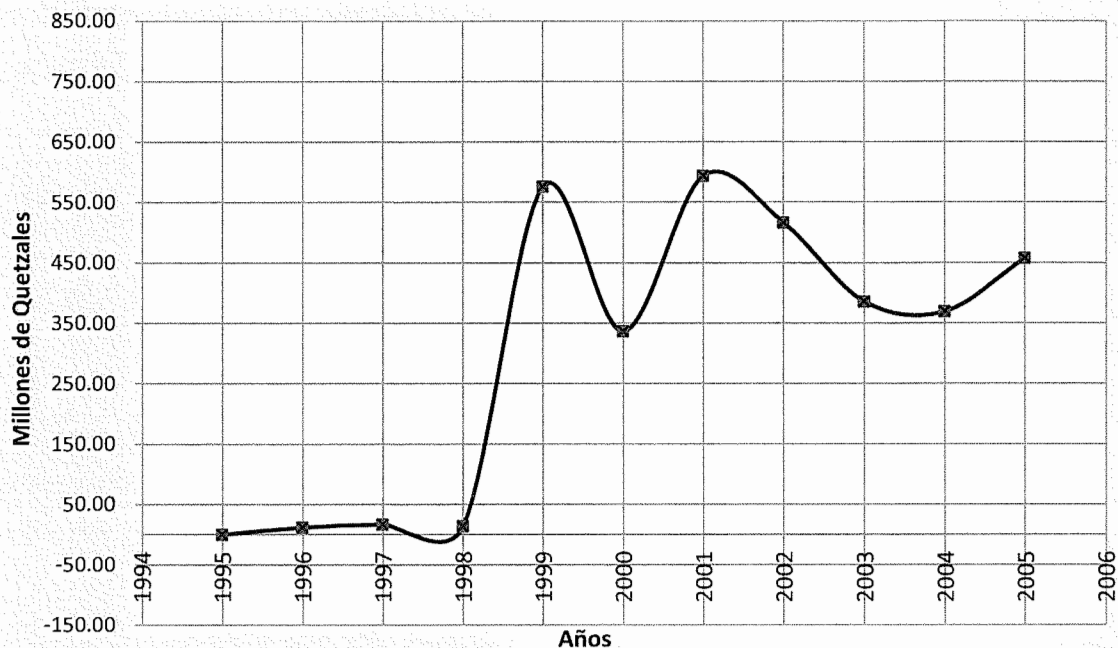
Actualmente Guatemala cuenta con 44 fuentes de cooperantes<sup>24</sup>, de las cuales un 61.4% está representado por organismos bilaterales y un 38.6% son multilaterales. Entre los principales cooperantes multilaterales cabe citar el Banco Centroamericano de Integración Económica -BCIE-, Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -BIRF-. Dentro de los principales cooperantes bilaterales pueden ser citados: Estados Unidos, España, Taiwán, Alemania, Japón, entre otros.

A partir del año de 1996, se recibió apoyo financiero brindado por una serie de organismos internacionales, con el afán de incentivar el cumplimiento de una serie de obligaciones contraídas por el Gobierno de Guatemala con la firma de los Acuerdos de Paz, percibiendo durante el periodo referido un monto aproximado a Q3,276.65 millones, tal y como se logra observar en el siguiente gráfico:

---

<sup>24</sup> Secretaría de Planificación y Programación -SEGEPLAN-. 2011. Primer informe nacional sobre cooperación internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala, año 2008-2010. Guatemala.

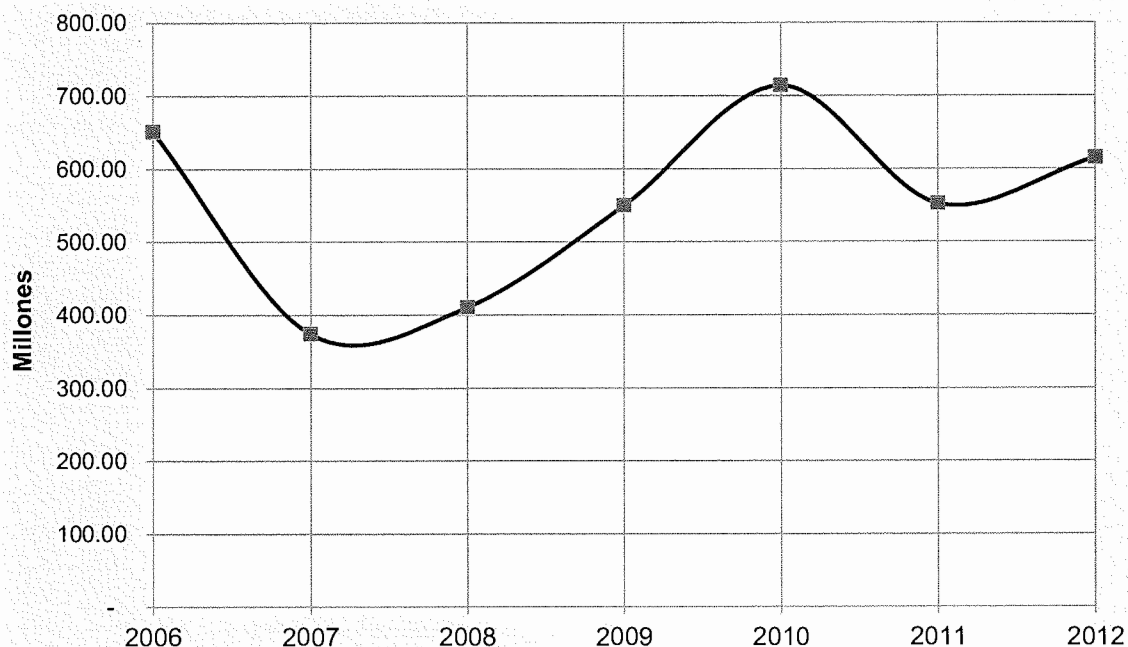
**Gráfico 2: Aportes monetarios recibidos por el Gobierno de Guatemala, Periodo 1996–2005**  
**Cifras en millones de Quetzales -Q-**



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

Para el año de 1996 el Gobierno de Guatemala, percibió aportes monetarios de organismos internacionales, equivalentes a Q11.73 millones, apoyo que fue incrementándose en el transcurso de los años y que a su vez tuvo una tendencia positiva. En lo que respecta a los subsiguientes años, cabe citar que para el año 1999, 2001, 2002 y 2005 se recibieron mayores aportes, los que a su vez representaron aproximadamente a Q575.75, Q593.53, Q516.51 y Q457.22 millones respectivamente.

**Gráfico 3: Aportes monetarios recibidos por el Gobierno de Guatemala, Periodo 2006–2011**  
**Cifras en millones de Quetzales -Q-**



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

Durante el periodo 2006-2011, se percibieron aproximadamente 3,251 millones de quetzales, los cuales se integran de la siguiente manera: **Q650.91**, Q374.12, Q410.33, Q549.55, **Q713.81** y Q552.33 millones, recibidos durante el periodo referido. Lo anterior permite destacar el aporte de los años 2006, 2010 y 2012, que a su vez provocaron un mayor repunte dentro del intervalo de tiempo citado.

Derivado de lo antes expuesto, puede indicarse que con la suscripción de los Acuerdos de Paz, Guatemala a obtenido avances en materia de derechos humanos -fortalecimiento del Estado de Derecho-, instalación de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>25</sup> -OACNUDH- e impulso al Programa Nacional de Resarcimiento.

<sup>25</sup> La OACNUDH fue creada el 10 de enero de 2005, con la finalidad de contribuir a la protección y la promoción de los derechos humanos de la población. Dentro de sus funciones se encuentra: observar la situación de los derechos humanos, asesorar al Estado guatemalteco, promover la

En lo que respecta al área de seguridad y defensa, sobresale la reducción del Ejército y la creación del Consejo Asesor de Seguridad<sup>26</sup>. Con ello se logró alcanzar un fortalecimiento en el sistema democrático. Aunque en la actualidad persisten problemas de desigualdad social-racismo.

Adicionalmente se pueden citar otros logros alcanzados, como elecciones pacíficas, debates políticos que permiten una apertura democrática, mayor participación de la sociedad civil en temas de interés público. Es por ello que para cumplir los compromisos adquiridos con los acuerdos de paz, representantes de la ONU recomendaron, implementar una serie de políticas que permitieran el cumplimiento de las mismas, como por ejemplo las reformas fiscales que se han dado desde la firma de los acuerdos de paz.

Así mismo, puede observarse que la comunidad internacional, en particular la Unión Europea, ha jugado un rol clave en todo el proceso de paz, a través de la cooperación brindada para la resolución de los conflictos sociales y la construcción de una sociedad más democrática, ya que durante el período de 1996-2006, en calidad de Ayuda Oficial al Desarrollo -AOD-, se canalizó a la República de Guatemala 3,428 millones de dólares provenientes de todos los donantes. En términos de grupos de donantes, la Unión Europea continúa siendo, como región, el mayor donante en el país, de acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-, para el año 2006 el monto ascendió a 1,341 millones de dólares (39.12%).

En términos de ayuda por donante, Estados Unidos es el país que más ayuda otorgó; de acuerdo a la información de la OCDE, la AOD de Estados Unidos en Guatemala durante el período 1996-2006, fue de 723 millones de dólares aproximadamente, siendo el donante con mayor ayuda, representando a su vez un

---

observancia de los derechos humanos e informar acerca de las actividades de la Oficina y la situación general de los derechos humanos en el país.

<sup>26</sup> Mediante Acuerdo Gubernativo No. 115-2004 es creado el Consejo, con el objeto de brindar asesoría y auditoría ciudadana sobre la función de seguridad que el Estado, está obligado, constitucionalmente a desarrollar y proveer. El mismo "...funcionara como un órgano institucional de interlocución entre la diversidad organizada de la sociedad guatemalteca y todas aquellas instituciones del Estado vinculadas a las funciones de seguridad..."



22.7% del valor total percibido durante el periodo referido. La ayuda se canalizó principalmente por la vía de cooperación técnica, ayuda alimentaria, asistencia y otros sectores. Con ocasión de la firma de la paz en el país, Japón comprometió su ayuda a Guatemala, incrementando su cooperación financiera y técnica, en un 11.6% y Cuba con el 10.4% del total neto subvencionado.

Por otro lado, puede citarse que el período de mayor apoyo por parte de la CI, fue durante los años 1999 a 2001, por las consecuencias del Huracán Mitch y en términos de ayuda por el cumplimiento de la Agenda de la Paz. A partir del año 2002, la cooperación se mantuvo constante y ha mantenido una tendencia positiva, de acuerdo a lo reflejado en el gráfico No. 2 y 3.

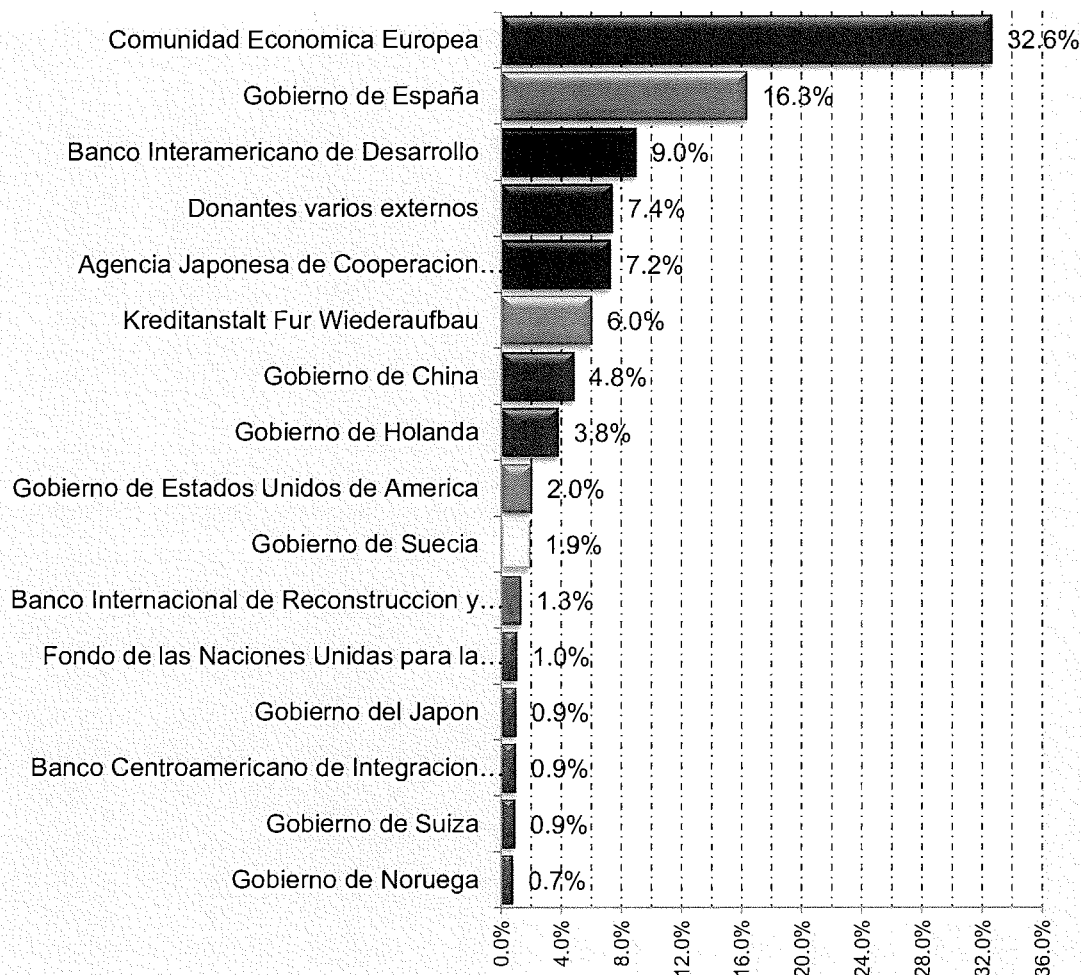
Es importante destacar que dentro del proceso de Paz en Guatemala, se instaló una Comisión Internacional de verificación y seguimiento, a través de un acta en la que participan los Ministros de relaciones de Colombia, México, Panamá y Venezuela; Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, países miembros de los Grupos de Contadora y Apoyo, los Cancilleres de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, así como el Secretario General de las Organizaciones de los Estados Americanos -OEA-, y el Representante Personal del Secretario General de las Naciones Unidas -ONU-.

### **3.2.1 Representatividad de la Cooperación Internacional durante los años 2006-2011.**

En lo que concierne a este apartado se pretende reflejar la representatividad que posee la CI a través de los organismos internacionales, en las distintas entidades del sector público de Guatemala.

Tomando en consideración lo antes expuesto, en el gráfico siguiente se refleja la representatividad que tienen algunos organismos internacionales en Guatemala:

**Gráfico 4: Representatividad de Órganos Internacionales,  
Periodo 2006–2011**  
Cifras expresadas en porcentajes



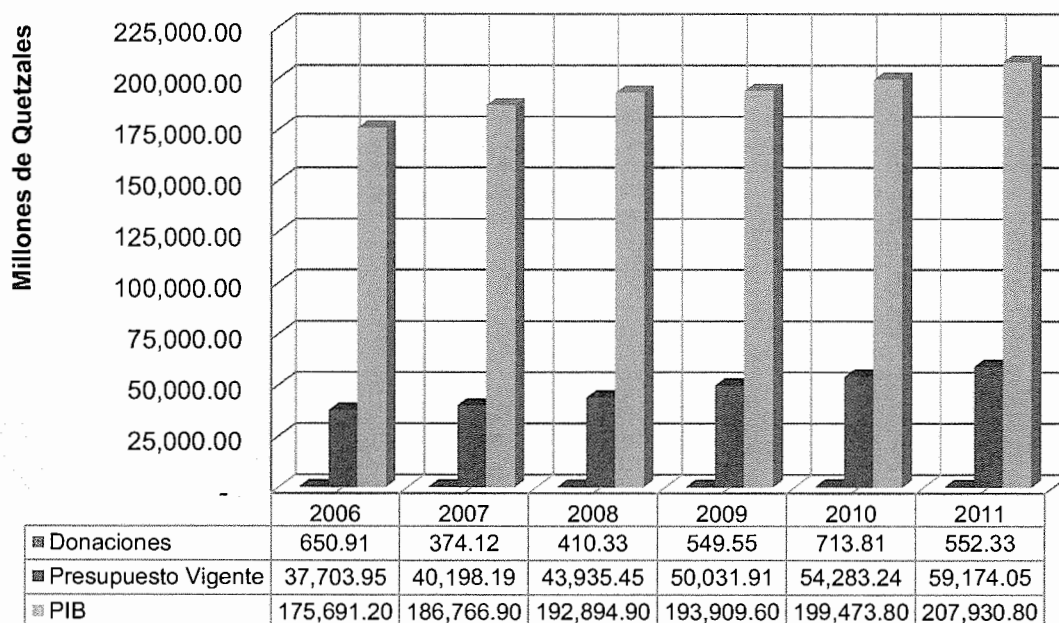
Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

Es importante destacar que dentro de los registros e información obtenida de la SEGEPLAN, MINFIN e INE, la asistencia técnica brindada a Guatemala, durante el periodo comprendido del 2006 al 2011, representó aproximadamente un 15% y 20% de 2,035.98 millones de quetzales otorgados en calidad de donación.

Con respecto al impacto que ha tenido la presencia de la CI a través de sus organismos bilaterales y multilaterales dentro de la economía nacional, puede observarse en el siguiente gráfico, la representatividad que significó la cooperación no reembolsable -Donaciones-, durante el periodo referido, con el

Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, reflejando mayor presencia en el año 2006, 2009 y 2010 con 1.73%, 1.10% y 1.31% respectivamente. Dentro de los mismos años, representó un 0.004%, 0.003% y 0.004% del PIB a precios de 2001.

**Gráfico 5: Dinámica de las Donaciones dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, Periodo 2006–2011**  
**Cifras en millones de Quetzales -Q-**



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

De conformidad con los datos obtenidos por el Sistema Nacional de Donaciones -SINADON- y Sistema Integrado de Administración Financiera -SIAF- del Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN-, vale la pena resaltar la presencia que ha tenido la CI dentro de las entidades públicas del Gobierno de Guatemala, durante los años comprendidos de 1996 al 2013; dentro de las mismas han obteniendo mayor apoyo el MAGA, MSPAS, INFOM, MINEDUC, FONAPAZ, CONAP, MINECO, MARN, SEGEPLAN e INE, con un 48.67%, 8.93%, 8.80%,

8.36%, 7.33%, 5.04%, 3.85%, 1.67%, 1.18% y 0.15% respectivamente, del total de las donaciones no reembolsables obtenidas durante el intervalo de tiempo citado.

### **3.2.2 Dinámica de la CI a través de organismos Bilaterales y Multilaterales**

En el marco de la CI cabe mencionar que en los países subdesarrollados, las organizaciones internacionales se convierten en los principales actores generadores de desarrollo, a través de la creación de vínculos tendientes a generar y conservar la calidad de vida de la población, a través de la reducción de índices delincuenciales, pobreza, enfermedades venéreas, distribución equitativa de la riqueza, lo que a su vez permite potencializar el crecimiento continuo de los países, tratando de cambiar sus debilidades estructurales.

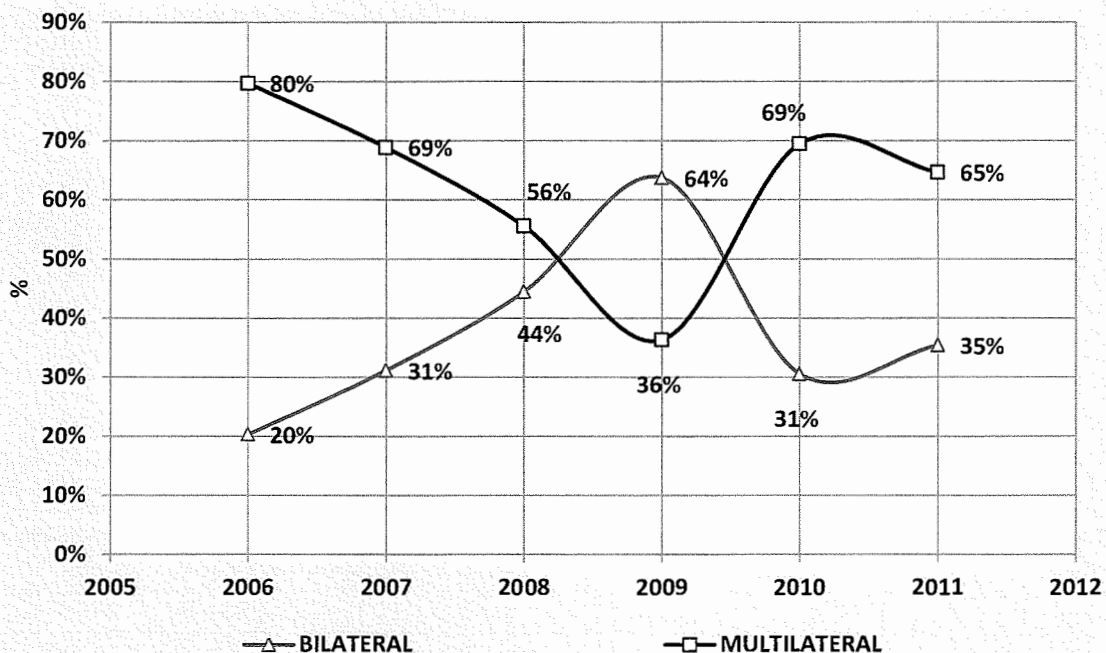
Tomando en consideración lo anterior, dentro de la Política Exterior de Guatemala<sup>27</sup> formulada por el MINEX, se establece la orientación para conocer otros Estados en materia bilateral y multilateral, todo ello con el afán de dar cumplimiento a los compromisos asumidos por el gobierno de turno y Política de Cooperación Internacional elaborado por la SEGEPLAN.

Derivado de ello y de lo expuesto en los Capítulos I y II, la Cooperación Internacional se agrupa a través de organismos bilaterales -Alemania, Canadá, Noruega, Suecia, Países Bajos- y multilaterales -BM, FMI, OEA, BID, PNUD, UE, BCIE, OPS, UNFPA, PMA, FAO-. Y para el caso de Guatemala, puede observarse en el siguiente gráfico, la representatividad que tuvo la CI durante el periodo comprendido del año 2006 al 2011.

---

<sup>27</sup> En la misma se establecen los "...lineamientos generales de Política Exterior y una diplomacia acorde a los requerimientos del Estado de Guatemala frente a los acontecimientos internacionales, para consolidar al país en sus relaciones internacionales, propiciarle oportunidades, principalmente en aquellas áreas que impulsan la economía nacional, el desarrollo social, el fomento del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. En colaboración con países amigos negocia cooperación y asume compromisos para contribuir a la construcción de un Estado solidario, eficiente y eficaz, capaz de ofrecer seguridad, oportunidad y justicia social a sus ciudadanos y atención, asistencia y protección a quienes emigran fuera del país..."

**Gráfico 6: Comportamiento porcentual por Órganos Bilaterales y Multilaterales, Periodo 2006–2011**  
**Cifras expresadas en porcentajes**



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

Con respecto a los Organismos Multilaterales –Comunidad Europea, BID, BIRF, AID, ONU, PNUD, etc.-, dentro de la CI brindada a Guatemala, ya durante el periodo referido alcanzó los Q2,056.59 millones, lo que equivale a un 63.3% del valor total desembolsado (Q3,251.04 millones). El año 2006 representó un 80%, 2007 un 69%, 2010 un 69% y 2011 un 65%, lo que a su vez se traduce en Q518.7, Q257.6, Q495.8 y Q356.8 millones respectivamente.

En lo que concierne a los Organismos Bilateral, ésta representó durante el periodo analizado un 36.7%, lo que a su vez equivale a 1,194.45 millones de quetzales. Se puede observar que se tuvo mayor presencia durante el año 2008 con un 44%, 2009 un 64% y en el 2010 un 31%, traducido en quetzales, representó Q132.17, Q116.5, Q218.0 y Q195.5 millones respectivamente.

### **3.3. Ventajas, Desventajas y Limitaciones de la CI en Guatemala**

A continuación se expondrán algunos factores condicionantes que presentan los organismos internacionales, previo a brindar apoyo de carácter monetario o técnico, entre los cuales se pueden citarse: 1) mutua responsabilidad y coherencia con los compromisos del Gobierno con sus ciudadanos. 2) aumentar el nivel de transparencia y rendición de cuentas, en relación con los resultados -Instituciones más transparentes en el manejo de recursos-. 3) ayuda económica proporcionada con la finalidad de incentivar el desarrollo económico y social. 4) el país beneficiario, para poder ser receptor de ayuda internacional, debe ser un país en vías de desarrollo. 5) cumplir con el compromiso adoptado en París, para que la AOD sea más predecible. 6) generar políticas económicas y sociales adecuadas. 7) entornos democráticos y respeto a los Derechos Humanos, entre otros.

Entre las ventajas y desventajas de la CI se pueden destacar las siguientes:

- A. Ventajas: 1) facilita la transferencia de tecnología. 2) adquisición de nuevos conocimientos que a su vez se convierten en un valor agregado para el capital humano. 3) incentiva la economía -eleva la productividad-. 4) incentiva la creación de condiciones bajo las cuales pueda mantenerse un ambiente de justicia y derechos internacional. 5) se realiza el apoyo con el objetivo de solucionar problemas internos de una nación. 6) la asistencia es brindada con el afán de alcanzar propósitos comunes. 7) impulsa a los países en vías de desarrollo, a la modernización y ampliación de nuevas técnicas de producción -agricultura, silvicultura, pesca, entre otros-.
- B. Desventajas: 1) los logros del proyecto dependen del país receptor, de modo que un entorno inadecuado de políticas o instituciones puede hacerlo fracasar. 2) entorpecimiento político, debido a que en muchas ocasiones existe rotación del personal especializado-conocedor del proyecto-. 3) el apoyo monetario o técnico brindado puede ser manejado por algunas naciones, para obtener beneficios propios. 4) hasta cierto punto la malversación y corrupción en el manejo de recursos no puede ser controlado en su totalidad.

A pesar de las grandes necesidades que existen en los países en vías de desarrollo, especialmente en el caso de Guatemala, la ejecución de las donaciones no reembolsables se ve limitada hasta cierto punto, por una serie de factores internos y externos. De acuerdo a la investigación realizada en las entidades rectoras de las donaciones de la CI -Dirección de Crédito Público del MINFIN y SEGEPLAN-, se determinaron, a través de los informes mensuales de avance físico y financiero, las siguientes limitantes que a continuación se detallan:

- De acuerdo a la normativa expuesta en el Capítulo II, todo tipo de cooperación -reembolsable y no reembolsable- que sea otorgado al Gobierno de la República de Guatemala, debe seguir una serie de procesos, los que hasta cierto punto se convierten en obstáculos e impedimentos que limitan la ejecución de los recursos monetarios otorgados durante un periodo fiscal determinado. Un ejemplo claro es la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, en la cual se presentan algunas restricciones de ejecución, y también en la asignación de recursos requeridos para el cumplimiento de los objetivos y metas trazadas.
- La rotación constante del recurso humano en las unidades ejecutoras y la intervención política, lo que se traduce en deficiencias en la administración y ejecución de los recursos.
- Asignación de cuota financiera, que se convierte en un factor preponderante para la ejecución de recursos, la misma es asignada por el Comité de Programación de la Ejecución Presupuestaria -COPEP-, de forma mensual. Todo ello fundamentando en el Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Presupuesto y Acuerdo Ministerial 214-2004, Manual de Programación de la Ejecución Presupuestaria para las Entidades de la Administración Central.
- El no cumplir con algunas condiciones establecidas dentro de cada convenio de financiación, retrasa el traslado de un nuevo desembolso.
- La modalidad de ejecución se puede convertir en un factor importante, por ejemplo: el canal que se utiliza para la ejecución de los recursos de

donación, por gestión administrativa, la que a su vez puede ser, a través de la utilización de cuentas, madre-hija; y por medio de acreditamientos. Para este último debe cumplirse a cabalidad con todos los procesos o requisitos establecidos en leyes nacionales.



## **CAPÍTULO IV. TENDENCIAS Y OPORTUNIDADES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA –INE-**

### **4.1. Reseña historia del INE**

La actividad estadística en Guatemala data del año de 1778, cuando se realizó el primer Censo de Población; para el 15 de noviembre de 1823 se materializa la Primer Ley Estadística, en las provincias de Centro América. El 13 de julio de 1825, fue conformada la Primera Comisión Nacional de Estadística; y durante el año de 1879, fue fundada la Sección de Estadística, adscrita al Ministerio de Fomento, con carácter de Oficina Central de Estadística; durante el año de 1886 fue elevada a la categoría de Dirección General de Estadística.

En 1936, la Dirección General de Estadística se incorpora al Ministerio de Hacienda y en marzo del mismo año se promulga la Segunda Ley Estadística; para el año de 1944, esta Dirección pasa a jurisdicción del Ministerio de Economía y Trabajo. En 1958 se emite la Tercera Ley Estadística, que creó el Sistema Estadístico Nacional -SEN-, estando vigente hasta 1985, cuando fue promulgada la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Estadística -INE-, (Decreto Ley 3-85).

El INE, fue creado con carácter de entidad estatal descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, que tiendan al desarrollo de sus fines. De acuerdo a su base legal, Decreto Ley No. 3-85, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Estadística, **su objetivo principal es formular y ejecutar la Política Estadística Nacional, así como planificar, dirigir, coordinar y supervisar las actividades del Sistema Estadístico Nacional -SEN-**.

En sus inicios, el INE hizo esfuerzos para promover el desarrollo del SEN, encaminando acciones cuyo objetivo principal fue dejar atrás tanto proceso organizacional, como operativos que no se ajustaran a las necesidades. Cabe

destacar que el INE ha aprovechado la iniciativa del consorcio PARIS21<sup>28</sup>, a fin de fortalecer el SEN; lo que a su vez implica que adquiriera un compromiso, conjuntamente con los otros países centroamericanos, para involucrarse activamente, participando en las reuniones preparatorias y talleres realizados en Nicaragua, El Salvador y Honduras en el año 2003; todo ello permitió plantear ante la comunidad internacional las fortalezas y las debilidades en las estadísticas producidas.

Uno de los principales resultados de dichas reuniones, fue la conformación del Consejo Centroamericano de Estadística, el cual funciona dentro del marco del Sistema de Integración Centroamericana -SICA-.

Otros antecedentes importantes para este proceso de avance, han sido las iniciativas por parte de instituciones como CEPAL, CELADE, UNFPA y el BID. Las mismas han generado espacios que facilitaron nuevas oportunidades de desarrollo para las estadísticas del Estado de Guatemala, a fin de garantizar una generación de información estadística oportuna, pertinente y confiable.

Sin embargo, el INE ha encontrado una serie de dificultades técnicas, logísticas, políticas y presupuestarias, que ha enfrentado a lo largo de su vida institucional, las cuales han limitado una mayor contribución al desarrollo nacional. Por otra parte, la falta de una cultura institucional de uso de información para apoyar la toma de decisiones, se acompaña de un tradicional recelo por compartir y difundir la información disponible. En este sentido, no se ha podido cumplir totalmente con la producción y entrega de información de manera oportuna y de acuerdo a las demandas de los usuarios.

---

<sup>28</sup> Fundada en noviembre de 1999 en respuesta al Consejo Económico y Social de la ONU resolución sobre los objetivos de la Conferencia de la ONU sobre el Desarrollo, el consorcio **PARIS 21** se puso en marcha para actuar como un catalizador para la promoción de una cultura de la formulación de políticas y la supervisión basada en la evidencia en todos los países, y especialmente en los países en desarrollo. El consorcio es una asociación de políticos, analistas y estadísticos de todos los países del mundo, centrándose en la promoción de estadísticas de alta calidad, por lo que estos datos significativos, y el diseño de políticas sólidas.

**El papel de PARIS21 es fomentar un diálogo más efectivo entre los que producen las estadísticas de desarrollo y los que los utilizan**, mediante la facilitación de eventos internacionales, el apoyo a actividades nacionales, talleres regionales, y con sujeción equipos de tareas importantes.

Paralelamente a lo antes expuesto, existe una demanda creciente de datos estadísticos que emana de diversos sectores: el propio Gobierno, el sector empresarial, las organizaciones sociales, los centros de investigación y la cooperación internacional establecida en el país. Aunado a esto, se incorpora el creciente interés nacional e internacional, especialmente en temas como transparencia, que involucra tanto el rendir cuentas sobre los recursos invertidos por el Estado como la evaluación de los impactos sociales, económicos y ambientales generados por la acción gubernamental, obligan a contar con información estadística para ejercer el derecho de la auditoría ciudadana.

Por estos motivos, el INE está involucrado en una serie de acciones a fin de modernizar y fortalecer al SEN, buscando sustituir viejos modelos, tanto organizacionales como operativos. Asimismo, se está insertando en procesos internacionales que faciliten nuevas oportunidades para el desarrollo de las estadísticas.

#### **4.2. Funciones del Instituto Nacional de Estadística**

De conformidad con el artículo 3 del Decreto Ley 3-85 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Estadística, se definen las funciones que le competen:

No.	Funciones
1	Investigar y definir las necesidades de información estadística.
2	Supervisar, coordinar y evaluar las operaciones de investigación, recolección, formación, análisis y divulgación que lleve a cabo el SEN.
3	Ejercer jurisdicción técnica en materia de estadística sobre las entidades y dependencias que integran el SEN.
4	Promover y ejecutar programas de capacitación de personal y asistencia técnica en materia estadística y otras actividades que contribuyan al cumplimiento de sus funciones.
5	Promover, organizar, dirigir y ejecutar por sí mismo o en coordinación con otras entidades colaboradoras, investigaciones o encuestas generales y especiales de carácter estadístico nacional o en cumplimiento de convenios internacionales.
6	Recolectar, elaborar y publicar las estadísticas oficiales, salvo las expresamente asignadas a otras entidades o dependencias.

No.	Funciones
7	Establecer y mantener actualizado un inventario de las series estadísticas, producidas por las entidades o dependencias integrantes del SEN.
8	Actuar como órgano central de información y de distribución de datos estadísticos oficiales -salvo aquéllos que expresamente estén a cargo de otras entidades o dependencias integrantes del SEN-.
9	Promover y supervisar la aplicación uniforme de métodos, procedimientos, definiciones, clasificaciones y normas técnicas, para la ejecución de los programas estadísticos.
10	Establecer y mantener un registro centralizado de cuestionarios, formularios, instructivos y otros documentos autorizados y utilizados por las entidades y dependencias del SEN, para obtención de información estadística, entre otras.

Fuente: Decreto Ley No. 3-85, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Estadística.

### 4.3. La oferta estadística en Guatemala

La Estadística, representa la herramienta estratégica de información que es de invaluable utilidad para su aplicación en el estudio, la investigación, el análisis, la planificación, el desarrollo y la toma de decisiones en las diversas organizaciones, como una respuesta ante la incertidumbre que debe manejarse objetivamente si es que se desea lograr resultados eficientes en las actividades públicas y privadas, y en general en todas las aéreas de la actividad humana.

Esto reviste mayor importancia ante la presencia de varios hechos de actualidad como lo es, la competitividad, el deterioro ambiental y ecológico, el desarrollo sostenible con equidad, la inflación, la pobreza, la violencia, la inseguridad y en general, el difícil momento coyuntural que atraviesa la sociedad guatemalteca.

Por otro lado, el funcionamiento del Estado, a través de sus diversas instituciones depende estrechamente de la información estadística que se maneja; esta dependencia aumenta si dichas entidades tienden a crecer y a concentrarse, de acuerdo al grado de participación que se tenga en la vida económica y social.

Todo ello implica que el **país, debe requerir de información estadística constante, para orientar y reorientar el comportamiento de los diversos sectores que conforman el sistema económico social, y disponer de datos**

que satisfagan las características de calidad, oportunidad, veracidad, confiabilidad y utilidad; gran parte de esta información es generada y suministrada a los diversos sectores de la sociedad por las entidades que integran el Sistema Estadístico Nacional –SEN-.

**Cuadro 2: Entidades Públicas que Integran el SEN**

No.	Entidades que Integran el SEN	
1	INE	Instituto Nacional de Estadística
2	DGM	Dirección General de Migración
3	IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
4	INGUAT	Instituto Guatemalteco de Turismo
5	INAB	Instituto Nacional de Bosques
6	INFOM	Instituto de Fomento Municipal
7	INSIVUMEH	Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología
8	MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
9	MINTRAB	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
10	MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
11	MP	Ministerio Público
12	MEM	Ministerio de Energía y Minas
13	MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
14	MINECO	Ministerio de Economía
15	MINEDUC	Ministerio de Educación
16	MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
17	OJ	Organismo Judicial
18	PMT	Policía Municipal de Tránsito
19	PNC	Policía Nacional Civil
20	SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
21	SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
22	BANGUAT	Banco de Guatemala
23	CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
24	CONRED	Comisión Nacional para la Reducción de Desastres
25	USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
26	DGC	Dirección General de Caminos

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Con el SEN, el **INE trata de generar un modelo de producción de estadísticas descentralizado**, pero regido por una serie de normas y estándares técnicos, en

la búsqueda de mejorar la calidad de la información propuesta al servicio de la sociedad guatemalteca.

Actualmente el INE, se encarga del desarrollo de Censo Nacional de Población y Vivienda, Censo Agropecuario; Encuestas de Hogares; Encuesta Nacional Agropecuaria -ENA-; Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI-; Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos -ENEI-; Directorio Nacional Estadístico de Empresas -DINESE-; Encuesta Nacional de Propósitos Múltiples -ENAPROM-; Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares -ENIGFAM-; Encuestas de Seguimiento Pacto Hambre Cero; Índice de Precios al Consumidor -IPC-; Costo de la Canasta Básica de Alimentos -CCBA-; Costo de la Canasta Básica Vital -CCBV-; Índice de Precios al Por Mayor -IPM-; Índices de Materiales de Construcción -IMC-; Estadísticas Continuas Vitales y Hospitalarias -a nivel privado-; Estadísticas Continuas de Transporte y Servicios; Estadísticas Continuas Ambientales; Estadísticas Continuas Agropecuarias; Estadísticas Continuas de Hechos Delictivos-Faltas Judiciales; Estadísticas Continuas de Violencia Intrafamiliar y Contra la Mujer; Estadísticas de Morbilidad; Estadísticas Vitales; Indicadores de Genero y Estadísticas de Finanzas Municipales.

#### **4.3.1. Las estadísticas actualizadas como un instrumento de política económica para el desarrollo**

De acuerdo con Rafael Bermejo Gómez, en su libro Importancia de las Estadísticas en una Política Económica y Social, expone que "...resulta imposible llevar a cabo un plan de desarrollo económico, que pueda llamarse racional, sin el auxilio de estadísticas. Si el Gobierno carece de información sobre la que basar el plan no hay justificación-aceptación para intervenir en asuntos económicos y por tanto cualquier intento de programación de desarrollo económico debe ser desechado y dejar actuar el libre juego de las fuerzas de mercado..."

Así mismo, explica que el "...desarrollo económico de un país puede ser acelerado y al mismo tiempo pueden evitarse algunos de los penosos efectos que suele

llevar consigo, por medio de un racional y bien estudiado planeamiento económico. Y este necesita a todas luces de las estadísticas...”

Todo ello, conduce a pensar que las estadísticas actualizadas, obtienen mayor relevancia ante las organizaciones internacionales, interesados en conocer temas de carácter económico y social que son de suma importancia para el orden mundial, regional y local, y para el conocimiento de cualquier nación, entidades que otorgan apoyo técnico y financiero para el mejoramiento de las condiciones de vida, así como para los préstamos que son concedidos a la nación.

Las estadísticas también son de suma importancia para el sector gubernamental, el que a su vez se convierte en el mayor productor y consumidor de estadísticas relacionadas con las diversas áreas de su actividad, para diseñar políticas públicas tendientes a satisfacer necesidades colectivas; muchas de cuya información es también de interés para el sector privado.

Cabe citar que en el IDH del año 1999 se recomienda reforzar el sistema nacional de estadísticas y en el informe del año 2002, se retoma el tema de la escasez de investigaciones realizadas debido a la carencia de estadísticas; recalcando que ninguna política pública puede ser exitosa si se apoya en datos e información incompleta. Además se indica que persiste una seria debilidad institucional en materia estadística, las encuestas todavía no son parte del trabajo regular del INE y que dependen del apoyo financiero de la Cooperación Internacional, traducidos en los escasos recursos institucionales, generalmente supeditados al Ministerio de Economía, en igual forma una limitada autoridad para asegurar una efectiva coordinación con las entidades que conforman el SEN.

En tal sentido, contar con estadísticas actualizadas se contribuye al fortalecimiento de la formulación de políticas públicas, basadas en una planificación que permita corregir líneas de acción que coadyuven especialmente a la erradicación de pobreza extrema, analfabetismo, inseguridad, entre otros factores.

#### **4.4. Análisis Situacional del INE**

Tomando en consideración que el actual Gobierno de la República de Guatemala, ha impulsado un nuevo modelo de Gestión por Resultados -GpR- en la gestión pública, el cual trata de dirigir los esfuerzos del recurso humano, financiero y tecnológico, hacia la consecución de resultados de desarrollo, en beneficio de la ciudadanía, incorporando un uso articulado de políticas, estrategias, recursos y procesos para mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas<sup>29</sup>.

Esto implica que las entidades o instituciones del sector público, deben implementar el modelo de GpR, vinculando sus actividades a la resolución de conflictos o problemas de la sociedad, priorizando la producción de bienes públicos y maximizando los niveles de eficiencia y eficacia en la ejecución de los recursos presupuestarios asignados durante un ejercicio fiscal.

Bajo este contexto, el INE juega un papel preponderante para la identificación y delimitación de la problemática que en la actualidad enfrenta la población guatemalteca, en relación a la demanda creciente de datos estadísticos confiables y oportunos, proveniente del sector gubernamental, organizaciones sociales y cooperación internacional; los cuales incentivan la implementación de un sistema de producción de estadísticas que cubra las necesidades de información.

Es por ello que el INE, dentro de su Plan Estratégico Institucional plantea un amplio panorama con respecto a la identificación de la problemática -árbol de problemas- que permite identificar los puntos clave a resolver, que responden a la insatisfacción del usuario en relación a la oferta-demanda de información estadística.

Dentro del árbol de problemas, especialmente en las causas indirectas se refleja un bajo nivel de disponibilidad, desagregación, periodicidad y cobertura de la información estadística, siendo estas, las causas que reflejan la demanda de

---

<sup>29</sup> Instrumentos para la Aplicación de la Gestión por Resultados de Desarrollo en Guatemala, SEGEPLAN-MINFIN, Guatemala, 26 de marzo de 2012.



estadísticas que no se generan. Así mismo, se observa un bajo acceso a la información estadística, derivado de la desinformación, es decir el poco conocimiento sobre el tema en cuanto a cómo utilizar la temática, metodología y calidad con la que se producen las estadísticas, aunado a esto, la escasa orientación en la búsqueda de los datos y la incertidumbre del usuario al haber varias fuentes de información.

Al exponer este tipo de causas, se concluye que la problemática central a resolver es la insatisfacción de la demanda de información estadística de los usuarios, académicos, investigadores, gobierno, estudiantes y población en general, para el diseño e implementación de las políticas y programas, realización de estudios académicos, toma de decisiones acerca de inversiones públicas y privadas.

#### **4.4.1. Objetivos y Estrategias a considerar en la generación de estadísticas.**

De conformidad con el Plan Estratégico del INE, se plantea una serie de resultados que permitan "...satisfacer la demanda de información estadística de los usuarios, académicos, investigadores, gobierno, estudiantes y población en general, a nivel nacional e internacional; que sirva para el diseño e implementación de las políticas y programas, facilitar la toma de decisiones acerca de inversiones públicas y privadas, focalizar áreas vulnerables, realizar estudios académicos y la comparabilidad de la información a nivel nacional e internacional...", todo ello antes del 2017.

**Cuadro 3: Plan Estratégico Institucional del INE, Objetivos y Estrategias, 2013-2017.**

<b>Objetivo</b>	<b>Estrategia</b>
<p>Generar y producir estadísticas periódicas, con mayor nivel de desagregación y cobertura que sirva de base para la toma de decisiones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proveer a los usuarios de información estadística oportuna.</li> <li>• Brindar al usuario la información estadística de manera periódica.</li> <li>• Entregar al usuario información de forma desagregada y con mayor cobertura</li> <li>• Promover una efectiva relación entre el usuario y productor.</li> </ul>

Objetivo	Estrategia
Aumentar la credibilidad en el uso de la información estadística, a través de la divulgación de la temática, metodología y calidad, para promover en el usuario el interés, acceso, seguridad y conocimiento de la generación y producción estadística.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualizar y difundir oportunamente la información estadística.</li> <li>• Comunicar a la población en general de las temáticas y metodologías.</li> <li>• Promover el interés en el usuario.</li> </ul>
Aumentar la credibilidad en el uso de la información estadística, a través de la divulgación de la temática, metodología y calidad, para promover en el usuario el interés, acceso, seguridad y conocimiento de la generación y producción estadística.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informar a la población en general de las actividades estadísticas que se realizan o solicitar su colaboración.</li> <li>• Permitir y/o promover el acceso a la información estadística generada.</li> <li>• Orientar al usuario en la búsqueda de la información.</li> <li>• Dar a conocer a la población en general la calidad de la información que se produce.</li> </ul>
Impulsar el Desarrollo Organizacional del INE, que garantice el desempeño eficiente y eficaz, de manera sostenible.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar Políticas Institucionales</li> <li>• Impulsar un proceso de formación de competencias técnicas, administrativas y financieras para la producción estadística por medio del Centro de Formación Estadística.</li> <li>• Fortalecer el Sistema Informático Institucional con recursos tecnológicos modernos y estandarizados.</li> <li>• Gestionar recursos técnicos y financieros con la comunidad internacional.</li> </ul>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

#### 4.5. Análisis del Presupuesto de Ingresos del INE, Período 2006-2011

De conformidad con en el catálogo de términos y sus definiciones utilizadas en la Administración Financiera y Administración Tributaria de la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-, el Presupuesto es "...una estimación o cómputo anticipado de ingresos y egresos para un fin y periodo determinado. Es un

instrumento de asignación de recursos para producir bienes y servicios, descansa en una construcción lógica y debe tener coherencia interna y externa...”

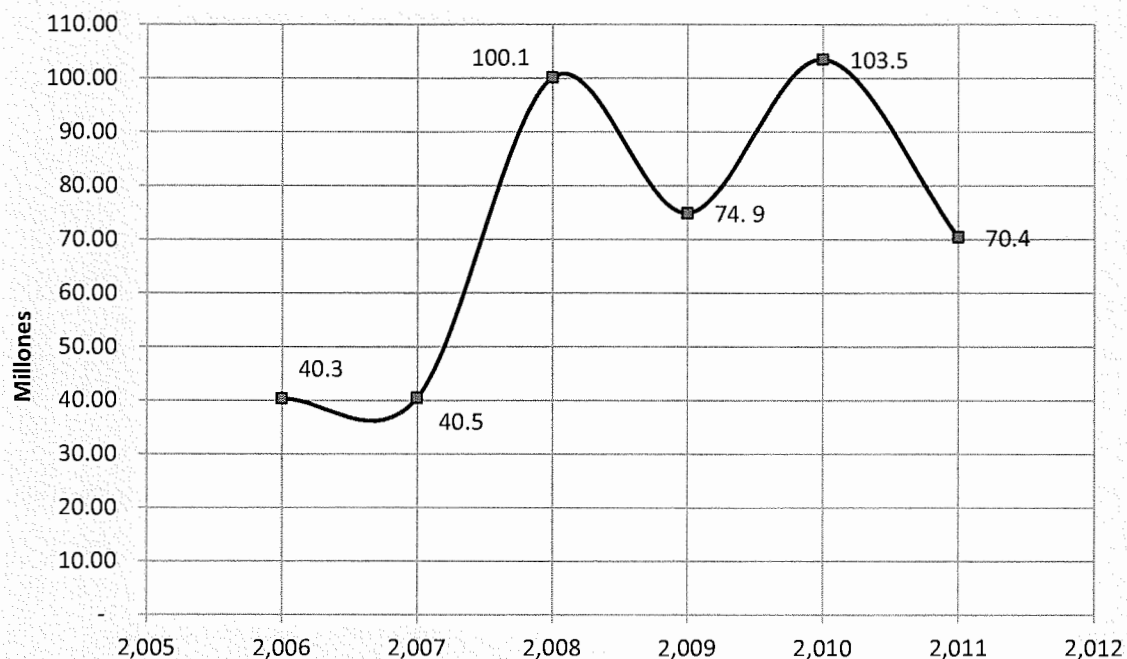
Así mismo, es importante citar que el Presupuesto de Ingresos del INE, para un periodo fiscal determinado, está integrado por una serie de aportes monetarios; en otras palabras, por fuentes de financiamiento que permiten identificar los orígenes de los ingresos que financian los egresos que se realizarán durante un ejercicio fiscal, para el efecto pueden describirse las siguientes:

- a) 11-Recursos del Tesoro-Ingresos Corrientes,
- b) 12-Recursos del Tesoro-Disminución de caja y bancos de recursos del tesoro
- c) 31-Recursos Propios de las Instituciones-Ingresos Propios
- d) 61-Donaciones Externas

En lo que respecta a la fuente de financiamiento 11, ésta corresponde al aporte de gobierno, el cual es trasladado por el Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN-, a las entidades del gobierno central y, estas a su vez a las descentralizadas que se encuentran a su cargo, de acuerdo a la Programación Indicativa Anual y Cuatrimestrales que realizan las entidades públicas. Con respecto a la fuente 12, son los saldos de caja, de ejercicios fiscales pasados; representan saldos que dejan de ejecutarse y que a la vez se convierten en economías. La fuente de financiamiento 31, implica recursos que las entidades públicas captan por concepto de servicios específicos -reproducción de documentos- y para el caso del INE, por concepto de publicaciones impresas o venta de mapas cartográficos. Y los recursos de fuente 61, corresponden a las donaciones otorgadas por organismos bilaterales o multilaterales.

Tomando en consideración lo antes expuesto, se hace importante analizar el presupuesto de ingresos, asignado al INE, durante el periodo 2006-2011:

**Gráfico 7: Presupuesto de Ingresos Vigente,  
Periodo 2006–2011**  
Cifras expresadas en millones de Quetzales



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

Para el año 2006, parte de los Q40.3 millones asignados fueron invertidos para la elaboración de la Encuesta de Condiciones de Vida -ENCOVI- y elaboración del Índice de Precios al Consumidor -IPC-. Durante el año 2007, se asignaron Q40.5 millones, los cuales sirvieron para la Encuesta Piloto de la ENIGFAM, Encuesta Nacional Agropecuaria 2007 -ENA-, Prueba piloto de la Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo -ENED- 2007 y actividades Cartográficas.

Respecto al año 2008, las asignaciones presupuestarias ascendieron a Q100.1 millones, sirviendo primordialmente para financiar actividades vinculadas a la planificación de la ENIGFAM, ENA, actividades cartográficas, IPC, entre otras actividades. Dentro de las actividades desarrolladas en el año 2009, puede citarse la difusión de los resultados de la ENA, levantamiento de la ENIGFAM, Directorio Mi Familia Progres y Recenso de varios municipios, Encuesta Línea Base del Directorio Mi Familia Progres, Directorio de Empresas Ciudad Capital,

Planificación de la ENEI, Supervisión de la ENSMI 2008-2009; este conjunto de actividades, consumió parte de los Q74.9 millones del presupuesto vigente para ese año.

En relación al año 2010, el presupuesto ascendió a Q103.5 millones, siendo utilizado fundamentalmente para el levantamiento y procesamiento de la información de la ENIGFAM, levantamiento de la ENEI, Directorio de Hogares Mi Familia Progresá, Encuesta de Línea de Base del Programa Mi Familia Progresá, Estadísticas Continuas e IPC. Mientras que en el año 2011, fueron erogados Q70.4 millones, los cuales sirvieron para el levantamiento de la ENCOVI, Directorio de Hogares Mi Familia Progresá, Directorio Nacional Estadístico de Empresas, ENEI, ENA, Cartografía Censal, IPC, Planificación de los Censos Nacionales XII de Población y VII de Habitación, Difusión de resultados de la ENIGFAM, entre algunas actividades desarrolladas.

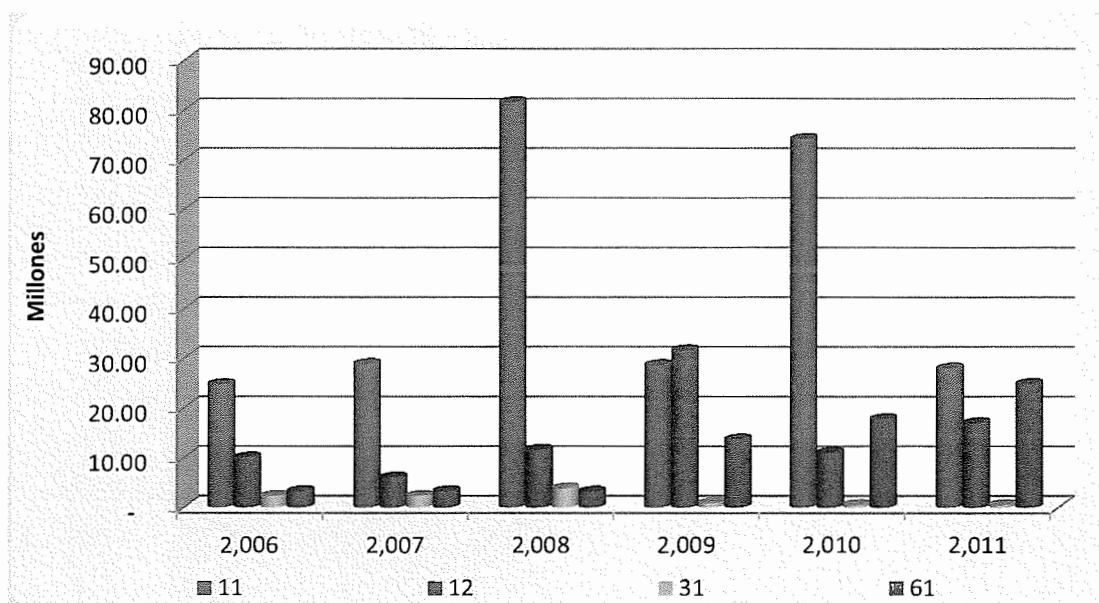
En términos generales, los ingresos corrientes -fuente 11- han representado un 61.93%, seguido por un 20.31% de economías obtenidas de ejercicios fiscales anteriores -fuente 12-, las donaciones han significado un 15.37% y los ingresos propios un 2.39%, del total percibido durante el intervalo de tiempo comprendido del 2006 al 2011.

Con respecto a los ingresos corrientes anuales, estos han venido en decremento, tomando en consideración que han representado aproximadamente Q24.8, Q29.0, Q81.6, Q28.7, Q74.2 y Q28.0 millones, para los años 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011.

En este mismo contexto, puede indicarse que los ingresos propios -fuente 31-, han tenido una baja, derivado a que en los últimos años, las publicaciones de encuestas realizadas y de otros indicadores, han sido socializadas a través de la página web del INE. Es por ello que únicamente han representado un 5.70%, 5.76%, 3.82%, 1.11%, 0.48% y 0.71%, lo que puede ser expresado en Q2.3, Q2.3, Q3.8, Q0.8, Q0.5 y Q0.5 millones del presupuesto de ingresos, para el periodo de estudio referido.

En tanto que los recursos provenientes de economías de años anteriores -fuente de financiamiento 12-, han constituido Q10.0, Q6.0 Q11.6, Q31.7, Q11.0 y Q17.0 dentro del presupuesto del INE, para el periodo definido, tal y como se puede observar en el siguiente gráfico.

**Gráfico 8: Presupuesto de Ingresos vigente, por fuente de financiamiento, Periodo 2006–2011**  
**Cifras expresadas en millones de Quetzales**



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

Finalmente, en lo que respecta a los recursos de financiamiento externo -recursos no reembolsables-, éstos han venido al alza, lo que permite reflejar la presencia de los organismos bilaterales y multilaterales en el fortalecimiento del Instituto Nacional de Estadística, representando Q3.2, Q3.2, Q3.1, Q13.7, Q17.8 y Q24.9 millones en apoyo financiero, durante el periodo analizado.

Por consiguiente, con el apoyo de organismos bilaterales y multilaterales, el INE ha logrado cumplir con el levantamiento de una serie de encuestas que son de importancia, tanto para el sector público como para el privado. Entre las encuestas financiadas con recursos externos pueden citarse: Encuesta de

Condiciones de Vida, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos y actividades Cartográficas.

Durante el periodo referido, las donaciones no reembolsables han representado un 15.37% del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Instituto Nacional de Estadística.

## **CAPÍTULO V. IMPACTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL FORTALECIMIENTO DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -INE-**

### **5.1. Impacto ocasionado en el INE**

El presente capítulo conduce a realizar un análisis del impacto que ha generado la presencia de la CI, como mecanismo de apoyo técnico, financiero y político, proporcionado por los países cooperantes y organismos multilaterales, en el quehacer del Instituto Nacional de Estadística, durante el periodo comprendido del año 2006 al 2011. Apoyo que ha venido en aumento, en los últimos años, tanto en asistencia técnica, como en recursos monetarios, que han permitido potencializar el desarrollo y ejecución de una serie de actividades estadísticas, descritas dentro del Plan Operativo Anual, de los años indicados.

Para el efecto, pueden citarse los siguientes organismos internacionales: Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo -ASDI-, Agencia Noruega para Cooperación al Desarrollo -NORAD-, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo -USAID-, Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -BIRF-, Fondo de Población de las Naciones Unidas -UNFPA-, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza -CATIE-, Gobierno de España-AECID, Unión Europea -UE-.

Dentro de estos organismos puede sintetizarse la información siguiente:

#### **a) UNFPA**

Es una agencia de CI para el desarrollo que ayuda a los gobiernos, a solicitud de éstos, a formular políticas y estrategias a fin de reducir la pobreza y apoyar el desarrollo sostenible, con especial énfasis en aspectos poblacionales. El Fondo también presta asistencia a los países en la recopilación y el análisis de datos de población que pueden ayudarlos a comprender las tendencias de la población; y



alienta a los gobiernos a tomar en cuenta las necesidades de las futuras generaciones.

Dentro del apoyo otorgado al INE, puede citarse la colaboración brindada en la etapa de planificación, ejecución y difusión de la Encuesta de Condiciones de Vida; ejecución de la Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo; apoyo y acompañamiento en el proceso del Plan Maestro para la realización de los Censos Nacionales de Población, Habitación y Agrícola -2010-, en planificación y actualización cartográfica.

Así mismo, brindó colaboración en el fortalecimiento de disponibilidad de datos Estadísticos sobre Población para Promoción del Desarrollo Humano, cuyo objetivo era apoyar en la actualización del directorio de lugares poblados, documentación de procesos metodológicos de la ENEI 2010, IPC 2010 y ENIGFAM 2009-2010, capacitación en materia censal, sistema de información geográficos integrados con las bases de datos.

#### **b) BID**

Entidad financiera internacional que impulsa la inversión de capitales públicos y privados, y para el caso de Guatemala, actúan en el marco de la estrategia de país de forma sincrónica con el ciclo del gobierno; por lo tanto, el periodo de cada estrategia es de cuatro años y se elabora con la administración de cada gobierno de turno.

En la estrategia de país (2008-2011), se hizo énfasis en la orientación del apoyo, a los objetivos de desarrollo que se detallan a continuación: a) reducir la desnutrición crónica y promover estándares de alimentación que garanticen condiciones adecuadas para el desarrollo educativo de los niños; b) reducción de la pobreza y c) cumplimiento de las metas de recaudación establecidas en los Acuerdos de Paz.

-

Este organismo financiero, también ha participado en el fortalecimiento Institucional del INE; a través de la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico, mediante actividades de fortalecimiento de la capacidad institucional, con especial orientación a mejorar la producción, calidad, articulación y difusión de la información estadística nacional.

En igual forma el BID, ha brindado apoyo en el levantamiento de la ENEI, cuyo objetivo era el de contribuir a mejorar el diseño, la implantación y evaluación de las políticas públicas en Guatemala, a partir de información confiable acerca de la medición y seguimiento del empleo y de la caracterización del trabajo.

El BID también ha apoyo en la Evaluación del Impacto del Programa Mi Familia Progresá -MIFAPRO-, cuyo objetivo específico era evaluar de una manera técnica solida e imparcial, el Programa de Transferencias Monetarias condicionadas, otorgadas a familias en extrema pobreza; dando a conocer públicamente los resultados, y al mismo tiempo promover que se realizaran los ajustes necesarios en el diseño y la operación del programa, con el propósito de incrementar su efectividad.

Con respecto a la evaluación, se pretendía estimar el impacto de MIFAPRO en temas específicos como nivel de escolaridad, asistencia-reprobación-progresión escolar, utilización de servicios de salud, morbilidad infantil, salud reproductiva y atención prenatal, estado nutricional infantil y materno, gasto del hogar, participación en actividades económicas y condiciones de vivienda y equipamiento del hogar.

Por último, el BID también colaboró en la realización de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI: con el objetivo de apoyar al INE en el proceso de preparación, planificación y levantamiento de información, procesamiento, análisis, generación y difusión de resultados de la ENCOVI 2011. En términos generales, se considera que la cooperación que el INE recibió el BID, contribuyó significativamente al fortalecimiento de esta institución, ya que logró facilitar la disponibilidad de información confiable y oportuna para la elaboración y evaluación

de planes, políticas y estrategias de desarrollo, especialmente en el campo de protección y servicios sociales.

### **c) ASDI**

Desde el año de 1970 la Agencia Sueca de CI para el Desarrollo -ASDI-, ha brindado ayuda humanitaria a Guatemala; sin embargo, luego de la suscripción de los Acuerdos de Paz, esta cooperación ha girado especialmente a temas como los siguientes: a) Fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho, b) Participación y derechos de la mujer y de los pueblos indígenas y c) Apoyar cambios económicos estructurales. Gran parte de las contribuciones -Cooperación Financiera y Técnica no reembolsable- de ASDI para Guatemala se canalizan a través de las agencias de Naciones Unidas y Organismos No Gubernamentales -ONGs- suecos.

La presencia de este organismo internacional brindó apoyo en el fortalecimiento institucional y técnico del INE, especialmente asistencia técnica en el Sistema Integrado de Encuestas de Hogares -SIEH-, que se conforma de las encuestas siguientes: ENCOVI, ENA, ENEI y ENIGFAM.

### **d) NORAD**

El Reino de Noruega,<sup>30</sup> través de la Agencia Noruega para Cooperación al Desarrollo -NORAD-, brindó asistencia técnica y cooperación a la República de Guatemala, con especial énfasis hacia la lucha contra la pobreza de la población maya que representa a la mayoría de este país.

Entre las áreas prioritarias de esta Cooperación pueden citarse: a) Paz, derechos humanos y democracia; b) Desarrollo económico y social, educación básica y salud; c) Gestión adecuada de la diversidad biológica y del medio ambiente global;

---

<sup>30</sup> El Reino de Noruega se caracteriza por priorizar a los países menos desarrollados y a los grupos especialmente vulnerables. Todo ello respetando la importancia de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM-, especialmente el que aborda la necesidad de disminuir a la mitad la proporción de personas que viven en la pobreza extrema para el 2015.

d) Contribuir hacia la promoción de la igualdad de derechos y oportunidades para las mujeres y hombres en todas las áreas de la sociedad; y e) Prevención y disminución de las dificultades que surgen de conflictos y desastres naturales.

La asistencia de la Cooperación de Noruega para Guatemala, se incrementó significativamente durante los años 90s, el enfoque fue facilitar la implementación de los Acuerdos de Paz. Desde 1999, Noruega apoyó la reforma de la Justicia en tres entidades gubernamentales: Ministerio Público, Organismo Judicial y el Instituto de la Defensa Pública Penal.

Para el caso del INE, proporcionó fondos para incorporar un enfoque de equidad de género y etnia en la producción de estadísticas e indicadores como un mecanismo eficiente para apoyar en la formulación, monitoreo y evaluación adecuada de las políticas públicas, y el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales adquiridos por el Estado de Guatemala, a favor de la equidad e igualdad de mujeres, hombres, y etnia.

#### **e) AECID**

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AECID- es un organismo autónomo responsable de la gestión de la política española de cooperación; actúa en Guatemala mediante programas, proyectos y asistencia técnica, el apoyo es orientado hacia la satisfacción de necesidades o hacia la resolución de problemas que obstaculizan el desarrollo.

Este organismo brindó apoyo para el Fortalecimiento del INE, en actividades concernientes al enfoque de género y pueblos, realizando para el efecto talleres y eventos de capacitación en el Centro de Formación del INE, elaboración del perfil estadístico de género y pueblos, manual de metodologías estadísticas, actualización de estadísticas vitales, materiales de difusión y divulgación, investigaciones y diagnósticos del Observatorio de Salud Reproductiva -OSAR-, entre otras actividades.

#### **f) SESAN-UE**

Durante el año 2011, la SESAN<sup>31</sup>, suscribió un convenio bilateral con el INE, para la ejecución conjunta del Convenio de Financiación con la Unión Europea, "Programa de Apoyo a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional de Guatemala y su Plan Estratégico, (DCI-ALA/2008/020-396)".

Dentro del convenio, el INE se comprometía básicamente a: a) apoyar en la medición entre costo, canasta básica y salario mínimo; b) determinar una nueva canasta básica de alimentos y c) incluir el módulo de seguridad alimentaria en la ENCOVI 2011.

#### **g) USAID**

Es la agencia independiente del Gobierno Federal de los Estados Unidos que recibe directrices generales sobre política exterior de la Secretaria de Estado, y lleva a cabo los programas de ayuda económica y humanitaria al exterior.

Esta Agencia trabaja en seis áreas principales, las cuales son cruciales para alcanzar un desarrollo sostenible y promover los objetivos de la política exterior de los Estados Unidos. Cada área contiene objetivos estratégicos particulares para su cumplimiento.

Con respecto a la vinculación USAID-INE, el convenio Administrativo No.035-2010, suscrito entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA- y el Instituto Nacional de Estadística -INE-, permitió que a través de este organismo de cooperación se obtuviera asistencia financiera y técnica para la realización de la Encuesta Nacional Agropecuaria.

---

<sup>31</sup> La Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la Republica -SESAN-, es el órgano de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SINASAN-, tiene la responsabilidad de concertar la operación interministerial del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SAN-.

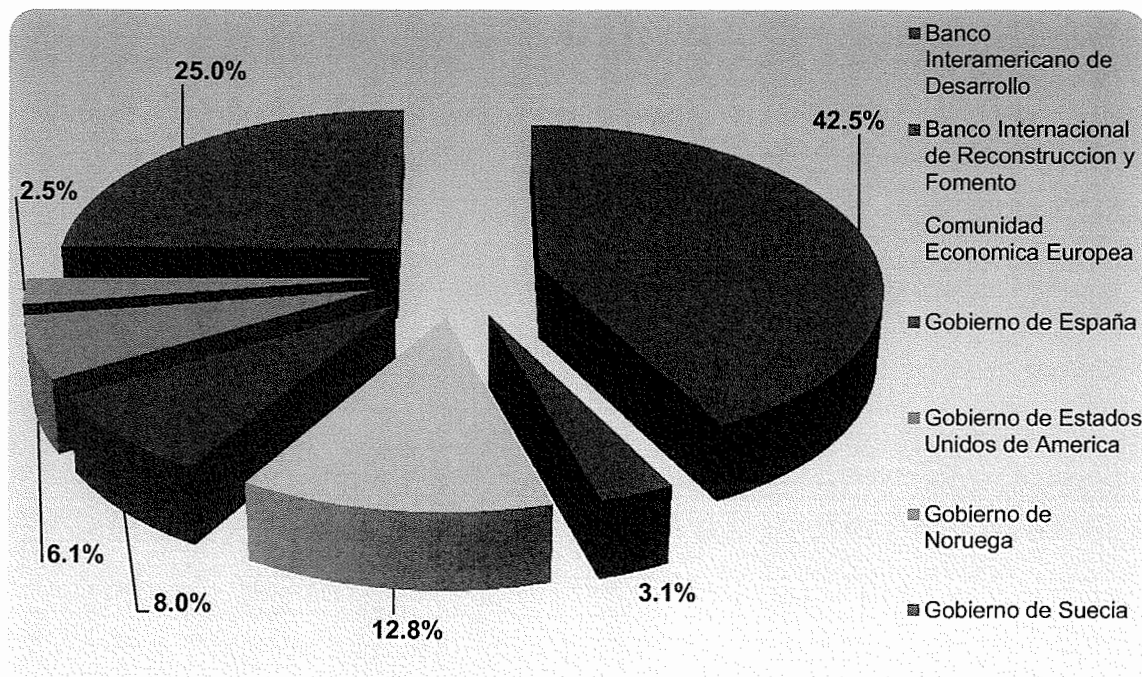
## **h) BIRF**

Organismo de cooperación que actualmente ha concentrado sus esfuerzos en reducir la pobreza en los países de ingreso mediano y los países pobres con capacidad crediticia, mediante la promoción del desarrollo sostenible con préstamos, garantías, productos de gestión de riesgo y servicios analíticos y de asesoría. Para el caso del apoyo al INE, se suscribió un convenio para realizar monitoreo de las estadísticas de salud y educación.

Derivado de lo antes expuesto, cabe resaltar que la CI ha jugado un papel preponderante en la ejecución de programas y proyectos; y en el caso particular del INE, esta cooperación ha permitido la realización de actividades cartográficas, levantamiento de encuestas como la ENCOVI, ENEI Y ENIGFAM, encuestas que proporcionan importante información utilizada para la formulación de políticas públicas, de carácter socioeconómico.

Es por ello que dentro del siguiente gráfico puede visualizarse la presencia que ha tenido la CI dentro del INE.

**Gráfico 9: Proporción por Cooperante Internacional dentro de los aportes otorgados al INE, Periodo 2006–2011**  
**Cifras expresadas en porcentaje**



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

En el gráfico anterior, puede destacarse la presencia del BID, Suecia y Unión Europea, las cuales han representado un 42.5%, 25.0% y 12.8% del monto total de donaciones percibidas durante el periodo de estudio.

## 5.2. Impacto de la CI en la formulación de Políticas Públicas

En el desarrollo del presente apartado, se realizó un análisis sobre el impacto que ha generado la CI en el fortalecimiento del Instituto Nacional de Estadística; dando a conocer la importancia que ha representado la cooperación internacional en el marco de la generación de información estadísticas, utilizada para la toma de decisiones en el fortalecimiento de la gestión pública, privada, académica, entre otras.

La cuestión fundamental que se examina, es el impacto que ha provocado la CI en el INE, así como los resultados obtenidos en el levantamiento de algunas encuestas elaboradas por dicha institución, en el proceso de la formulación de políticas públicas; donde se refleja la evolución que han presentado las mismas y que fueron objeto de estudio dentro del presente trabajo de tesis.

Para el efecto se tomó de base lo expuesto en los Informes Presidenciales de los ex Presidentes Oscar Berger Perdomo y Álvaro Colom Caballeros, habiéndose extraídos los lineamientos generales que permitieron analizar los principios que sustentaron el quehacer de cada gobernante, en la formulación de políticas públicas.

En lo que respecta al gobierno de Oscar Berger, dentro de la Política General -Lineamientos Generales de Gobierno 2004-2008-, se planteó un Programa de Reactivación Económica y Social, el cual perseguía la creación de nuevas fuentes de empleo -reducción de pobreza- y un bienestar dentro de la población guatemalteca. Con respecto al gobierno de Álvaro Colom, el conjunto de políticas públicas que acompañó el periodo 2008-2012, se desarrolló desde los ejes estratégicos contenidos en los programas de solidaridad, gobernabilidad, productividad y racionalidad.

Las acciones emprendidas por los gobernantes antes citados, durante el intervalo de tiempo 2006-2011, focalizaron sus esfuerzos basados en la priorización de municipios con mayores índices de pobreza, para lo cual se utilizó como referencia el Índice de Vulnerabilidad Alimentaria, los Mapas de Pobreza, las encuestas nacionales -ENCOVI, ENEI, Censo de Población 2002, y censos municipales impulsados por el INE-, con el objeto de identificar los perfiles socioeconómicos de las poblaciones señaladas y elevar las condiciones de vida de las y los guatemaltecos.



### **5.2.1. Análisis de variables estadísticas**

En el presente apartado, se detallan los resultados obtenidos en el levantamiento de encuestas elaboradas a través del INE, consideradas de gran importancia, y como estas a su vez han permitido formular políticas públicas que contribuyen a erradicar algunos problemas de la sociedad guatemalteca, tales como pobreza, desnutrición, salud, entre otros.

Para el efecto, a continuación se describe la importancia y principales resultados alcanzados con el levantamiento de encuestas, como las siguientes:

#### **A) Encuestas de Condiciones de Vida -ENCOVI-**

Ha permitido conocer las condiciones de vida de la población y determinar los niveles de pobreza en Guatemala, caracterización de la población pobre y no pobre del país, brindando resultados a nivel nacional, regional y departamental.

Dentro de los objetivos específicos se encuentra: 1) Contar con información confiable y oportuna que permita identificar las condiciones de vida de los distintos grupos sociales del país, especialmente en la estructura de los ingresos y gastos del hogar, que faciliten la elaboración y evaluación de planes, políticas y estrategias de desarrollo. 2) Obtener estimaciones de la tasa de pobreza y pobreza extrema para cada uno de los dominios de estudio de esta encuesta. 3) Generar información socio-demográfica y económica que permita aproximarse a los niveles de bienestar de las familiar y explicar sus hábitos de consumo y la manera en la que se forma su ingreso. 4) Monitorear los avances e impactos de los programas y acciones sociales.

Tomando en consideración lo expuesto al inicio del presente capítulo, los principales resultados estadísticos obtenidos en dicha encuesta, destaca la disminución de la pobreza extrema<sup>32</sup> de un 15.20% a un 13.33%, durante los años

---

<sup>32</sup> Es el nivel de pobreza en el que se encuentran las personas que no alcanzan a cubrir el costo de consumo mínimo de alimentos (Q.3,206.00 por personal al año).

2006 al 2011. En lo que concierne a la pobreza no extrema<sup>33</sup>, ésta sufrió un incremento de 4.58%, de un 35.80% a 40.38%, dentro del intervalo de tiempo referido. En términos generales, la pobreza total -pobreza extrema + pobreza no extrema- del año 2011 aumento en 2.71 puntos porcentuales, de 51% -año 2006- al 53.71%.

Como puede observarse, con el apoyo de la CI, ésta encuesta permitió conocer y evaluar las condiciones de vida de la población y los factores que determinan la pobreza; en igual forma, generó información para el diseño de estrategias de reducción de la pobreza, programas sociales, procesos de modernización y descentralización del Estado, y el mejoramiento de los mecanismos de focalización del gasto público.

**Cuadro 4: Evolución de la Pobreza en Guatemala,  
Año 2000–2011**

Cifras expresadas en porcentaje

<b>Año</b>	<b>Pobreza Extrema (%)</b>	<b>Pobreza No Extrema (%)</b>	<b>Pobreza Total (%)</b>	<b>No Pobreza (%)</b>
2000	15.70	40.30	56.00	44.00
2006	15.20	35.80	51.00	49.00
2011	13.33	40.38	53.71	46.29

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, ENCOVI 2011.

Es importante destacar que con la información estadística generada por el INE, en el caso particular de la ENCOVI, se pudo reflejar el comportamiento de la problemática socioeconómica de Guatemala, especialmente en temas referentes a pobreza, resaltando en el cuadro anterior, la evolución que ha presentado la misma en Guatemala.

<sup>33</sup> Es el nivel en el que se clasifican a las personas que alcanzan a cubrir el costo del consumo mínimo de alimentos pero no el costo mínimo adicional calculado para otros bienes y servicios básicos (Q.6,574.00 por persona al año).

## **B) Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos -ENEI-**

Tiene por objeto crear una infraestructura estadística que permita dar seguimiento a un conjunto de variables e indicadores del mercado laboral, con cobertura nacional y para los dominios de estudio urbano metropolitano, resto urbano y rural nacional.

La misma, produce información que permite conocer el comportamiento y evolución del empleo, desempleo, características (composición, estructura y funcionamiento) del mercado de trabajo. Todo ello con el afán de identificar factores que determinan el nivel de la desocupación y el subempleo y la composición del empleo. Así mismo, poder conocer el origen y estructura de los ingresos de los hogares y la composición del empleo en el país.

El apoyo financiero de la CI, permitió el levantamiento estadístico de la ENEI, que refleja que la tasa de ocupación del año 2007 ha venido en decreto en 1.59 puntos porcentuales respecto a la obtenida en el año 2011, de 97.53% a 95.94% respectivamente. En tanto que la tasa de desocupación se ha incrementado en 1.59%, es decir de 2.47% a 4.06%, dentro del intervalo de tiempo antes indicado.

**Cuadro 5: Tasas de ocupación, subocupación y desocupación en Guatemala, Periodo 2002-2011**  
Cifras expresadas en porcentaje

Año	Tasas (%)		
	Ocupación	Subocupación	Desocupación
2002	96.87	63.69	3.13
2003	96.60	71.05	3.40
2004	96.87	58.51	3.13
2007	97.53	59.30	2.47
2010	96.48	59.55	3.52
2011	95.94	57.16	4.06

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, ENEI 2011.

### **C) Encuesta Nacional de Ingresos y Egresos Familiares -ENIGFAM-**

Permite visualizar la estructura de los ingresos y gastos del hogar e identificar las condiciones de vida de los distintos grupos sociales del país. Así mismo, tuvo como alcance mediar las fuentes de ingresos, ingresos per cápita y gasto total a nivel rural y urbano.

Cabe resaltar que la Canasta Básica de Alimentos, fue estructurada a partir del patrón de consumo que reflejó la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares -ENIGFAM- 2009-2010; y sirve de base para el nuevo cálculo del Índice de Precios al Consumidor (IPC), a partir de 2011, con el cual se mide el costo de la vida o inflación en el país.

Dentro de los principales resultados se observó que la ENIGFAM 1998-1999 reflejaba un promedio de 5.38 integrantes por hogar, en tanto que la realizada en los años 2009-2010, 4.98 integrantes.

Por tal razón, la integración de políticas públicas permite enfocar las acciones pertinentes para incrementar el desarrollo humano de la población que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema. De tal cuenta, se orienta el gasto público en aquellos temas que requieren mayor atención en la población que vive en condiciones de pobreza.

Derivado de lo anterior, las encuestas antes mencionadas, permitieron generar información con los perfiles socioeconómicos de la población guatemalteca, lo que a su vez contribuyó a la elaboración de políticas públicas que perseguían la disminución de condiciones precarias.

## **CAPÍTULO VI. LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA, UN INSTRUMENTO PARA FORMULACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Como fue citado en el Capítulo IV del presente estudio de tesis, la estadística, representa la herramienta estratégica de información de invaluable utilidad para su aplicación en el estudio, la investigación, el análisis, la planificación, el desarrollo y la toma de decisiones en las diversas organizaciones, como una respuesta ante la incertidumbre que debe manejarse objetivamente cuando desean lograr resultados eficientes en las actividades públicas y privadas.

Las estadísticas son de suma importancia para el sector gubernamental, el que a su vez se convierte en el mayor productor y consumidor de estadísticas relacionadas con las diversas áreas de su actividad, para diseñar políticas públicas tendientes a satisfacer necesidades colectivas.

Cabe citar que en el Informe de Desarrollo Humano -IDH- del año 1999 se recomienda reforzar el sistema nacional de estadísticas y en el informe del año 2002, se retoma el tema de la escasez de investigaciones realizadas debido a la carencia de estadísticas; recalcando que ninguna política pública puede ser exitosa si se apoya en datos e información incompleta. Además se indica que persiste una seria debilidad institucional en materia estadística, las encuestas todavía no son parte del trabajo regular del INE que dependen del apoyo financiero de la Cooperación Internacional, traducidos en los escasos recursos institucionales, generalmente supeditados al Ministerio de Economía, en igual forma una limitada autoridad para asegurar una efectiva coordinación con las entidades que conforman el SEN.

En tal sentido, al contar con estadísticas actualizadas se contribuye al fortalecimiento de la formulación de políticas públicas, basadas en una planificación que permita corregir líneas de acción que coadyuven especialmente

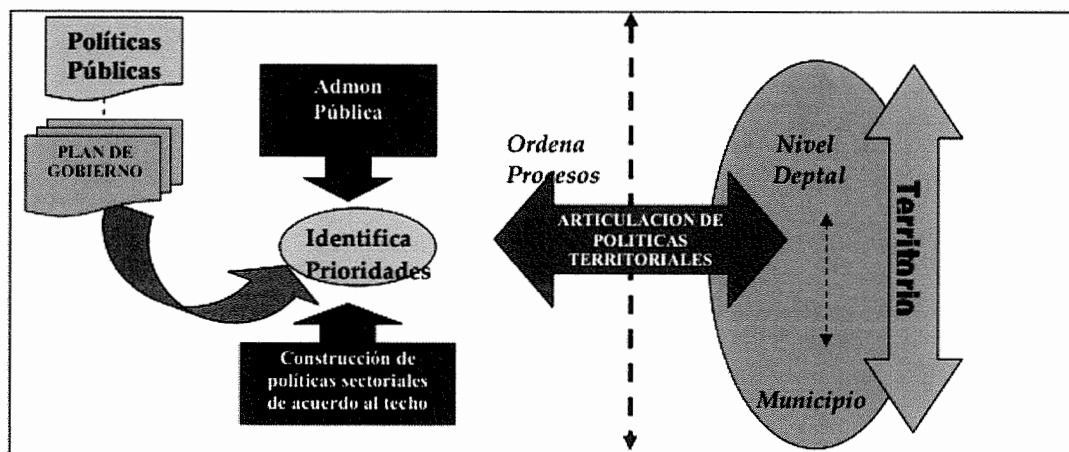
a la erradicación de pobreza extrema, analfabetismo, inseguridad, entre otros factores.

Y conforme lo expuesto en el Decreto Ley No. 3.85, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Estadística, le corresponde la formulación y ejecución de la Política Estadística Nacional, así como planificar, dirigir, coordinar y supervisar las actividades del Sistema Estadístico Nacional –SEN-.

### 6.1. Uso de las estadísticas en la formulación de políticas públicas

Las políticas públicas se encuentran dentro del quehacer del gobierno, tanto aquellas emanadas de organizaciones descentralizadas y autónomas, por ejemplo, la Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia para 2006.

Asimismo, son los ministerios los que realizan la ejecución de las acciones del gobierno, la política general de gobierno brinda un marco de referencia, tal y como se ilustra a continuación:



Fuente: SEGEPLAN.

Derivado de ello, en el presente capítulo se expondrá la vinculación que posee la generación de estadísticas con la formulación de políticas públicas. Para el efecto serán objeto de análisis las siguientes estadísticas e indicadores producidos por el INE, exponiendo su importancia y vinculación con algunas políticas públicas:

- Índice de Precios al Consumidor.
- Encuesta de Empleo e Ingresos –ENEI-
- Encuesta de Condiciones de Vida

### **6.1.1. Índice de Precios al Consumidor -IPC- y la Política Monetaria formulada por el Banco de Guatemala -BANGUAT-**

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, el IPC, es un índice que es utilizado para medir el comportamiento del nivel general de precios de la economía del país, tomando como base los precios observados en el mes de referencia.

Al mismo tiempo, el IPC permite contar con un indicador que aproxime la evolución y tendencia de los precios de bienes y servicios que más inciden en el consumo de las familias guatemaltecas. De un modo u otro, este indicador constituye una herramienta que mide las variables positivas -inflación- o negativas -deflación-, para adoptar medidas de política monetaria que garanticen la estabilidad de los precios.

Queda claro que controlar la evolución de los precios a través del IPC es fundamental para garantizar a lo largo del tiempo la estabilidad de nuestra capacidad de compra o poder adquisitivo del quetzal. De ahí la relevancia económica de este índice que, además, sirve como referencia para actualizar salarios, precio del dinero o interés con el que se paga algún crédito o hipoteca.

De acuerdo a lo antes expuesto, para el Banco de Guatemala es de vital importancia contar con dicho indicador para el cálculo de la inflación, y con ello poder formular una política monetaria<sup>34</sup> que en conjunto con otras políticas

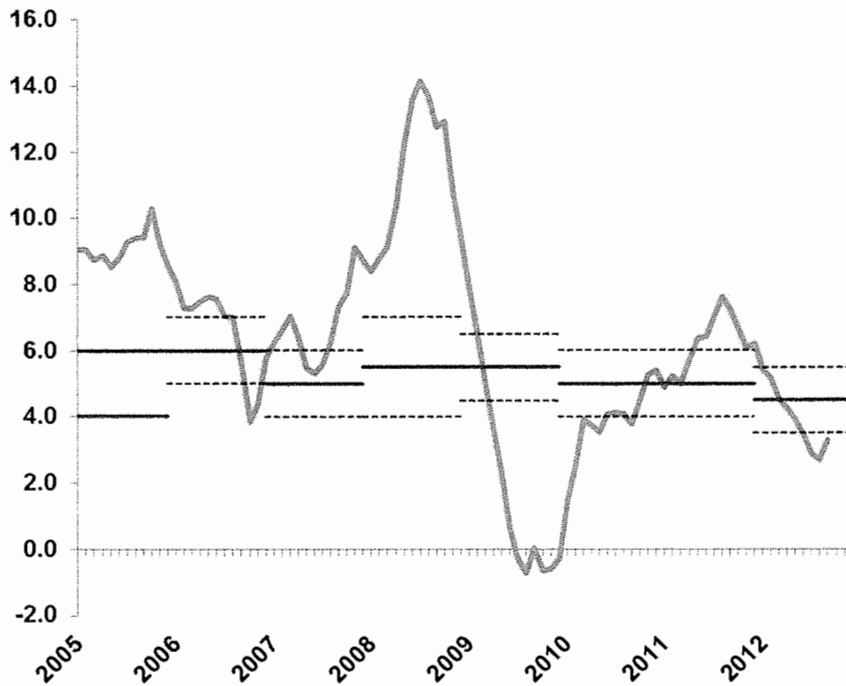
---

<sup>34</sup> De conformidad con lo estipulado en el Decreto 16-2002, del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Banco de Guatemala, le compete la elaboración de la Política Monetaria. La misma es orientada al logro de un determinado objetivo -generalmente el mantenimiento de la estabilidad del nivel de los precios-, mediante el control de los cambios de la oferta monetaria.

permitan impulsar un crecimiento económico estable y sostenible que se traduzca en un aumento en el nivel de desarrollo humano y asegure que la economía esté al servicio de todos los guatemaltecos<sup>35</sup>, con especial atención a los sectores más pobres y excluidos.

Tomando en consideración lo antes expuesto, se observa que el Banco de Guatemala ha manejado una política de estabilización, por tal razón es necesario describir la evolución que ha tenido el ritmo inflacionario. Destacando para el efecto que la variación interanual del IPC, a marzo de 2013 se situó en 4.34%, ligeramente por arriba del valor central de la meta de inflación (4.0% +/- 1 punto porcentual).

**Gráfico 10: Ritmo Inflacionario en Guatemala  
Años 2005–2012  
Cifras expresadas en porcentaje**



Fuente: Banco de Guatemala

<sup>35</sup> Plan de Gobierno 2000-2004 (FRG), página 10



Así mismo, destaca la estabilidad del nivel general de precios, como resultado de los esfuerzos de la autoridad monetaria en el sentido de adecuar los niveles de liquidez para propiciar una reducción gradual de la inflación, con la convicción de que esa es la mejor contribución que la Política Monetaria puede hacer para el logro de un crecimiento sostenido de la producción y el empleo, y por consiguiente de un desarrollo de la economía nacional.

De no poder propiciar un ambiente de estabilidad, la inflación provocaría deterioro del poder de compra de los salarios y otras inversiones nominales; altos niveles de tasas de interés, inaccesibilidad de la vivienda para grupos de ingresos medios; distorsión del mercado financiero, lo que incentivaría una economía especulativa – bolsa de valores, mercado cambiario, inmuebles, entre otros-; incertidumbre y ansiedad en los agentes económicos, etc.

### **6.1.2. Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos -ENEI- y la Política Nacional de Empleo**

La ENEI produce información que permite conocer el comportamiento y evolución del empleo, el desempleo, las características, composición, estructura y funcionamiento del mercado laboral; por consiguiente, dicha encuesta ha creado una serie de datos estadísticos que permiten dar seguimiento de un conjunto básico de variables e indicadores de mercado laboral con cobertura nacional y para los dominios de estudio urbano metropolitano, resto urbano y rural nacional.

Derivado de ello surge la Política de Desarrollo Social en materia de empleo y migración, la misma pretende "... promover las condiciones necesarias que permitan alcanzar niveles crecientes y sostenidos de ocupación, salarios e ingresos en general, para propiciar la reducción del desempleo y subempleo estructural, la elevación progresiva del ingreso real de la población ocupada, garantizar el cumplimiento y respecto de los derechos laborales y el acceso a opciones adecuadas para la libre elección de ocupación que proporcione al

laborante y su familia una existencia digna y la consideración del trabajo como un derecho y una obligación social..”<sup>36</sup>

De esta política se desprende el programa de empleo rural, cuyo objetivo es “...generar empleo en agroindustria, industria y servicios, conforme a esquemas apropiados a la preservación de los recursos naturales, de acuerdo a normas de salud ocupacional y los derechos humanos de los trabajadores...”<sup>37</sup>, al respecto, le corresponde al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, “...conjuntamente con otras dependencias del sector público relacionadas con la materia, promover que las personas trabajadoras migrantes reciban la remuneración, prestaciones y los derechos que establece la ley por el trabajo realizado...”<sup>38</sup>

Con base a lo establecido en el Decreto Número 42-2001 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Desarrollo Social, en el artículo 17, le corresponde al INE “...recolectar, elaborar y publicar las estadísticas oficiales de población y socio demográficas desagregadas por sexo, así como realizar estudios e investigaciones que coadyuven al cumplimiento de la presente Ley...”. Así también, el artículo 18, establece que al INE le compete realizar “...encuestas, censos y otros estudios para mantener actualizada la información sobre población y sus condiciones de vida en los hogares guatemaltecos...”

En materia de generación de empleo, al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, le compete la operacionalización de las políticas públicas en materia laboral, salarial y de salud e higiene ocupacional, la Política de capacitación técnica y profesional de los trabajadores. También es importante citar las políticas que le conciernen al Ministerio de Economía, destacando para el efecto, las siguientes: Política de fomento a la competencia; Política de inversión nacional y extranjera; política de promoción de la competitividad, del desarrollo industrial y comercial.

---

<sup>36</sup> Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Política de Desarrollo Social y Población. Guatemala, 8 de abril del 2002.

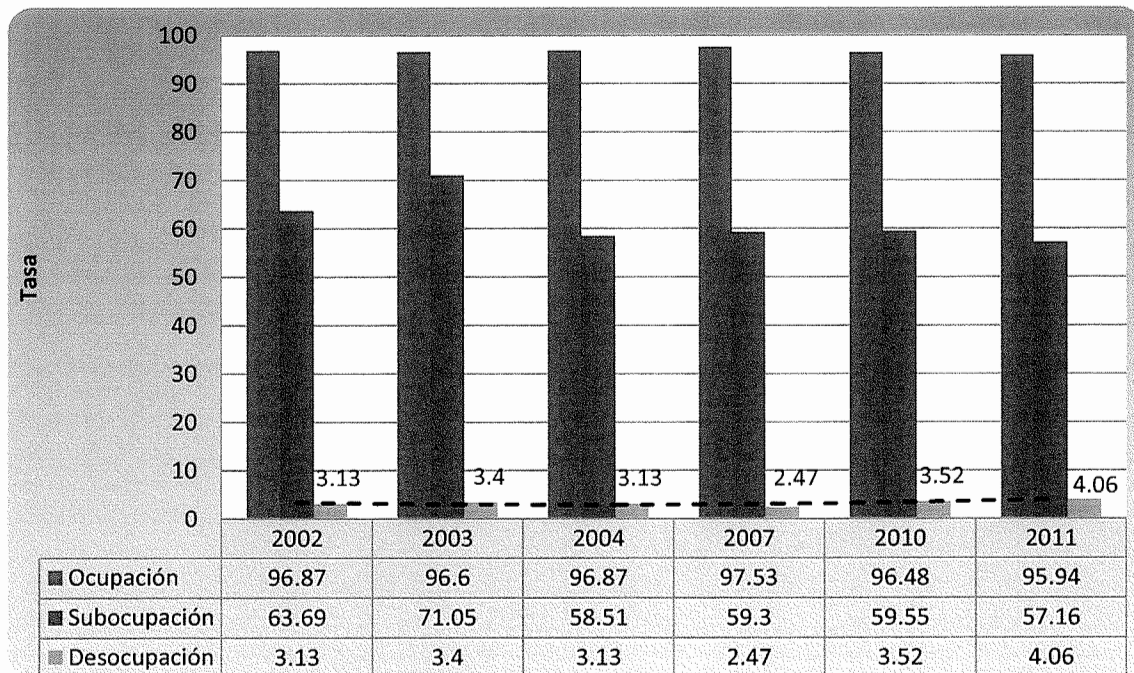
<sup>37</sup> Ídem.

<sup>38</sup> Ídem.

Por otro lado, de acuerdo con el informe del Banco Mundial sobre Mejores Empleos en Guatemala, del año 2011, indica que “...el empleo creció un 3.1% anual entre el año 2000 y el 2006. Los sectores que más contribuyeron al crecimiento fueron Transporte y Servicios financieros (más del 8% de crecimiento), seguido por Construcción (6.3% de crecimiento), y Manufactura (5.7% de crecimiento). A notar que el empleo disminuyó en Agricultura, a pesar del aumento en la producción...”

Con respecto a las políticas públicas que le competen al Ministerio de Economía, como al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, no han tenido mayor impacto en la población guatemalteca con respecto a la disminución de tasa de desempleo; tal como se refleja en la ENEI; la tasa de desempleo de los años 2002 al 2010 se ha mantenido por debajo de 4 puntos porcentuales, en tanto que para el año 2011 ascendió a 4.06%, como se puede observar en el siguiente gráfico.

**Gráfico 11: Serie Histórica del Empleo y Desempleo en Guatemala, periodo 2006–2011**  
Cifras expresadas en porcentaje



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Si pensamos en función de la generación de más y mejor empleo, habrá una oportunidad para el desarrollo; más y mejor empleo significa no solo crear fuentes de trabajo sino buscar los mecanismos políticos y económicos que aseguren salarios dignos y suficientes para el bienestar familiar y un acceso universal a la seguridad social.

Una política clara que permita elevar el poder adquisitivo de los salarios, junto con la mejora en la producción de bienes básicos de consumo, agrícola y no agrícola, lograría aumentar el bienestar de las grandes mayorías, beneficiar la actividad económica, en alguna medida, las grandes asimetrías entre ricos y pobres.

### **6.1.3. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI- y la Política de Seguridad Alimentaria**

La responsabilidad directa de la ejecución de este tipo de encuesta recae directamente en el Instituto Nacional de Estadística -INE- a quien por ley le corresponde realizar este tipo de estudio, cuyo objetivo es medir el nivel de bienestar de la población y por ende, calcular la incidencia de la pobreza en Guatemala. Así como, analizar la evolución de la misma, luego de las mediciones realizadas en las encuestas anteriores -ENCOVI 2000, 2006 y 2011-.

La información obtenida a través de la realización de la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida sirve de base para generar la Línea de Pobreza e identificar sus determinantes de la pobreza, estableciendo relaciones con otras variables para tratar de encontrar explicaciones de los niveles de pobreza en ciertos estratos de la población.

En el marco general de la actividad económica y social de Guatemala, tanto el sector público y privado como las organizaciones nacionales e internacionales, precisan contar con indicadores estadísticos actualizados que les permitan evaluar técnicamente las acciones que impulsan para mejorar sustancialmente las condiciones de vida de los hogares guatemaltecos. En ese contexto la Encuesta

Nacional sobre Condiciones de Vida, representa la oportunidad para satisfacer los vacíos de información existentes en el país.

Contar con este tipo de insumo, permitiría dar cumplimiento a lo establecido en Decreto Número 42-2001 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Desarrollo Social, Artículo 11. Políticas Públicas, en el cual versa "...el desarrollo social, económico y cultural de la Nación se llevará a cabo tomando en cuenta las tendencias y características de la población, con el fin de mejorar el nivel y calidad de vida de las personas, la familia y la población en su conjunto y tendrá visión de largo plazo tanto en su formulación y ejecución, como en su seguimiento y evaluación..."

De igual manera, lo descrito en el artículo 22 "...El Estado, por medio de la Secretaria de Planificación y Programación de la presidencia, en coordinación con el Ministerio de Economía y el Instituto Nacional de Estadística, será responsable de elaborar y mantener actualizado el mapa oficial de pobreza y extrema pobreza así como los sistemas de información georeferenciados relacionados con las condiciones económicas y sociales de los hogares guatemaltecos, que permita formular estrategias orientadas a la reducción de la pobreza y a lograr las metas propuestas en el Programa de Desarrollo Social y Población..."

Atendiendo lo antes expuesto, la Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN-, le compete la operacionalización de la Política de Seguridad Alimentaria<sup>39</sup>; para garantizar un nivel básico de nutrición a la población guatemalteca, particularmente a madres y niños en situación de pobreza y pobreza extrema de áreas rurales y urbano marginales, se requiere avanzar decididamente en la implementación de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el país, extendiéndola a todos los grupos en situación de vulnerabilidad, (niños menores de 5 años, madres gestantes y lactantes);

---

<sup>39</sup> De acuerdo con la Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN-, la Seguridad Alimentaria Nutricional es un estado en el cual todas las personas gozan en forma oportuna permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo.

aumentar la producción alimentaria mediante el desarrollo sostenible del sector agrícola, mejorando las oportunidades de mercado a través de los programas de restablecimiento de sistemas productivos, apoyo a la producción de alimentos y granos básicos.

Considerando que durante los últimos años, se han formulado políticas públicas que atiendan una serie de problemas que afectan la calidad de vida de la población guatemalteca, pero las mismas no han sido dirigidas a solucionar la problemática central. Es por ello que a través de la SESAN se asume una política de Estado con enfoque integral, dentro del marco de las estrategias de reducción de pobreza y de las políticas globales, sectoriales y regionales, vinculadas con la realidad nacional.

En 2012, Guatemala ocupó la posición 133 de 187 países, en el Índice de Desarrollo Humano<sup>40</sup> -IDH-, lo que representa un leve descenso en comparación con la posición de 131 en 2011.

La posición de Guatemala se compara con los países centroamericanos: El Salvador (107), Honduras (120) y Nicaragua (129). En términos económicos, Guatemala es el quinto país más desigual de América Latina y el Caribe, con un Coeficiente de Gini de 55.9%.<sup>41</sup> Respecto a la prevalencia de sub nutrición, Guatemala muestra un leve aumento en la proporción de personas subnutridas en la población total (de 30.2% en 2007/09 a 30.4% en 2010/12).<sup>42</sup>

En este contexto, debe fortalecerse y profundizarse la atención de la desnutrición, que actualmente constituye una prioridad expresada en la implementación de la Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica –ENRDC-. Las acciones estratégicas relacionadas con la educación para promover la lactancia materna y la alimentación complementaria adecuada; la suplementación con micronutrientes, así como la implementación de medidas necesarias para mejorar el estado nutricional y de salud de las madres antes, durante y después del

---

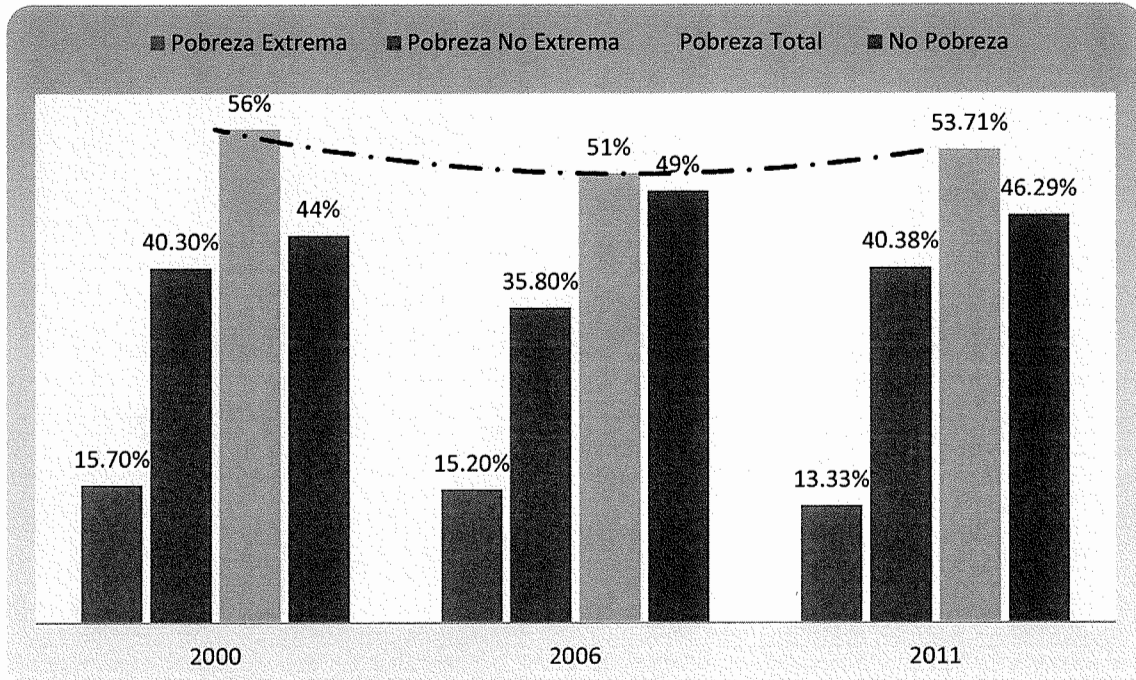
<sup>40</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe de Desarrollo Humano 2013.

<sup>41</sup> UNICEF. [http://www.unicef.org/guatemala/spanish/sala\\_de\\_prensa.html](http://www.unicef.org/guatemala/spanish/sala_de_prensa.html)

<sup>42</sup> FAO, FIDA, WFP. El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo, 2012.

embarazo a través de la suplementación con hierro y ácido fólico; son medidas estratégicas en este plano y debe garantizarse su sostenibilidad.

**Gráfico 12: Serie Histórica de la Pobreza en Guatemala, periodo 2000 – 2011**  
**Cifras expresadas en porcentaje**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

De acuerdo con datos estadísticos de la ENCOVI, se observó en el año 2006, un incremento de 2.71 puntos porcentuales, respecto a los datos del año 2011, tal y como se ilustra en el anterior gráfico.

#### **6.1.4. Encuesta Nacional Agropecuaria -ENA-y la Política Agropecuaria del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.**

La Encuesta Nacional Agropecuaria ENA, tiene como objetivos estimar la superficie cultivada de los principales productos agrícolas de importancia económica a nivel nacional, la producción obtenida y conformar el directorio de productores pecuarios a nivel nacional.

En consideración a la situación de pobreza que presenta gran parte de la población guatemalteca y en congruencia con la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral<sup>43</sup>, se define la Política Agropecuaria, ejecutada por el MAGA.

Bajo este contexto la Política Agropecuaria, pretende "...incidir en el desarrollo humano integral sostenible de la población del área rural, coadyuvando al ordenamiento territorial y el impulso de los sectores agropecuarios, forestal e hidrobiológico, priorizando la promoción de la economía rural, indígena y campesina, promoviendo el acceso equitativo a los medios de producción y el uso sostenible de los recursos naturales y servicios ambientales, con el propósito de alcanzar la soberanía alimentaria, el logro de excedentes y su incorporación a los diferentes tipos de mercado..."<sup>44</sup> Así mismo persigue "...promover la organización y apoyar la gestión de productores para que logren economías de escala en la producción, transformación y comercialización..."<sup>45</sup>

Es por ello que el rol del Estado, particularmente del MAGA, en el proceso de formulación e implementación de la política agropecuaria, es el de ser el ente rector de la misma.

Como resultado de la Encuesta Nacional Agropecuaria –ENA- 2013, se determinó que en Guatemala se utilizan 73.541 kilómetros cuadrados para actividades agrícolas de los 108.889 del total. Es la primera vez que se utilizó en este país una medición con estándares de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO-.

---

<sup>43</sup> El objetivo general de la misma es lograr un avance progresivo y permanente en la calidad de vida de los sujetos priorizados en la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y, en general, de los habitantes de los territorios rurales, a través del acceso equitativo y uso sostenible de los recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales, para alcanzar el desarrollo humano integral sostenible en el área rural.

<sup>44</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería y Alimentación –MAGA-. Política Agropecuaria 2011-2015. Guatemala. Año 2011.

<sup>45</sup> Ídem.



### **6.1.5. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares -ENIGFAM- y la Política**

La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares es una investigación que se realiza a una muestra de hogares, con la finalidad de obtener información sobre el ingreso y consumo familiar de diferentes bienes y servicios y sus características, así como el establecimiento de ponderaciones para la elaboración de un Índice Nacional de Precios que refleje las variaciones actuales de los precios al consumidor, la cual se fundamenta en el mandato de la Ley Orgánica, Decreto Ley 3-85 del Instituto Nacional de Estadística -INE- que establece de utilidad y necesidad pública la realización de los estudios e investigaciones que, con fines estadísticos lleve a cabo el Sistema Estadístico Nacional -SEN-.

En el marco general de la economía de Guatemala, los sectores público y privado, así como organizaciones nacionales e internacionales, precisan contar con indicadores estadísticos actualizados que le permita efectuar las estimaciones y proyecciones congruentes con la realidad, para evaluar las políticas que impulsa el gobierno para mejorar sustancialmente las condiciones de vida de las familias.

La ENIGFAM es recomendable levantarla periódicamente, dada la naturaleza de la fórmula de Laspeyres que se utiliza en el proceso de cálculo del Índice de Precios al Consumidor -IPC-, la cual tiene un lapso de vida útil de cinco años, después de este tiempo, empieza a des actualizarse en razón de que la fórmula se aplica a cantidades y precios fijos de un período determinado, llamado base (actualmente es diciembre 2010 = 100.0), así como cuantifica la inflación con una canasta y estructura de ponderaciones fijas.

En otras palabras, la ENIGFAM, sirve de sustento para formular y evaluar políticas económicas y de bienestar social, así como los efectos de las políticas estatales de prestaciones y apoyo familiar en la distribución de ingresos, consumo y programas de apoyo de ingresos de la seguridad social. Otros de los usos importantes de esta encuesta, es que la misma, constituye una fuente de datos

para estudiar los hábitos de consumo y compra de los diferentes grupos de población, así como la investigación de mercados.

Tomando en consideración lo antes expuesto, puede indicarse que el Banco de Guatemala, dentro de sus múltiples funciones tiene la actualización de la base del Sistema de Cuentas Nacionales –SCN-, para ello, se requiere de toda una serie de estadísticas básicas de todos los sectores que participan en la economía del país, tanto a nivel macro como microeconómico; en ese sentido y derivado de ello, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares ENIFGAM que el INE ejecuta con una periodicidad recomendada de cada diez años, dicha investigación estadística genera información de los ingresos y gastos que las familias guatemaltecas efectúan a lo largo de un año.

Cabe indicar que el SCN registra y describe en forma sistemática los fenómenos esenciales que constituyen la vida económica de un país: producción, ingreso, consumo, acumulación, riqueza y relaciones con el exterior. Asimismo, ofrece una representación comprensible y simplificada, pero completa, de este conjunto de fenómenos y de sus interrelaciones.<sup>46</sup>

Destaca que dentro del SCN se plantea un marco contable amplio, dentro del cual se puede elaborar y presentar datos económicos en un formato destinado al análisis económico, a la toma de decisiones y al diseño de la política económica. Adicionalmente, el Sistema de Cuentas Nacionales presenta en forma condensada, un gran volumen de información detallada, organizada de acuerdo con determinados principios y percepciones acerca del funcionamiento de la economía. Constituyendo un registro amplio y detallado de las complejas actividades económicas que tienen lugar dentro de una economía y de la interacción entre los diferentes agentes económicos o grupos de los mismos, que tienen lugar en los mercados o en otros ámbitos.

---

<sup>46</sup> Banco de Guatemala. Sistema de Cuentas Nacionales 1993 –SCN93-, Año base 2001, Tomo I. Guatemala, abril de 2007.

### 6.1.6. Evaluación del Impacto del Programa MIFAPRO y Política Social

El Instituto Nacional de Salud Pública, a través de su Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas, coordinó la Evaluación Externa de Impacto del Programa, cuyo objetivo fue identificar los efectos de MIFAPRO<sup>47</sup> en un conjunto de indicadores de condiciones de vida de los hogares beneficiarios, con la intención de determinar si el Programa efectivamente está incidiendo de forma positiva en las mismas.

Entre los resultados principales se encontraron efectos positivos en salud, de estado de salud y utilización de servicios de salud, por ejemplo una reducción en la frecuencia de episodios de enfermedad reportados; un efecto positivo en el porcentaje de niños con esquema completo de vacunación, y un incremento en las visitas de atención prenatal entre mujeres beneficiarias del Programa. En educación, la evaluación identificó efectos positivos en los años de escolaridad y tasa de inscripción de beneficiarios, y una reducción del rezago escolar. Se identificó asimismo un aumento en la participación laboral de individuos miembros de hogares beneficiarios.

Por otra parte, el análisis mostró que MIFAPRO "...incide positivamente en los ingresos de las familias al incrementar la participación del hogar en actividades productivas, como la cría y venta de animales de corral; y que el valor monetario del consumo de los hogares por individuo fue 16% mayor en beneficiarios del Programa, con un efecto todavía mayor entre los hogares con jefatura indígena..."<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Mi Familia Progresá (MIFAPRO) es un Programa de Transferencias Monetarias condicionadas, coordinado por el Consejo de Cohesión Social, enmarcado en la estrategia de política social del Gobierno de Guatemala, y que tiene como misión disminuir la restricción presupuestaria de los hogares en pobreza, de forma que satisfaciendo sus necesidades mínimas, inviertan en el capital humano de los niños por nacer y de los individuos menores de 15 años, y mediante Acuerdo Gubernativo 100-2009, se amplía a 15 años.

<sup>48</sup> Consejo de Cohesión Social. Evaluación Externa del Impacto del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas. Guatemala, octubre 2011.

De acuerdo a lo antes expuesto, a continuación se realizará una síntesis de las políticas enmarcadas durante el periodo objeto de estudio del presente estudio de tesis, destacando para el efecto los siguientes logros:

**Cuadro 6: Logros de la Política Social en Guatemala,  
Años 2006-2011**

Tipo de Política	Logros
<p>Política General (Planes de acción de corto y mediano plazo, el cual consiste en facilitar las condiciones para generar, por una parte, más y mejores empleos y, por otra, bienestar para la población).</p>	<p>Estrategia Guate Solidaria Rural y la reducción de la pobreza – GTSR-, involucra una serie de procesos de coordinación interinstitucional, metodologías de focalización, monitoreo y evaluación, para asegurar el acceso a los principales servicios públicos por parte de la población más excluida.</p> <p>Con la implementación de la misma, se redujo de la pobreza de un 15.7% a un 15.2%, del año 2004 al 2011.</p> <p>Implementación de dos programas: 1) <b>Mi Familia Progresá:</b> orientado a velar por la salud y nutrición de las familias con hijos de 0 a 6 años y elevar los niveles de asistencia escolar de las edades de 6 a 15 años, y de las mujeres embarazadas o lactantes, con el objetivo de mejorar la educación y desarrollo integral en la niñez y juventud guatemalteca, la cobertura obtenida fue de 22 departamentos, 307 municipios y 887,972 familias beneficiadas.</p> <p>2) <b>Becas Solidarias:</b> perseguía incrementar la cobertura educativa, reducir la deserción escolar y facilitar el acceso en el nivel educativo medio, con calidad y equidad, así como mejorar el desempeño laboral de la población joven guatemalteca y de esa manera contribuir al desarrollo comunitario y a la productividad del país. Con este programa se obtuvo una cobertura de 22 departamentos, 316 municipios y un apoyo de 9.344 becas.</p>

Tipo de Política	Logros
Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	<p>El costo social y económico por la Inseguridad Alimentaria y Nutricional se estima en 11.4% del PIB en 2004 (Programa Mundial de Alimentos, PMA; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL: 2006).</p> <p>Se implementó el 1) <b>Programa de Bolsa Solidaria</b>, el cual consistía en la entrega a familiares en condiciones de pobreza y pobreza extrema de una bolsa de alimentos complementarios a la dieta básica con el fin de aliviar las necesidades de alimentos de niños y madres gestantes o en etapa de lactancia. La cobertura que tuvo el mismo fue de 1,309 comunidades, 3 departamentos, 16 municipios y 352,416 familias favorecidas con este apoyo.</p>
	<p>2) <b>Programa de Comedores Solidarios</b>, el cual prestaba atención a segmentos de la población en situación de inseguridad alimentaria (familiar de escasos recursos, adultos mayores, niños y niñas que trabajan en la calle, personas indigentes), brindando la posibilidad de que estas poblaciones accedan diariamente a uno o dos tiempos de alimentos a precios accesibles. El programa tuvo una cobertura de 5 departamentos, 6 municipios y un beneficio de 2,275,091 raciones alimentarias servidas.</p>

Fuente: IV Informe Presidencial y Memoria de Labores de Guatemala, periodo 2004-2008 y 2008-2012.

Tomando en consideración lo anterior, puede indicarse que los logros obtenidos durante el intervalo de tiempo que 2006-2011, en materia de Política Social, destacando que durante el gobierno de Oscar Berger, dentro de la Política General -Lineamientos Generales de Gobierno 2004-2008-, se planteó un Programa de Reactivación Económica y Social, el cual perseguía la creación de nuevas fuentes de empleo -reducción de pobreza- y un bienestar dentro de la población guatemalteca. Con respecto al gobierno de Álvaro Colom, el conjunto

de políticas públicas que acompañó el periodo 2008-2012, se desarrolló desde los ejes estratégicos contenidos en los programas de solidaridad, gobernabilidad, productividad y racionalidad.

Por último, cabe señalar que para verificar la utilización de datos estadísticos proporcionados por el INE, para la formulación de políticas públicas, se entrevistó a la Licenciada Martha María Pacay Guillermo, Directora de Monitoreo y Evaluación de la Subsecretaría de Políticas Públicas, indicándome lo siguiente: “La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN- es la responsable de asesorar y brindar asistencia técnica y metodológica en la formulación de políticas públicas. Por consiguiente, una parte fundamental del proceso de formulación y diseño de políticas públicas es desarrollar un diagnóstico o un análisis de situación, basado en evidencias y en información estadística; el cual debe contener los principales indicadores y variables del problema que se quiere resolver o atender a través de la implementación de una política pública.”

## Conclusiones

1. Derivado de la investigación realizada que permitió elaborar la presente tesis, se observó que la CI ha jugado un papel importante en la ejecución de programas y proyectos en país; en el caso particular del Instituto Nacional de Estadística, representó aproximadamente un 15.37% del Presupuesto de Ingresos y Egresos para el periodo 2006-2011, habiendo contribuido de forma positiva para el levantamiento de la ENCOVI, ENEI y ENIGFAM; dichas encuestas se constituyen en importantes insumos para la formulación de políticas públicas de carácter socioeconómico, dirigidas a los sectores más vulnerables de la población guatemalteca. Por lo anteriormente expuesto, se comprueba la hipótesis que oriento el presente trabajo de investigación de tesis.
2. Con la realización del presente trabajo de tesis, se logró determinar que Guatemala cuenta con 44 fuentes de cooperantes, de las cuales un 61.4% está representado por organismos bilaterales y un 38.6% multilaterales. En el periodo analizado 2006-2011, los aportes monetarios representaron la suma de Q3,251 millones, para lo cual fue necesario suscribir convenios de financiación entre la CI y las entidades del Sector Público guatemalteco; sobresaliendo el apoyo brindado al MAGA, MSPAS, INFOM, MINEDUC, FONAPAZ, CONAP, MINECO, MARN Y SEGEPLAN. En lo que respecta al INE, esta institución percibió durante el periodo referido la cantidad de Q65.9 millones, lo cual represento 1.70% del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, y un 15.37% del Presupuesto asignado al INE, durante el periodo referido.
3. A partir del año 1996, se abrió para Guatemala una ventana de oportunidades en relación al apoyo financiero brindado por los organismos internacionales, con el afán de incentivar el cumplimiento de una serie de obligaciones contraídas por el Gobierno de Guatemala, especialmente con la firma de los Acuerdos de Paz. Todo ello permitió incrementar la oferta de la CI, pero en la

misma han encontrado una serie de obstáculos que han limitado una efectiva ejecución de los recursos monetarios otorgados, entre los cuales cabe citar: las normas de contención del gasto; rotación constante del recurso humano; incumplimiento de algunas condiciones establecidas dentro de un convenio de financiación retrasa el traslado de un nuevo desembolso; y el no contar con cuota financiera para la ejecución de recursos.



## Recomendaciones

1. Que el Estado de Guatemala y especialmente el INE, continúen manteniendo las mejores relaciones con los diferentes donantes acreditados en el país, que han contribuido de forma positiva para la realización de actividades especialmente vinculadas con la generación de información estadística, tales como encuestas, consideradas de utilidad para la formulación de políticas públicas de carácter socioeconómico, dirigidas a los sectores más vulnerables de la población guatemalteca.
2. Que el INE, tome en consideración a cooperantes potenciales que se encuentran en el inventario de la CI de la SEGEPLAN, para potencializar la ayuda de forma horizontal como vertical, tanto monetaria como también de asistencia técnica; debiendo considerar que tanto programas y proyectos contribuyen al cumplimiento de los Planes de Gobierno del turno.
3. Es necesario que el Estado de Guatemala, a través de la entidad rectora de la CI, busquen estrategias que permitan identificar y concretar nuevas fuentes de cooperación internacional, tanto de forma vertical como horizontal, para mantener sostenibilidad de corto, mediano y largo plazo, en proyectos que fortalezcan las instituciones públicas.
4. En igual forma que el propio INE, priorice dentro de sus acciones estratégicas la gestiones pertinentes ante los diferentes Cooperantes ubicados en Guatemala, con la finalidad de identificar y encontrar acercamientos que contribuyan a captar nuevas cooperaciones.
5. Analizar y evaluar la normativa existente, tanto a nivel nacional como internacional, que permita la correcta ejecución de los recursos provenientes de cooperación internacional, y con ello obtener mayor eficiencia y eficacia en la administración de la misma.

## Bibliografía

1. Acuerdo Gubernativo Número 497-2007. 2007. Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Congreso de la República de Guatemala. Guatemala.
2. Banco de Guatemala. Sistema de Cuentas Nacionales 1993 –SCN93-, Año base 2001, Tomo I. Guatemala, abril 2007.
3. Decreto 32-2005 del Congreso de la República de Guatemala. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Guatemala.
4. Agencia colombiana de Cooperación Internacional ACCI. 2004. Manual de Acceso a la Cooperación Internacional. Guatemala.
5. Alejandro Nicolás Cerón Fión. 2011. El Rol de la Cooperación Internacional en el fortalecimiento de la seguridad regional en la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico en Guatemala. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala.
6. Asociación de Investigación y Estudios Sociales. 2005. Mapas de pobreza y desigualdad de Guatemala. Guatemala.
7. Barbé Esther. 1995. Relaciones Internacionales. Editorial Tecno. España.
8. Banco de Guatemala. Métodos alternativos de estimación de inflación: Aplicación empírica para Guatemala. Guatemala.
9. Banco Interamericano de Desarrollo. 2008. BID: Estrategia de País con Guatemala 2008-2011. Guatemala.
10. Banco Interamericano de Desarrollo. 2002. Programa para el Fortalecimiento Institucional del Instituto Nacional de Estadística y el XI Censo de Población, VI de Habitación y IV Agropecuario 2002-2003. Guatemala.
11. Consejo de Cohesión Social. Octubre 2011. Evaluación Externa de Impacto del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas. Guatemala.

12. Carmen de la Cruz, Maruja Barrig y Alicia Rodríguez. 2008. El financiamiento para la igualdad de género y la nueva arquitectura de la ayuda. Los casos de Guatemala y Perú. Primer Edición, Fundación Carolina – CeALCI. España.
13. Claudia Carolina Maldonado Polanco. 2009. La Incidencia de la Cooperación Internacional en el Proyecto de prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en el Basurero de la zona 3 de Guatemala. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala.
14. Congreso de la República de Guatemala. Decreto No. 42-2001. Ley de Desarrollo Social. Guatemala.
15. Constitución Política de la República de Guatemala. Ediciones Alenro. 1986.
16. Gabriel Alfredo Piloña Ortiz. 2001. Guía práctica sobre Métodos y Técnicas de Investigación Documental y de Campo. Cuarta edición. Guatemala.
17. Gujarati, Damodar N. (2004). Econometría. Cuarta Edición. México: McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A de C.V.
18. Helen Jeannette Marroquín Menocal. 2005. Presupuesto de capital como herramienta para contribuir al desarrollo sostenible de organizaciones no gubernamentales, ONG. Tesis de Licenciatura en Administración de Empresas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala.
19. Henry Morales López. 2007. Porqué tanta frustración? La cooperación internacional en la década de la agenda de la paz en Guatemala. Editorial de Ciencias Sociales. Guatemala.
20. Instituto Nacional de Estadística. Años 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. Memoria de Labores. Guatemala.
21. Instituto Nacional de Estadística. 2008. Plan Estratégico Institucional de Estadística 2009-2012. Guatemala.

22. Instituto Nacional de Estadística. 2014. Encuesta Nacional Agropecuaria 2013. Guatemala.
23. Instituto Nacional de Estadística. 2011. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2011. Guatemala.
24. Instituto Nacional de Estadística. 2011. Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2012. Guatemala.
- 25.
26. Lucia Elena López Álvarez. 2007. Evaluación de la Inclusión del Género en la Formulación de los Proyectos de Salud, Educación y Vivienda Financiados con Cooperación Internacional Reembolsable, Durante el periodo 1987-2006. Tesis de Maestría en Formulación y Evaluación de Proyectos, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala.
27. Luz María Urcuyo Mendoza. 2005. Participación del Banco Interamericano de Desarrollo –BID- en el Desarrollo Económico de Guatemala, Periodo 1990-2002. Tesis de Licenciatura en Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala.
28. Ministerio de Relaciones Exteriores. 2002. La Cooperación Internacional, Concepto de Cooperación Internacional. Dirección General de Relaciones Internacionales, Multilaterales y Económicas. Guatemala.
29. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. 2011. Política Agropecuaria 2011-2015. Guatemala.
30. Nancy Mercedes Ramírez Orozco. 2003. La Disminución de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), para Guatemala: Causas y Consecuencias. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala.
31. Osmar Velasco López y miguel Ángel Zea. 2011. Informe final de resultados de la aplicación de las encuestas OCDE 2008, 2009, 2010 en Guatemala. Guatemala.

32. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-. 1999. DEPENDENCIA Especial para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, Cooperación Sur; Asociación para el Desarrollo, Norte-Sur, Sur-Sur, Nacional. Guatemala.
33. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. 2002. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Guatemala: Desarrollo Humano, Mujeres y Salud. Guatemala.
34. Sampieri, R; C, Fernández C y P, Baptista L. (2004). Metodología de la Investigación. Tercera Edición. México: McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A de C.V.
35. Secretaria de Planificación y Programación –SEGEPLAN-. 2011. Primer informe nacional sobre Cooperación Internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala, año 2008-2010. Guatemala.
36. Secretaria de Planificación y Programación –SEGEPLAN-. 2011. Cooperación Internacional en Guatemala: Actores Estructuras y Experiencias del G13. Guatemala.
37. Secretaria de Planificación y Programación –SEGEPLAN-. 2011. Glosario de términos de Cooperación Internacional. Guatemala.
38. Secretaria de Planificación y Programación –SEGEPLAN-. 2011. Lineamientos de Cooperación Internacional en Guatemala. Guatemala.
39. Secretaria de Planificación y Programación –SEGEPLAN-. 2005. Lineamientos de Cooperación Internacional. Guatemala.
40. Secretaria de Planificación y Programación –SEGEPLAN-. 2006. Cooperación Internacional para el Desarrollo. Guatemala.
41. Secretaria de Planificación y Programación –SEGEPLAN-. 2008. IV Informe Presidencial al Congreso de la República, Oscar Berger Perdomo, Guatemala 2004-2007.
42. Secretaria de Planificación y Programación –SEGEPLAN-. 2008. IV Informe Presidencial al Congreso de la República, Álvaro Colom caballeros, Guatemala 2008-2011.

43. Secretaria de Planificación y Programación –SEGEPLAN-. 2002. Política de Desarrollo Social y Población. Guatemala.
44. Secretaria de Planificación y Programación –SEGEPLAN-. 2009. Marco y mapa actual de las políticas públicas en Guatemala. Guatemala.
45. Tracy Nicolle Drumond Fuentes. 2009. Análisis del Impacto de la Cooperación Internacional Bilateral frente a la Multilateral en el combate contra la Corrupción. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala.