



Gobierno de Guatemala



SECRETARÍA
PLANIFICACION Y PROGRAMACION
SEGEPLAN



Guatemala

solidaria rural

**Estrategia
de Reducción
de Pobreza**

Guatemala, 2006

Explicación de la portada

El barrilete gigante, elemento distintivo de la tradición guatemalteca, representa también una metáfora asociada a la Estrategia de Reducción de Pobreza. Al igual que en la elaboración del barrilete, la estrategia en mención constituye un esfuerzo coordinado de varias instituciones para reducir la pobreza. El diseño del barrilete contiene una diversidad de colores, materiales y motivos pero mantiene una unidad armónica; de la misma manera que las diversas acciones de la estrategia mantienen coherencia y unidad. Finalmente, así como el vuelo del barrilete constituye un símbolo de esperanza, tal espíritu subyace en los propósitos de la estrategia: la esperanza que la pobreza en Guatemala se puede reducir significativamente.



Estrategia de Reducción de Pobreza Guate Solidaria Rural

Guatemala, agosto de 2006

Estrategia de Reducción de Pobreza
Guate Solidaria Rural

Gobierno de Guatemala
Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
9a. calle 10-44 zona 1, ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.
Teléfono: 2232-6212
Página Web: www.segeplan.gob.gt

Primera edición: agosto 2006
Tiraje: 1000 ejemplares

Equipo técnico a cargo de la coordinación de la Estrategia:

Hugo Eduardo Beteta Méndez-Ruiz
Secretario

Maria Castro
Subsecretaría de Políticas Globales y Sectoriales

Luis Felipe Hernández
Coordinador

Ekaterina Parrilla
Asistente técnico

Diseño, edición e impresión: Serviprensa S.A. Tel. 22325424

Índice

Presentación	7
1. Introducción	9
2. Desafíos para el desarrollo del país	13
3. Fundamentación	19
3.1 Pobreza y crecimiento	19
3.2 Elementos indispensables para la reducción de la pobreza	22
4. Principios	23
5. Estrategia -Guate Solidaria Rural-	25
5.1 Objetivo final	25
5.2 ¿Cómo lograrlo?	25
5.3 Objetivos intermedios	27
5.4 Condiciones mínimas (metas y lineamientos)	32
6. Características distintivas	35
6.1 Objetivos de Desarrollo del Milenio	35
6.2 Complementariedad	35
6.3 Participación social	35
Bibliografía	37
Anexo	39

Presentación

A diez años de la firma de los Acuerdos de Paz y a cinco de haberse suscrito la Declaración del Milenio, si bien se han registrado avances importantes en términos de desarrollo humano, gran parte de la población guatemalteca todavía vive en pobreza y extrema pobreza, agudizándose en el área rural. Como se sabe, la pobreza no puede atribuirse a una sola causa pues involucra muchos factores interrelacionados de manera compleja. Ciertamente el crecimiento económico es clave para generar mayor bienestar, pero esto es difícil de lograr cuando la desigualdad es alta y persistente como el caso de Guatemala. Por tal razón, la actual administración, en coherencia con la citada Declaración, ha asumido un fuerte compromiso para reducir la pobreza extrema en el área rural y para ello se ha concebido la Estrategia de Reducción de Pobreza, contenida en el presente documento.

En términos generales, la estrategia orienta a diversas instituciones públicas en términos de lineamientos, objetivos, metas, recursos y acciones dirigidos a reducir la pobreza extrema en las comunidades más necesitadas del país. La coordinación general de esta estrategia está a cargo de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia que acompañará a las instituciones públicas involucradas en su desarrollo. La estrategia descansa en cuatro ejes fundamentales y altamente relacionados: 1) la protección social mediante la provisión de servicios básicos, 2) el fortalecimiento de las capacidades humanas

y productivas, 3) la generación de oportunidades sociales y económicas y 4) la ampliación del patrimonio individual y colectivo de los más pobres.

Para lograr una exitosa implementación de la estrategia, se ha concebido desarrollar tres áreas de trabajo. La primera consiste en una adecuada coordinación inter-institucional en términos de metas, recursos y acciones. La segunda consiste en focalizar las acciones de los diversos programas en las comunidades más necesitadas con un aumento gradual hasta el año 2015. La tercer área incluye el monitoreo de los programas sociales incluidos en la estrategia y la evaluación de impacto que produzca con el fin de mejorar su implementación.

En suma, la Estrategia de Reducción de Pobreza constituye una herramienta de gestión integral de las acciones del sector público que no solo permitirá el objetivo concreto de reducir la pobreza extrema sino además, y por su naturaleza integral, permita avanzar en el cumplimiento de varios de los Objetivos de Desarrollo del Milenio considerando que la estrategia contempla acciones específicas en las áreas de educación primaria, salud preventiva, desnutrición, acceso a servicios básicos, entre otros. La estrategia está concebida bajo la premisa que la pobreza es una condición indigna e inaceptable que amerita una gestión pública responsable, eficiente y solidaria.

1. Introducción

“Acaso soy libre si mi hermano se encuentra todavía encadenado a la Pobreza”
Bárbara Ward

Tal como se estableció en el *Segundo informe de avance en el cumplimiento de los Objetivos de la Declaración del Milenio 2006*, “en mi país, al igual que en muchos países en desarrollo, el panorama se presenta como una mezcla de luces y sombras. En Guatemala hay avances en materia de educación, salud, nutrición infantil y construcción de la institucionalidad en que se apoya el desarrollo. Al mismo tiempo, reconocemos que no hemos avanzado lo suficiente en abatir la pobreza. Por otra parte, a casi diez años de haber firmado la paz, y en el contexto de un proceso generalmente exitoso, aún enfrentamos desafíos para la consolidación del Estado de Derecho y la profundización de la democracia. Por lo mismo, hemos redoblado esfuerzos por consolidar los logros ya obtenidos, y apretar el paso para enfrentar los múltiples obstáculos que impiden un crecimiento económico más acelerado y la consolidación de un sistema de gobernabilidad democrática, participativa e incluyente”¹.

En Guatemala la pobreza extrema, según estimaciones realizadas en el citado Informe, afectaba, en 2004, a alrededor de 22 de cada 100 guatemaltecos, siendo mayor en el área rural, ya que en ésta cerca de 32 de cada 100 personas sufrían dicha condición. En cambio, en el área urbana la relación era aproximadamente de 9 por cada 100, lo cual confirma que el problema de la pobreza extrema se concentra principalmente en el área rural del país.

Ciertamente, este problema afecta no solo las opciones y libertades que tienen las familias para elegir un

mejor nivel de bienestar, sino también las dinámicas familiares, debido a los problemas psicosociales que conlleva. En términos agregados, la pobreza extrema limita el potencial de crecimiento de la economía, debido al bajo nivel de capital humano asociado a la misma. Por lo tanto, el actual gobierno se ha fijado, como una de sus principales prioridades, el promover una *Estrategia* integral, viable y sostenible para reducir la pobreza extrema, a fin de que Guatemala llegue a ser un país más competitivo, incluyente, solidario y con mejor gobernabilidad, lo cual permitirá avanzar en la “(...) *construcción de una Guatemala más segura y transparente, con instituciones públicas modernas y efectivas; donde la solidaridad sea un valor y no una intención; donde efectivamente se proteja a los más vulnerables y se creen capacidades y oportunidades para todos los ciudadanos; un país con un buen clima de inversión, productividad y crecimiento de las inversiones, y abundancia de nuevas empresas y empleos, con estabilidad económica; un país con condiciones para crecer a un ritmo vigoroso y sostenido; un país próspero y pacífico, donde se respete la vida en todas sus formas y las aspiraciones y sueños de todos se vuelvan realidad en una gran nación*”², siendo esta la visión orientadora del Gobierno Berger.

Las autoridades gubernativas son conscientes de la necesidad de generar políticas públicas que reviertan las desigualdades en el acceso a oportunidades sociales y económicas, en especial aquellas que son determinantes del problema de la pobreza extrema. Además, considerando que Guatemala es un país con

1 Palabras del Vicepresidente de la República de Guatemala, Eduardo Stein Barillas, en la presentación del Informe ante la reunión plenaria de alto nivel del 60° período de sesiones de la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, en septiembre de 2005.
2 “Legado del Gobierno”, Il Informe Presidencial al Congreso de la República, 2006.

muchas necesidades y una baja carga tributaria, se hace más apremiante el diseño e implementación de una estrategia que establezca un espacio común de focalización para el sector público, con reglas claras, de tal forma que permita reducir la pobreza extrema de forma sostenible, y cumplir así, en el 2015, con los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala, y que a su vez apoye el cumplimiento de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera.

Por ello, en el *Programa de Reactivación Económica y Social: ¡Vamos Guatemala! 2004-2005*, en su componente social denominado *Guate Solidaria*, el Gobierno se comprometió a impulsar una estrategia de intervención integral, caracterizada por el esfuerzo de coordinación de los distintos programas públicos para que actúen de forma articulada, en aras de mejorar las condiciones de vida de los municipios que han sido priorizados por el Gobierno³. Posteriormente, esta estrategia se extenderá de forma focalizada y paulatina al resto de municipios del país. Esta es la génesis de *Guate Solidaria Rural*, en cuanto *Estrategia de reducción de la pobreza extrema*, que busca mejorar las capacidades familiares, a fin de que, complementadas con protección social, acceso a oportunidades y mejora en el patrimonio familiar y comunal, permitan a las familias rurales más necesitadas superar las condiciones de pobreza extrema en que han vivido y que se han transmitido de forma hereditaria de una generación a otra.

Pese a que, por su naturaleza multidimensional, el problema de la pobreza extrema es complejo, se asocia principalmente a un bajo nivel de capital humano (analfabetismo, pocos conocimientos, enfermedades, malnutrición, desmotivación), que no permite a las familias ampliar las opciones y las oportunidades de elegir un mejor nivel de bienestar. Esta situación se traduce en bajos ingresos, poca inversión en activos familiares e inversión privada, lo cual perpetúa, a lo largo del tiempo, las causas de la pobreza extrema.

Por ello, se busca universalizar en las comunidades más pobres del país, los servicios sociales básicos (educación primaria, alfabetización, salud, nutrición) y estimular el uso de los mismos, a fin de que, complementados con una mejor protección social, inversión en infraestructura y mejores oportunidades (agua, saneamiento, accesos viales, créditos, insumos, capacitación, mejoras en vivienda, etc.) permitan a las familias acumular un mejor nivel de capital humano. Consecuentemente, las familias podrán acumular más activos, mejorar sus ingresos y tener así una mayor libertad para elegir el tipo de bienestar que pueden lograr. Este camino hacia el desarrollo personal y comunitario abatirá los factores que han determinado las condiciones de pobreza extrema en el país.

La *Estrategia* establece, entonces, una serie de objetivos en distintas dimensiones o áreas de acción (salud, nutrición, educación, etc.), que al cumplirse contribuyen a reducir la pobreza extrema. Además de incluirse los principales Objetivos de Desarrollo del Milenio, de acuerdo a la realidad del país, se toman en cuenta otros objetivos complementarios para mejorar los ingresos de los más pobres y fortalecer el capital social de las comunidades.

Para cumplir dichos objetivos, es necesario implementar las intervenciones de política pública más costo-efectivas⁴. Para esto se establecen metas de política, que se denominan *condiciones mínimas*⁵, las cuales una vez cumplidas, contribuyen de forma sustantiva al logro de los objetivos intermedios de la *Estrategia*, y al cumplimiento del objetivo general: *reducir la pobreza extrema en el país*.

Para su implementación, la *Estrategia* se basa en tres aspectos clave, que son: 1) la coordinación interinstitucional; 2) la focalización de la oferta pública en las comunidades rurales más pobres en un período de intervención de dos años, y 3) el monitoreo y la evaluación.

3 El gabinete general de Gobierno seleccionó 41 municipios, principalmente por su alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional, los cuales están en nueve departamentos del país: Alta Verapaz, Baja Verapaz, Chiquimula, Huehuetenango, San Marcos, Petén, Quiché, Sololá y Totonicapán.

4 Para ampliar sobre este tema ver Banco Mundial (2004) y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (2005).

5 Las condiciones mínimas son metas y/o lineamientos que permiten orientar las acciones de las instituciones, establecer líneas bases, el seguimiento y monitoreo, así como la evaluación de la *Estrategia*.

Todo esto, de manera pertinente con las características socioculturales de cada comunidad, para mejorar el uso y calidad de los servicios. La *Estrategia* se desarrollará inicialmente en los lugares poblados rurales más pobres de los municipios que han sido priorizados, para posteriormente extenderse, focalizada y gradualmente, al resto de comunidades rurales y municipios del país más pobres.

Los municipios y comunidades a intervenir serán seleccionados considerando criterios de concentración de pobreza extrema del país, indicadores de bienestar a nivel local y criterios de viabilidad operativa, de tal forma que entre mayor pobreza extrema tenga un municipio, mayor porcentaje de comunidades serán intervenidas. Las comunidades intervenidas egresarán de la *Estrategia* cada dos años y serán reemplazadas por nuevas comu-

nidades rurales, con el fin de avanzar de forma ordenada y sistemática en el cumplimiento de la principal meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, consistente en **reducir la pobreza extrema y el hambre a la mitad en el 2015, respecto a la observada en 1990.**

La *Estrategia* constituye, así pues, un conjunto de reglas que permiten orientar a las instituciones, estableciendo principios, lineamientos, objetivos y metas dirigidos a las comunidades más pobres y necesitadas. Las instituciones deberán aportar su oferta programática, focalizar, presupuestar y participar de forma coordinada en la búsqueda de estos objetivos. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) coordinará la implementación de la *Estrategia*, ejerciendo su rol como ente planificador del Estado y como formulador de políticas de carácter global y sectorial.

2. Desafíos para el desarrollo del país

“(...) Sin embargo, no se ha avanzado lo suficiente en abatir la pobreza, (...) se han redoblado esfuerzos para consolidar los logros ya obtenidos, y apretar el paso para enfrentar los múltiples obstáculos que impiden un crecimiento económico más acelerado y la consolidación de un sistema de gobernabilidad democrática, participativa e incluyente”.

Eduardo Stein

Guatemala es un país multiétnico, conformado por 22 pueblos indígenas descendientes de los mayas, y por grupos no indígenas (ladinos, xincas y garífunas). La riqueza cultural y natural del país es una de las más importantes a nivel mundial. Cuenta con un 43% de población indígena y con alta biodiversidad en un territorio relativamente pequeño (108,889 km²) (INE, 2002). Alberga aproximadamente a 12.7 millones de habitantes, de los cuales 6.5 millones son mujeres (*Idem*). La mayoría de la población vive en zonas rurales (más del 60%) y es predominantemente joven (alrededor del 65% de los habitantes son menores de 25 años).

Dos terceras partes del país son montañosas. La principal vocación del territorio es de naturaleza forestal, aun cuando, en realidad, el país depende principalmente de la producción agrícola, la cual depreda gravemente los recursos forestales y afecta las fuentes de agua. Se aumenta así el perfil de riesgo de país, producto del desequilibrio de las relaciones humanas con la naturaleza.

En el año 2000, Guatemala, al igual que el resto de los países miembros de las Naciones Unidas, asumió el compromiso de buscar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Como ya se ha mencionado, el principal objetivo de los ODM es erradicar la pobreza extrema y el hambre. Para alcanzarlo se tienen

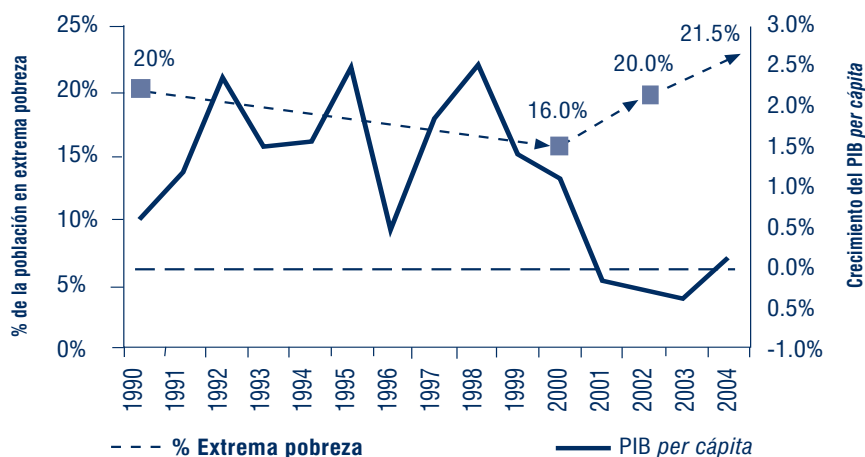
como metas, por un lado, la reducción a la mitad del porcentaje de la población cuyos ingresos sean inferiores a un dólar diario (Meta 1) y, por el otro, la reducción a la mitad de las personas que padezcan hambre (Meta 2), ambas con respecto a datos observados en 1990.

Sin embargo, si se analiza el comportamiento de estos indicadores, se observa que en Guatemala la pobreza extrema no ha logrado reducirse. Por el contrario, se ha incrementado, en especial en los últimos años, a causa de crisis externas, como el comportamiento del precio del petróleo, o de catástrofes naturales como el huracán Mitch (1998) y recientemente la tormenta tropical causada por el paso del huracán Stan (2005), cuyos tremendos efectos en el bienestar de la población han sido estimados solo en parte⁶.

Desde 1989 a 2004, la tendencia en la disminución de la pobreza extrema no ha sido sostenida. En el gráfico 1 se puede apreciar que el porcentaje de pobres extremos disminuyó en la década de los años 90, pero a partir del año 2000 ha aumentado, alcanzando un valor de 21.5% en el año 2004, superior al 20% que se registró en 1990. Este hecho aleja al país en dirección contraria a la meta definida para 2015, que es del 10%. Adicionalmente, en los últimos años, con excepción de 2004, el producto interno *per cápita* fue negativo, lo que afectó de forma significativa los indicadores de la pobreza extrema.

6 Para ampliar sobre esta información consultar Plan de Reconstrucción, (2005).

Gráfico 1
Evolución del PIB per cápita y extrema pobreza (1990-2004)



Fuente: II Informe De Avance Guatemala, Metas del Milenio (2006).

Por su parte al analizar la situación de la pobreza en distintos niveles de clasificación, se observa que ésta se concentra en los grupos indígenas y, especialmente, en las áreas rurales, como se observa en la tabla 1. Al final de 2005 la situación se agravó, debido al paso de la tormenta tropical

Stan, lo cual enfatiza la necesidad de redoblar el esfuerzo gubernamental para reducir la pobreza en las comunidades cuya situación se deterioró drásticamente al ser afectados sus servicios básicos e infraestructura productiva, además del sinnúmero de víctimas que dejó.

Tabla 1
Porcentaje de la población por debajo de US\$1 ppa diario, según características seleccionadas

Características	1989	2000	2004	Variación en puntos %	
				Entre 1989 y 2000	Entre 2000 y 2004
País	20	16	21.5	-4	5.5
Por grupo étnico del jefe del hogar					
No indígena	14	10	15	-4	5
Indígena	31	24	29	-7	5
Brecha entre grupos	17	14	14	-3	0
Por ámbito geográfico					
Urbano	9	5	9	-4	4
Rural	26	22	32	-4	10
Brecha entre grupos	17	17	23	0	6

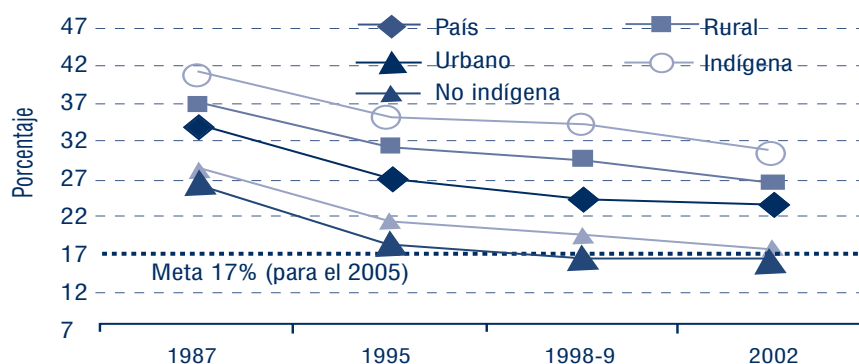
Fuente: Para 1989 y 2000, INDH/PNUD (2002) y para 2004 ASIES-INDH/PNUD, sobre la base de la ENEI (2004).

En cuanto a la reducción del hambre, como lo muestra el gráfico 2, ha habido una disminución en la desnutrición global entre los años 1987 y 2002. Sin embargo, solo en el área urbana se ha logrado reducir la situación de desnutrición de acuerdo a lo establecido en los ODM. Los grupos indígenas y los que viven en el área rural son los que han registrado menores avances.

Pese a que no se ha logrado avanzar en la reducción de la pobreza, especialmente por crisis de naturaleza

económica (precios del petróleo, caída del PIB, ingreso *per cápita* negativo en los últimos años) o de tipo ambiental (como el huracán Mitch y la tormenta derivada del huracán Stan), se observan avances en el área social. Por ejemplo, en educación (ver tabla 2) la tasa de cobertura de educación primaria se ha elevado considerablemente en los últimos años, y la calidad educativa ha mejorado. Sin embargo, el porcentaje de estudiantes que aún no logra terminar la educación primaria es muy alto.

Gráfico 2
Evolución de la desnutrición global según características del hogar (1987-2002)



Fuente: ENSMI 1987, 1995, 1998-9 y 2002.

Tabla 2
Avances en educación

Indicadores	Año base			Último dato oficial		Meta 2015
	1989	1994	2000	2002	2004	
Tasa Neta de Escolaridad Primaria ^a		71.1	85.4		92.3	100
Proporción de estudiantes que comienzan primer grado y culminan sexto ^a		43.7	53.2		65.1	100
Tasa de alfabetización de las personas entre los 15 y 24 años ^b	74.8		n.d.	82.2		100

Fuente: Cálculos con base en

a. Estadísticas Continuas del MINEDUC y Censo (2002), y

b. ENSMI89 y Censo (2002).

Por otro lado, pese a que se ha logrado reducir el analfabetismo, aún es elevado en la población joven (15-24 años) y, si se considera toda la población de 15 o más años, según datos del Censo 2002, es de 28.5%, lo cual afecta seriamente las capacidades productivas del país.

En el área de salud (ver tabla 3 y gráficos 3 y 4), como un indicativo de la misma, se ve el comportamiento de la mortalidad materna e infantil, la cual ha tendido a disminuir, en especial debido a una mayor atención por personal médico calificado del parto, lo cual refleja una mejora en la salud de la población.

Pese a haber avances en materia de salud, aún quedan brechas considerables por cubrir, como se aprecia en el gráfico 3. Allí se observa que la población de mujeres atendida por personal técnico de salud es muy inferior en las áreas rurales, y este hecho afecta en especial a la población indígena, debido a factores culturales y problemas de cobertura.

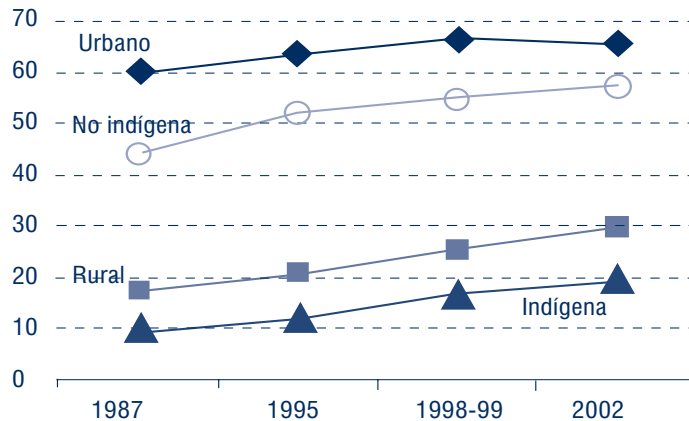
Como puede verse en el gráfico 4, ha habido un avance sustantivo en la reducción de la mortalidad infantil, pero aún se observa que los grupos tanto indígenas como del área rural afrontan mayores problemas que sus contrapartes no indígenas y urbanas, y que aún falta un gran esfuerzo para alcanzar la meta en 2015.

Tabla 3
Avances en la reducción de la mortalidad materna

Indicadores	Año base 1989	Último dato oficial 2000	2005	Meta 2015
Tasa de mortalidad materna	248	153	121(*)	62
Partos con asistencia de personal médico	29%	41%	n.d.	n.a.

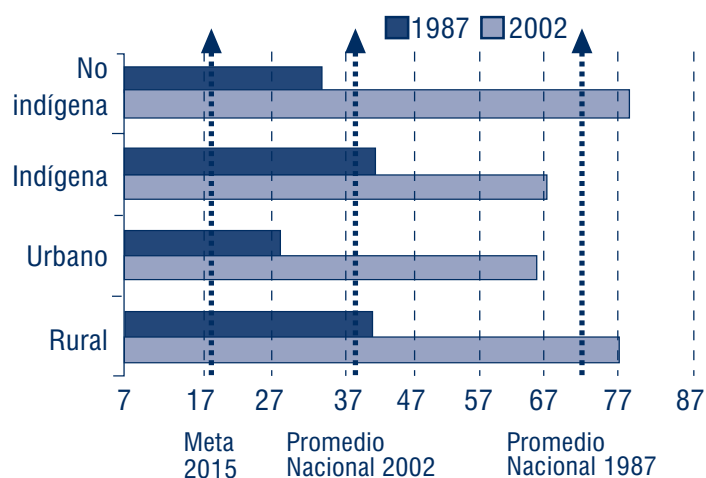
Fuente: SEGEPLAN, II Informe De Avance Guatemala, Metas del Milenio 2006.

Gráfico 3
Partos atendidos por médico o enfermera, 1987-2002
(Porcentaje de población atendida)



Fuente: ENSMI 1987, 1995, 1998-9 y 2002

Gráfico 4
Evolución de la mortalidad infantil, 1987-2002
(Tasas por mil nacidos vivos)



Fuente: ENSMI 1987 y 2002

En la tabla 4 se presentan los principales indicadores de avances en la búsqueda de la equidad de género.

Tabla 4
Avances en la igualdad de género (ODM3)

Indicadores	Año base				Último valor oficial				Meta
	1989	1990	1994	2000	2000	2002	2003	2004	2015
Relación entre niñas y niños en la educación primaria			0.89					0.95	1.0
Relación entre niñas y niños en la educación secundaria (ciclo básico)			0.92				0.92		1.0
Relación entre mujeres y hombres en la educación secundaria (ciclo diversificado)			1.01				1.08		1.0
Relación entre mujeres y hombres en la educación superior				0.69				0.86	1.0
Relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres entre los 15 y 24 años	0.82					0.91			1.0
Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola	35%				37%				
Proporción de puestos ocupados por mujeres en el Parlamento nacional		7%					9%		

Fuente: Cálculos con datos del MINEDUC, Censo (2002), ENSMI89, ENCOVI (2000), USAC y TSE.

Como se aprecia, ha habido avances en distintos campos. En materia educativa se observan grandes logros en cuanto a educación primaria, secundaria, ciclo diversificado y nivel superior, con excepción de la educación secundaria básica. También se han reducido las brechas de analfabetismo, pero ha habido pequeños avances en el área económica y política, y las brechas de género aún son importantes. En el anexo, se presenta un resumen con los indicadores oficiales más recientes y estimaciones del cumplimiento de los ODM.

Por último, a nivel internacional, Guatemala ocupa la posición 121 de 177 países en cuanto a nivel de desarrollo humano, pese a encontrarse en el grupo de países con nivel de ingreso medio. Entre los factores que influyen en esta baja clasificación se puede destacar un bajo crecimiento económico en la década de 1990 (2.4% en promedio), y poca cobertura de la seguridad social, situación que se agudiza en la población rural e indígena, afectando principalmente a los niños y mujeres. Pese a lo anterior,

en los últimos años ha habido avances en recaudación y gasto social. En cuanto al primero, la carga tributaria neta aumentó del 8% del PIB en 1995, a más del 10% en 2004. Con todo, el país sigue teniendo uno de los niveles tributarios más bajos de Latinoamérica. El gasto social, por su parte, ha aumentado en los últimos años, del 3.2% al 5% del PIB, entre los años 1995-2004, lo cual aún sigue siendo bajo comparado con el promedio de América Latina y el Caribe, que es de alrededor del 14%, y también inferior con respecto a Centro América (10%).

Resulta evidente, entonces, que además de mantener una estabilidad macroeconómica, acompañada de un aumento en la carga tributaria a través de una adecuada cultura tributaria y del aumento en el gasto social, es importante reformular y promover políticas públicas encaminadas a la reducción de la pobreza y la desigualdad en el país, que permitan una mejora sustantiva en el acceso a las oportunidades y a mejores servicios públicos que logren desarrollar las capacidades de todos los guatemaltecos.

3. Fundamentación

“La dificultad es una excusa que la historia nunca acepta”
J. F. Kennedy

3.1 Pobreza y crecimiento

El problema de la pobreza se puede definir como la imposibilidad de las familias de alcanzar un estándar mínimo de calidad de vida, interpretada esta no solo como el consumo de alimentos y la capacidad de vestirse y abrigarse, sino también como el acceso a educación, salud, agua limpia, entre otros satisfactores (Squire, 1993). Este planteamiento es congruente con el enfoque de capacidades desarrollado por Amartya Sen⁷, el cual establece que los problemas de la pobreza pueden asociarse a un conjunto de capacidades básicas que no logran satisfacerse en un nivel mínimo aceptable (por debajo del cual se considera que las personas padecen privaciones escandalosas). Cuando una persona no logra satisfacer el estar bien nutrida, ni aun destinando para dicho fin todos sus recursos, se considera que la misma se encuentra en condiciones de pobreza extrema.

Las capacidades básicas o esenciales son funcionamientos valiosos de lo que las personas pueden llegar a hacer o a ser, como por ejemplo estar libres de enfermedades, bien nutridos, contar con un adecuado nivel de conocimientos y estar motivados. El mejorar estas capacidades les da a las personas una mayor libertad para elegir un mejor nivel de calidad de vida y bienestar. Estas capacidades forman parte del capital humano del que disponen las familias y que, complementados con otro tipo de activos (físicos,

sociales y financieros), les permiten generar mejores ingresos para poder satisfacer sus necesidades básicas.

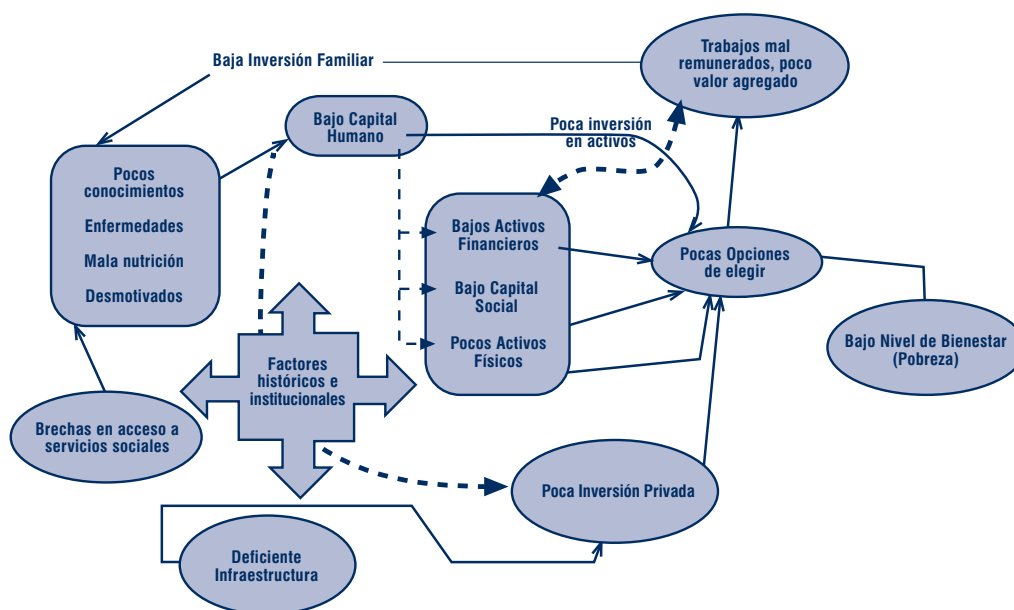
Los más pobres, además de tener un bajo nivel de capital humano, presentan mayor riesgo de verse afectados por las crisis naturales y/o agrícolas, tanto en la frecuencia con que se presenten como en la severidad de los daños que ocasionan, y cuentan con menos herramientas (sus activos) para enfrentarlas y/o mitigarlas. Las crisis afectan el consumo, en especial el de los más pobres, quienes reducen el consumo de los artículos más necesarios, a diferencia de los menos pobres, que reducen el consumo de bienes prescindibles o suntuarios (Banco Mundial, 2004).

En otras palabras, las familias con mejor educación, salud y nutrición son las que, en general, tienen más activos y mejores ingresos, por lo cual pueden responder mejor ante las crisis; a diferencia de las familias con poca educación (y que cuentan con pocos activos), las cuales, al momento de sufrir una crisis, pierden los pocos activos con que cuentan, teniendo menores posibilidades de recuperarlos, además de reducir en especial el consumo de bienes esenciales (como son los alimentos, la educación, entre otros), lo cual deteriora seriamente sus niveles de bienestar, que ya de por sí eran críticos.

Para comprender mejor la dinámica de la pobreza, se presenta el esquema 1 simplificado.

⁷ Amartya Sen es filósofo y economista hindú. Obtuvo el Premio Nobel de Economía en 1998. Para ampliar el tema respecto a su enfoque y discusión consultar Sen y Nussbaum (2002).

Esquema 1 La dinámica de la pobreza



Fuente: Elaboración propia.

En este esquema puede observarse cómo un bajo nivel de capital humano afecta la acumulación de otros activos (físico, financiero y social), lo que, aunado a un bajo nivel de infraestructura, desestimula la inversión privada, generando en las familias pocas opciones de elegir un nivel de bienestar adecuado, lo cual se traduce en trabajos mal remunerados, de poco valor agregado y escasa inversión familiar, tanto en capital humano como en el patrimonio familiar.

El bajo capital humano se debe en parte al escaso acceso a servicios básicos esenciales y al uso limitado de los mismos, así como a la falta de un sistema de protección social adecuado, lo cual confluye en un bajo nivel patrimonial familiar y comunal. Dicha situación es, asimismo, producto de factores históricos y limitantes de recursos que han imposibilitado a las instituciones satisfacer las necesidades en todo el país.

De acuerdo a estudios basados en las encuestas de condiciones de vida en el país (Banco Mundial, 2004), Guatemala sigue siendo un país primario, con un promedio educacional de 4.3 años para quienes tienen más de 14 años, siendo la disparidad entre no pobres y pobres de un nivel de educación de 4 años. Estos datos indican que, para superar la pobreza, en especial la extrema, una

de las mejores políticas es la educación. Pero para que las personas puedan alcanzar mejores logros educativos, deben removerse los principales obstáculos a la *formación de capacidades*, como la falta de acceso a la educación, el analfabetismo, la presencia de enfermedades prevenibles, la mala nutrición, las pocas expectativas de cambio, entre otros. La superación de estos obstáculos, complementada con mecanismos de *protección social, mayores oportunidades de mercado, más y mejores activos familiares y comunitarios (patrimonio)*, permitirán a las familias salir, de forma sostenible a lo largo del tiempo, de la situación de pobreza y pobreza extrema, al revertir las condiciones causales del problema.

En términos agregados, la pobreza reduce el potencial de crecimiento de la economía, porque para lograr que este sea alto y sostenible, es necesario mejorar los activos de las familias (humanos, físicos, financieros y sociales), ya que éstos generan en los trabajadores las capacidades y los medios necesarios para que puedan ser más productivos y, así, logren obtener mejores ingresos. Es aquí donde debe existir armonía entre la política económica y la social, siendo que esta última permite mejorar las posibilidades de las familias de acceder a un nivel de calidad de vida aceptable, donde cada miembro pueda decidir libremente lo que quiere llegar a ser en la vida.

Por otro lado el crecimiento económico es una condición necesaria para mejorar el bienestar de la población, ya que éste se distribuye entre los factores productivos del país y, por otra parte, aumenta los recursos provenientes de la recaudación, que contribuye a mejorar el gasto social y la infraestructura productiva. Sin embargo, el crecimiento económico no basta para reducir la pobreza, debido a que éste no se distribuye de forma equitativa entre las familias y los sectores productivos, siendo los menos favorecidos la población más pobre y vulnerable.⁸ Un decrecimiento de la economía, por su parte, afecta más a los pobres que a los no pobres, por lo que es fundamental que al implementar una política de reducción de pobreza se mantenga la estabilidad macroeconómica, que reduzca las posibilidades de que ocurran crisis económicas en el país y que impulse un crecimiento económico que beneficie a la población en general (Banco Mundial, 2004).

Desde el punto de vista de las oportunidades, la armonización de la política social con la económica asoma como fundamental para lograr combatir la pobreza y mejorar el potencial productivo de un país. *La política económica* tiene como objetivo fomentar el crecimiento de la economía, el cual, si es superior a la tasa de crecimiento de la población, se debe traducir en más empleos y mejores ingresos. Sin embargo, el crecimiento económico no siempre resulta en una mejora en la calidad de vida de las personas, en especial de las más pobres y vulnerables, razón por la cual es necesario que la *política económica* se vea acompañada de una adecuada *política social* (Alarcón, 2000).

Esta complementariedad entre la política económica y la política social es crucial para brindar mejores oportunidades de desarrollo a las personas. Este razonamiento se fundamenta en el principio moral de que todas las personas merecen igual consideración y respeto, y en tal calidad, merecen las mismas oportunidades para llevar una vida digna. Esto significa, por lo menos, que las personas vivan de forma saludable y prolongada, que puedan educarse y decidir en gran medida su forma de vida. Por ello, las acciones para la reducción de la pobreza buscan revertir tanto como sea posible tales condiciones adversas y, de esa forma, permitir a los más pobres aprovechar las bon-

dades del crecimiento económico, a fin de romper el círculo vicioso de la pobreza y dignificarlos como personas.

La política social, entonces (educación, salud, vivienda, seguridad social, etc.), permite mejorar las capacidades y el bienestar de la población, lo cual hace más productivos a los trabajadores y les permite tener mejores niveles de bienestar, contribuyendo de esta manera al crecimiento de la economía y potenciando el desarrollo de las nuevas generaciones. *La política económica*, por su parte, genera mayor libertad, dando opción a que las familias dispongan de mayores oportunidades para elegir lo que pueden llegar a ser en la vida.

Se infiere, pues, que para lograr un crecimiento alto y sostenible, es condición indispensable reducir la pobreza, pues ésta afecta negativamente las capacidades productivas de la población, ya que es la mano de obra la que transforma y combina los insumos que genera la producción del país. Solamente con una fuerza de trabajo bien capacitada y productiva podrá transformarse el aparato productivo, utilizando tecnologías más avanzadas que aumenten el valor agregado de la producción y que, por ende, contribuyan a un mayor crecimiento económico, e incrementen, de igual manera, el nivel de competitividad. El reducir la pobreza también mejora la gobernabilidad, ya que son menores las necesidades insatisfechas, y aumenta la participación de los habitantes en la búsqueda de un desarrollo común.

Aún cuando la *Estrategia* abarca un período de intervención de dos años en las comunidades que se elijan, el hecho de mejorar las oportunidades de educación, salud, nutrición (entre otros medios valiosos que permanecerán en las comunidades), mejora la calidad de vida actual y potencia los ingresos futuros de las familias, que se traducirán en un mejor nivel de vida que les dará las bases sustentables para reducir su vulnerabilidad y superar de forma sostenible en el tiempo las causas de la pobreza.

En resumen, *para lograr reducir la pobreza extrema es necesario alcanzar objetivos en cuatro ejes estratégicos* que son: la *protección social*, el *mejoramiento de las capacidades*, las *oportunidades* y el *patrimonio* tanto de

8 En la década pasada, la tasa de crecimiento de la economía fue del 4%, pero la pobreza extrema aumentó en alrededor del 2%, lo que revela que el mismo se distribuye de forma desfavorable hacia los menos pobres.

las familias como de las comunidades con mayor pobreza extrema en el país. Para lograrlo se requiere no solo de la participación de las instituciones públicas y privadas de forma coordinada, sino también del acompañamiento de las familias, que son los actores fundamentales a través de los cuales deben generarse los cambios.

3.2 Elementos indispensables para la reducción de la pobreza

Para reducir la pobreza, se debe promover la gestión política, operativa y programática e incentivar la participación social. La gestión política implica el involucramiento de las más altas autoridades del Gobierno y, por lo tanto, se requiere de un alto compromiso con la *Estrategia* al más alto nivel político. De esa forma, cada uno de los actores se comprometerá a reducir la pobreza de forma conjunta, mediante una adecuada complementariedad, que requiere una mutua coordinación eficiente entre los sectores e instituciones. Esta gestión también implica continuidad de los procesos, más allá de los cambios de gobierno, y la activa participación del sector privado y la ciudadanía en la resolución de este problema social.

En este sentido, debe precisarse que el apoyo de la cooperación internacional asume vital importancia, ya que puede canalizar recursos condicionados para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio en el corto, mediano y largo plazo. Estos recursos pueden consistir en donaciones o préstamos, pero, en todo caso, han de promover apoyos institucionales bajo un marco de acción compartido, reduciendo de forma ordenada y sostenida la pobreza en el área rural. La cooperación internacional es básica,

ya que la pobreza es un problema complejo y extenso, que no puede ser resuelto en una sola administración gubernamental. Este es un proceso en el cual se lleva tiempo sentar las bases para mejorar las capacidades de las personas y ampliar así las opciones y oportunidades de las familias.

Desde luego, para reducir la pobreza resulta indispensable la voluntad política y el consenso de que este es uno de los principales problemas del país, acompañando de una adecuada gestión operativa y programática. La focalización, por su parte, es crucial si se quiere realmente disminuir la pobreza, de lo contrario, los efectos serían difusos. Según este concepto, la *Estrategia* focaliza sus acciones en el área rural, pues como se ha afirmado antes, en ella se concentra la pobreza extrema.

Para fortalecer la coordinación interinstitucional, tanto a nivel político como operativo, se precisa que exista un monitoreo de las metas establecidas en la *Estrategia*, para lo cual es indispensable definir las líneas base de cada comunidad para llenar las brechas existentes relativas a cada meta (o condición mínima a lograr). Simultáneamente, ha de contarse con una evaluación que permita medir los avances de la *Estrategia* y retroalimentar su diseño, así como fortalecer la prioridad del tema dentro de la agenda pública al mostrar los avances y los desafíos.

Desde luego, resulta indispensable involucrar a la sociedad en todos sus estratos, y en especial a las familias y comunidades más pobres, pues es por medio de ellas que el desarrollo se hará sostenible. Es decir, *la participación social es indispensable* para reducir la pobreza extrema en el país.

4. Principios

*“Donde hay justicia, no hay pobreza”
Confucio*

Como se ha indicado, la naturaleza multidimensional de la pobreza hace necesario un enfoque multisectorial, a través del apoyo de las instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales, de tal forma que la complementariedad de acciones den mejores resultados para reducir la desigualdad en el acceso a los servicios esenciales para poder ampliar las oportunidades de los más pobres. A continuación se presentan los principios que rigen la formulación de la *Estrategia* y que también son una referencia para los distintos actores de ésta.

- **Solidaridad**

Se busca reducir las desigualdades en las capacidades y oportunidades de las comunidades más pobres y sus familias. Estas desigualdades se manifiestan de distintas maneras, por género, entre familias de una misma comunidad, entre comunidades, entre etnias, etc. Se logrará reducirlas a través de un acceso preferente y focalizado de la oferta pública.

- **Multidimensionalidad y complementariedad**

El abordaje del problema requiere de un enfoque multidimensional, que abarque aspectos económicos, sociales y culturales, que exige una orientación integral y coordinada de las políticas sectoriales, y que se promueva la participación de las familias y sus comunidades.

La complementariedad proviene, en este caso, del efecto que se obtiene de accionar de forma conjunta y coordinada, programas de distinta naturaleza sectorial, lo cual permite obtener mejores efectos actuando de esta forma y no de manera aislada.

- **Focalización y temporalidad**

Para obtener mejores resultados en el corto plazo, y considerando las limitantes presupuestarias de las instituciones, la *Estrategia* promoverá que las acciones de estas y sus programas se focalicen en las comunidades rurales más necesitadas en un *período de intervención de dos años*. Durante este lapso se pretende lograr el cumplimiento de las condiciones mínimas que contribuyan al logro de los distintos objetivos intermedios y del objetivo final. Cada año se seleccionará un grupo de nuevas comunidades rurales pobres, con el objetivo de alcanzar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

- **Transparencia**

Cada institución es responsable de monitorear que efectivamente los bienes y servicios que se ofrecen se estén prestando con la calidad y cantidad apropiadas, y con un adecuado uso de los recursos. También, cada una facilitará la auditoría social por parte de los Consejos de Desarrollo y de las Municipalidades. La información relevante acerca de estos bienes y servicios deberá ser canalizada de forma periódica hacia la Coordinación de la Estrategia.

- **Sostenibilidad**

Debido a la magnitud del problema de la pobreza y a su naturaleza no es posible resolver en el corto plazo la problemática de la pobreza. Por ello, la *Estrategia* deberá ser sostenible en el tiempo, con vistas al cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Para esto se requiere la participación conjunta de instituciones públicas y de la sociedad civil.

- **Participación social**

La participación y la dinámica social de las familias pobres y no pobres, es esencial para la reducción de la pobreza, por lo que se debe fortalecer el capital social comunitario.

Las instituciones habrán de facilitar espacios que permitan un mayor acercamiento entre quienes toman decisiones

políticas y las comunidades, como son por ejemplo el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, esto con la finalidad de mejorar la demanda y el uso de los servicios y su pertinencia cultural en las comunidades.

- **Pertinencia cultural**

Las acciones que se promuevan deberán tener pertinencia en cuanto a los usos, costumbres e idioma de la comunidad, para mejorar los resultados de los programas y fortalecer la cultura comunitaria.

- **Importancia de la familia**

La familia es la base de la sociedad y espacio donde se sufren las consecuencias de la pobreza. Por lo tanto, es indispensable promover el desarrollo integral de la familia mediante las acciones que se desarrollen dentro de la *Estrategia*.

5. Estrategia -Guate Solidaria Rural-

*“Pobreza es la falta de educación en la comunidad...
Quedan muchos que aún no saben leer ni escribir; ellos
no pueden comunicarse con otros”
Aldeano K'iché⁹*

5.1 Objetivo final

Debido a la naturaleza multicausal del problema, esta *Estrategia* se basa en acciones de política pública que buscan fortalecer las capacidades de las personas (capital humano), mejorar la protección social, ampliar las oportunidades y mejorar el patrimonio familiar con el objetivo final de:

Reducir la pobreza extrema en el área rural a la mitad en 2015, respecto a la observada en 1990

5.2 ¿Cómo lograrlo?

5.2.1 Coordinación interinstitucional

Es preciso contar con el apoyo de los principales programas e instituciones que impactan de forma más efectiva en el cumplimiento de los objetivos intermedios y del objetivo final.

La coordinación es esencial debido a la naturaleza multicausal del problema, por lo que se requiere el involucramiento de muchos actores e instituciones. Es indispensable que la Secretaría de Planificación y Programación –SEGEPLAN–, como ente planificador del país, promueva la participación de las instituciones y programas clave en apoyo a la *Estrategia*, según un esquema ordenado de gestión, a fin de monitorear la *Estrategia* a nivel local y retroalimentar el diseño con base en la gestión política y técnica con las

instituciones, y la evaluación de impacto que se haga de la misma. La finalidad consiste en extender la *Estrategia* a lo largo y ancho del país, para reducir la pobreza extrema de forma paulatina y sostenida, con vistas al cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

Sin los activos que permitan mejorar las capacidades de las comunidades, difícilmente éstas por sí solas podrán generar los procesos necesarios para salir de la pobreza, por lo menos en el corto plazo. En consecuencia, resulta indispensable el involucramiento de las instituciones dentro de un marco de coordinación interinstitucional, que permita la focalización y la complementariedad de las intervenciones.

Para lograr lo planteado anteriormente, se necesita que se alcancen los objetivos operativos o de implementación, que viabilizan el cumplimiento de los objetivos intermedios de la *Estrategia*:

- Las instituciones se coordinan en los distintos niveles (político, programático y operativo) y dimensiones (educación, salud, etc.).
- Las instituciones planean y presupuestan los recursos por lugar poblado para el período de focalización.
- Las instituciones monitorean y supervisan su oferta pública a nivel de lugar poblado.
- Las instituciones mantienen contacto con las autoridades locales para canalizar la auditoría social y facilitar la participación comunitaria.

5.2.2 Ámbitos de intervención, temporalidad y horizonte de intervención

La *Estrategia* focalizará sus acciones a nivel comunitario; sin embargo, hay acciones que beneficiarán directamente a las familias, otras a las comunidades y otras a nivel de municipio.

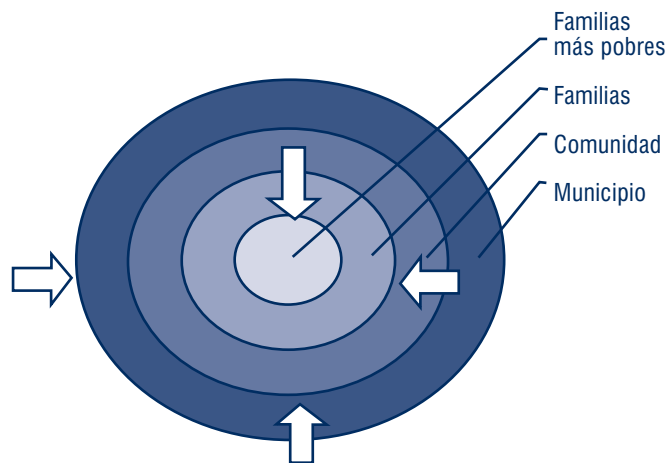
El esquema 2 muestra, mediante círculos concéntricos, los ámbitos de intervención que considera la *Estrategia Guate Solidaria Rural*. Son concéntricos porque las acciones que se dirigen a cada uno benefician a los círculos que le siguen. Las flechas representan las acciones desarrolladas por las instituciones y los ámbitos que benefician¹⁰.

La *Estrategia* se aplicará en las comunidades priorizadas del área rural, y se buscará generar las condiciones que viabilicen su desarrollo en los distintos ámbitos de acción o intervención. Al seleccionar una comunidad, la *Estrategia* pretende generar

beneficios a todas las familias. Dentro de éstas, se dará especial atención a los grupos más vulnerables, por ejemplo aquellas que tengan hijos desnutridos menores de cinco años, o bien donde haya mujeres embarazadas que presenten condiciones de inseguridad alimentaria, discapacitados y personas de la tercera edad. A nivel municipal, se coordinará la oferta pública con las instituciones del sector público, las autoridades municipales y las locales.

La *intervención de la Estrategia* en cada comunidad seleccionada, tiene una temporalidad de *dos años*, tiempo durante el cual las instituciones deberán focalizar sus programas relevantes en busca del cumplimiento de las condiciones mínimas (o metas) de la *Estrategia* y presupuestar sus recursos para el período de intervención. En cuanto al *horizonte de intervención*, éste se plantea para abarcar el período 2005-2015, para ir incorporando gradualmente nuevas comunidades a la *Estrategia*, siempre dentro de un esquema focalizado.

Esquema 2
Ámbitos de acción



Fuente: Elaboración propia.

10 Si las acciones se dirigen por ejemplo a toda la comunidad, éstas benefician a todas las familias dentro de las comunidades. Si las acciones benefician al municipio, éstas mejoran a todas las comunidades dentro del municipio y a todas las familias. Si la atención es en desnutrición crónica, estas acciones benefician al círculo más pequeño de familias más pobres y vulnerables, con niños menores de 5 años.

5.2.3 Focalización y selección de comunidades

Debido a que la pobreza extrema se concentra de forma predominante en el área rural, la Estrategia se dirige hacia las comunidades más pobres y necesitadas de dicha área para garantizar una mejor focalización de los recursos.

El número de comunidades a seleccionar por municipio, se distribuirán de tal forma que, a mayor pobreza concentre un municipio, mayor será el número de lugares poblados rurales a seleccionar. Así mismo para priorizar las comunidades rurales a elegir se considerará la desigualdad existente dentro y entre comunidades para satisfacer las necesidades básicas y criterios de viabilidad operativa para la incorporación de las comunidades a la *Estrategia*.

A medida que egresen las comunidades intervenidas, la *Estrategia* se extenderá a nuevas comunidades en extrema pobreza aún sin atender, para buscar de forma sostenida el cumplimiento de las Metas del Milenio en 2015.

5.2.4 Monitoreo, registro integrado de beneficiarios y evaluación

Para lograr una adecuada coordinación efectiva que permita alcanzar el cumplimiento de las condiciones mínimas de la *Estrategia*, es indispensable que las instituciones generen información a nivel de lugar poblado para establecer líneas bases, y *monitorear los avances* en el cumplimiento de cada meta, con base en la programación de los recursos que aporte cada institución.

Las instituciones deberán llevar los registros de las personas o comunidades que han sido beneficiadas por sus servicios, para establecer así un *Registro Integrado de Beneficiarios*, que permita: a) identificar los programas a los que acceden los individuos y comunidades priorizados; b) determinar en el mediano plazo, al interior de las comunidades, quiénes son los individuos y hogares en condiciones más precarias, para facilitar el acceso preferencial a los distintos programas que apoyen la *Estrategia*, y mejorar la focalización a lo interno de las localidades.

La *Estrategia* deberá incorporar *evaluaciones de impacto* de las intervenciones y metas más valiosas, con el fin de establecer un diagnóstico inicial de las comunidades a intervenir, y evaluar los efectos debidos a la *Estrategia*, con el fin de retroalimentar el diseño de la misma y lograr una intervención más efectiva, así como visualizar los avances en el tema y contribuir a la consolidación de la *Estrategia* como un asunto de interés público nacional, a fin de darle sostenibilidad en el tiempo.

5.3 Objetivos intermedios

Para lograr el cumplimiento del objetivo final es necesario alcanzar objetivos intermedios, que busquen mejorar principalmente las capacidades de las personas, lo cual permitirá mejorar sus oportunidades de ingresos y sus niveles de bienestar. Para lograr los objetivos intermedios se han identificado las principales intervenciones de políticas públicas más costo-efectivas que permiten alcanzar los Objetivos del Desarrollo del Milenio¹¹.

Los objetivos intermedios son los siguientes:

1. Reducir la desnutrición infantil.
2. Mejorar los ingresos de las familias más pobres a través de incentivos para la formación de capacidades.
3. Que todos los niños y niñas tengan la oportunidad de terminar la educación primaria.
4. Ampliar los accesos a la educación secundaria básica.
5. Erradicar el analfabetismo.
6. Mejorar la salud materna.
7. Reducir la mortandad infantil.
8. Fomentar la participación comunitaria para el desarrollo.
9. Mejorar la infraestructura vial y la competitividad local.
10. Que las familias cuenten con viviendas adecuadas que les permitan conservar una buena salud.
11. Que las comunidades reviertan la pérdida de recursos naturales.

11 Para un análisis más detallado ver Banco Mundial (2004) y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Perú (2005).

Estos objetivos se agrupan con base en cuatro ejes principales: el fortalecimiento de las capacidades, la mejora de la protección social, de las oportunidades y del patrimonio, los cuales se presentan a continuación.

Eje 1: Protección social

Esta se define como un conjunto de medidas destinadas a proteger el ingreso de las personas, por lo que constituyen un elemento importante dentro de una estrategia para reducir la pobreza extrema. Estas medidas deben canalizarse a los más pobres, para incentivarlos a que busquen mejorar sus capacidades esenciales.

Para mejorar la protección social de las familias, se establecen los siguientes objetivos intermedios y se identifican las principales acciones de política pública que contribuyen de forma más costo-efectiva al cumplimiento de los mismos:

1. Reducir la desnutrición infantil

La buena nutrición de los infantes, es un reflejo de que las condiciones del resto de la familia han mejorado, por lo cual es necesario tomar las acciones y promover las prácticas familiares que mejor contribuyen a reducir la desnutrición infantil y que potencian las capacidades para el desarrollo de los más pequeños.

Para lograr mejorar la nutrición infantil, se han identificado los siguientes factores, que contribuyen a que un niño esté adecuadamente nutrido, como son: a) haber recibido lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses; b) contar con un sistema de agua potable y saneamiento adecuados; c) disponer de acceso a los servicios básicos de salud; d) que la madre haya logrado completar la educación primaria; e) un mayor consumo per cápita; f) contar con una mejor higiene en el hogar; g) mejores conocimientos en la preparación y contenido nutricional de los alimentos; y h) seguimiento antropométrico, entre los más importantes.

2. Mejorar los ingresos de las familias más pobres a través de incentivos para la formación de capacidades

Al mejorar los ingresos de las familias más pobres, éstas pueden invertir más en la formación de su capital humano,

y adquirir mayores niveles de bienestar en el tiempo, lo que les permitirá salir de forma sostenible de las condiciones de pobreza extrema.

Para lograrlo es necesario incentivar la formación de las capacidades esenciales de las familias, para que éstas puedan tener más y mejores oportunidades y con el tiempo lograr mejores ingresos, ya que las labores poco calificadas, con bajos ingresos, están asociadas a un bajo nivel de capital humano (poca educación, enfermedades y desnutrición).

Los siguientes factores reducen la posibilidad de que las familias y las personas estén bajo el umbral de la pobreza, en especial de la extrema, ya que contribuyen unos de forma directa y otros indirectamente, a mejorar los ingresos y consumos per cápita: a) contar con accesos a los servicios públicos básicos esenciales (servicios de salud, educación y nutrición); b) tener un mayor capital social; c) contar con mejores accesos viales e infraestructura; d) saber el idioma español; e) contar con mayores logros educativos, en especial de las mujeres; f) que las familias no sean muy numerosas.

Entre las principales transferencias en especie que además de mejorar los ingresos de las familias más vulnerables, contribuyen a mejorar los logros educativos (los cuales son uno de los principales factores que mejoran los ingresos de las personas), están: a) la galleta y la alimentación escolar; b) becas, en especial para la niña; c) útiles y textos escolares; d) suplementación nutricional a niños y madres embarazadas; y e) la alimentación complementaria.

Otro tipo de incentivos que contribuyen al fortalecimiento del capital humano, al mejorar el medio ambiente, la salud y los ingresos están: a) estufas mejoradas; b) bolsas pecuarias; c) acceso a proyectos productivos; d) trabajos provenientes de la oferta pública; y e) acceso a la salud preventiva y medicinas sin costo.

Dichos incentivos deben de proporcionarse a las familias más pobres y vulnerables, procurando evitar la dependencia de las familias a participar en un programa a cambio de un beneficio, ya sea monetario o en especie, y promover el uso de los servicios públicos cuando estén disponibles, ya que éstos se traducen en beneficios de corto, mediano y largo plazo.

Eje 2: Capacidades

La pobreza extrema, pese a ser un problema de naturaleza multidimensional, se puede asociar a un bajo nivel en las capacidades básicas o esenciales que no se logran satisfacer, como son estar bien nutrido, contar con un adecuado nivel de educación y contar con una buena salud. Al no lograrse de forma satisfactoria, las personas enfrentan privaciones escandalosas, que no permiten que las familias puedan elegir un nivel de bienestar que quisieran lograr para sus familias. Por lo que concentrarse en la formación de capacidades básicas, es un enfoque de pobreza extrema que permite abordar de forma sostenible la solución del problema.

Aun cuando el ingreso es importante para resolver la pobreza, este es un medio y no un fin, ya que este último varía en el tiempo y depende del ciclo de vida de la persona que lo genera, y se puede afirmar también que es un resultado, ya que los ingresos son mayores entre mayor es el capital humano que tiene la persona y su familia.

El lograr satisfacer las capacidades esenciales (saber leer y escribir, haber terminado la primaria, estar libres de enfermedades, bien nutridos, y motivados) amplía las opciones de las personas para elegir un mejor tipo de vida, y poder así acumular mayores niveles de activos, lo cual se traduce a lo largo del ciclo de vida de las personas en mejores ingresos y menor pobreza.

Los principales objetivos agrupados dentro de este eje y las intervenciones más costo-efectivas para alcanzarlos se presentan a continuación:

3. Que todos los niños y niñas tengan la oportunidad de terminar la educación primaria

La educación tiene importantes efectos en el ingreso debido a que las personas pueden ser más productivas y realizar así un mayor número de funciones a medida que tienen más conocimientos, lo cual les permite optar a trabajos mejor remunerados.

La educación (en especial de la mujer) tiene otros beneficios en el bienestar, ya que permite mejorar: a) la higiene y nutrición de los hijos e hijas; b) el uso de los servicios

de salud; c) la educación de los hijos e hijas; d) ampliar la expectativa de vida, lo que se traduce en una mejora en los niveles de calidad de vida.

Si la actual generación logra mejores niveles educativos, esto influirá de forma positiva en la formación de las siguientes generaciones, y así sucesivamente. Por lo tanto, es importante que los niños y niñas cuenten con acceso a la educación (con pertinencia cultural), y que logren al menos concluir la educación primaria. De igual forma es esencial que los niños y niñas cuenten con acceso a las escuelas, y el erradicar el analfabetismo de los adultos, lo cual redundará en un beneficio para la economía del país.

Entre los principales factores de política pública que más contribuyen a que las niñas y niños puedan completar la educación primaria, están: a) disponer de acceso a la escuela, y a la educación bilingüe cuando corresponda; b) que los padres sean alfabetos, influye especialmente en que las niñas aprendan a leer y a escribir; c) contar con alimentación escolar contribuye a una mejor nutrición y rendimiento de los niños; d) tener acceso a otros incentivos en especie y monetarios como son la bolsa escolar y las becas, en especial para la niña; y e) disponer de un mejor acceso a servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad), entre los más importantes.

4. Ampliar los accesos a la educación secundaria básica

Para los niños y niñas que terminan la educación primaria, es importante tener la posibilidad de ampliar más sus conocimientos, de tal forma que eso les permita mejorar sus futuras oportunidades laborales, y que cuando conformen sus nuevos hogares, continúen invirtiendo más en la educación de sus hijos.

Las variables de política que más favorecen a que los niños continúen la educación básica son: a) contar con acceso a servicios básicos (agua, electricidad y saneamiento); y b) tener acceso a la educación básica.

Es importante que la educación sea bilingüe cuando corresponda, ya que por un lado fortalece la cultura materna, y por el otro contribuye a mejorar las oportunidades laborales.

5. Erradicar el analfabetismo

El analfabetismo es una de las condiciones que más afecta a las personas, ya que limita la capacidad de éstas, en especial cuando están en relación de dependencia, y en los trabajos menos calificados, que son los menos remunerados, constituyéndose así uno de los factores que más excluye a las personas, incluso dentro de las mismas comunidades. Este problema afecta principalmente a la población indígena, y dentro de ésta a las mujeres.

Cuando los padres son analfabetas, este problema tiende a afectar la educación de los hijos e hijas, lo cual aumenta las posibilidades de que éstos (en especial de las hijas) no continúen con su educación, aun cuando cuenten con acceso a los servicios, por lo que el analfabetismo tiende a transmitirse entre generaciones.

En Guatemala, debido a los altos niveles existentes, el analfabetismo limita seriamente la competitividad del país, por lo que es necesario reducir los niveles actuales y ampliar la cobertura educativa para lograr eliminarlo de forma permanente.

Entre las variables que más influyen para reducir este problema, están: a) el acceso a la educación primaria; b) contar con acceso a servicios de alfabetización; así como c) tener incentivos para practicar lo aprendido, entre los más importantes.

Para que las familias puedan alcanzar mejores niveles educativos de forma más efectiva, es necesario reducir otros obstáculos que pueden enfrentar en el camino del desarrollo, como son la presencia de enfermedades, desnutrición, falta de acceso a servicios, pocas oportunidades laborales y bajos ingresos, entre otros.

6. Mejorar la salud materna

Entre los principales indicadores de bienestar está la esperanza de vida, la cual se espera que sea mayor entre más sana sea la vida de una persona. Dentro de una familia, la salud materna es fundamental, por constituirse la madre en un miembro clave y fundamental, que contribuye al bienestar de los hijos e hijas y del cónyuge, en especial por los roles de la madre en la formación de activos familiares, en la higiene y nutrición de los miembros del hogar.

Entre los factores que más influyen en la reducción de la mortandad materna, se tienen: a) contar con acceso a servicios preventivos de salud (para que puedan tener controles pre-natales y post-natales, atención por personal calificado del parto y detección temprana de complicaciones del parto); b) una mayor educación de la madre (mejora la probabilidad de que las mujeres sean atendidas por personal calificado); y c) mejor acceso al agua potable y servicios de saneamiento, entre los principales.

7. Reducir la mortandad infantil

La mortandad infantil es resultado principal de la falta de atención de enfermedades prevenibles, desnutrición infantil, y falta de agua e higiene en los hogares.

Entre los factores que más contribuyen a reducir la mortandad infantil, se tienen: a) los controles prenatales y la atención del parto por personal calificado; b) la lactancia materna exclusiva; c) la adecuada inmunización de los niños y niñas; d) una mayor educación de la madre (la cual contribuye a la atención del parto por personal calificado así como a la inmunización de los niños).

Para los mayores de 1 año y menores de 5 años, se tienen como los principales factores que contribuyen a reducir la mortandad: a) los controles de crecimiento de los niños; b) la vacunación infantil; c) los accesos a los servicios de salud; d) la asistencia de la madre a controles prenatales; y e) la atención del parto por personal calificado (ya que contribuye a la inmunización de los niños en etapas posteriores).

8. Se fomenta la participación comunitaria para el desarrollo

La participación comunitaria es un elemento fundamental para la reducción de la pobreza, ya que los actores principales para la superación de la misma son las propias familias y sus comunidades. Es importante promover la generación de capital social, mediante la creación de redes sociales, tanto horizontales como verticales que permitan generar beneficios a las familias al organizarse y al establecer vínculos con las instituciones.

Para mejorar el capital social debe fortalecerse el Sistema de Consejos de Desarrollo, ya que éste es un espacio público donde se reúnen los principales actores locales

para canalizar los requerimientos de las comunidades, y a su vez contribuye a la auditoría social de los servicios públicos. Entre otras funciones importantes que deben de realizar los Consejos de Desarrollo están la de promover e incentivar el adecuado uso de los bienes y servicios públicos por parte de las familias y sus comunidades, así como verificar la pertinencia de los mismos.

Eje 3. Oportunidades

El desarrollo humano requiere de la creación de condiciones favorables para que las personas puedan desarrollarse, por lo que es importante mejorar la infraestructura física y crear un ambiente propicio para mejorar las inversiones productivas, las cuales a su vez estimulan la formación de capacidades y éstas a su vez la creación de nuevas y mejores oportunidades.

En este eje, se cuenta con el siguiente objetivo:

9. Mejorar la infraestructura vial y la competitividad local

El lograr accesos adecuados a las comunidades tiene varios beneficios asociados tanto para las familias como para las empresas. A nivel familiar, esto contribuye a reducir el costo de los productos que se compran provenientes de otras localidades, así como los costos y tiempos de transporte en que incurren las familias para utilizar los servicios sociales (como son la educación y salud), mejorando el uso y acceso de los mismos.

Por el lado empresarial, la productividad local se ve beneficiada al bajar el costo y tiempo de transporte de los productos, lo cual se traduce en una mejor calidad de los productos, en especial de los perecederos, mejorando el margen de ganancia de los productores, lo cual se traduce en mayores ganancias para las comunidades y sus familias.

Además de los accesos viales, la electrificación rural y la telefonía son elementos importantes que contribuyen a mejorar la competitividad local, al permitir una mayor diversificación, un mayor uso de tecnología y una mejor logística en la comercialización de productos, que se traducen en un mayor valor agregado de la producción local.

Por último, es importante para fortalecer la competitividad de las comunidades, facilitar el acceso a los créditos, la capacitación, los insumos y fortalecer los sistemas de comercialización de los productores locales.

Eje 4. Patrimonio

Entre los principales activos familiares con que cuentan las familias para su desarrollo se encuentra la vivienda, ya que proporciona un espacio esencial para la formación de las capacidades de cada integrante de la familia, así como los recursos naturales, los cuales son fundamentales para mantener un adecuado nivel de bienestar entre las distintas generaciones. Los objetivos intermedios y los principales lineamientos para lograrlos se presentan a continuación:

10. Las familias cuentan con viviendas adecuadas que les permiten conservar una buena salud

Un espacio decente para vivir, es un bien esencial que ayuda a conservar la buena salud de las familias (tanto física como emocional), y que sirve también para proteger a las familias de las inclemencias del tiempo.

En este sentido es importante procurar que las viviendas cuenten con acceso a agua potable y servicios de saneamiento adecuados; que los materiales de las mismas (pisos, techos, paredes) protejan a los miembros de las familias de las inclemencias del tiempo y que tengan suficiente espacio para evitar el hacinamiento, lo cual contribuirá a una mejor higiene y dinámica familiar.

11. Las comunidades están revirtiendo la pérdida de recursos naturales

Como parte de los activos físicos de los que disponen las familias, se encuentran los recursos naturales, que son importantes de cuidar, para mantener un equilibrio ambiental, de tal forma que el uso de los mismos por las actuales generaciones no afecte el bienestar de las generaciones siguientes.

La depredación de los recursos y el mal manejo de los desechos en las comunidades afecta las condiciones de vulnerabilidad de las mismas, lo cual aumenta el riesgo

de las poblaciones de verse afectados por los desastres naturales, comprometiéndose así el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

Por lo anterior es importante que las familias manejen adecuadamente los desechos y que se promueva la reforestación en las comunidades para reducir su impacto sobre el entorno.

5.4 Condiciones mínimas (metas y lineamientos)

Las condiciones mínimas son un conjunto de metas o lineamientos (que se derivan de la sección anterior), que contribuyen a alcanzar de forma más costo-efectiva los objetivos de la *Estrategia*.

Las condiciones mínimas cumplen, desde el punto de vista de la gestión, tres funciones simultáneas: (i) permiten establecer la línea base para la intervención en cada una de las condiciones de la *Estrategia*, (ii) permiten

focalizar la oferta pública de programas, servicios en las comunidades, y (iii) se constituyen en indicadores de metas a alcanzar (resultado y de egreso o graduación de las familias y comunidades de la intervención).

Al constituirse en metas, las condiciones mínimas permiten establecer lo que hace falta cubrir en las comunidades de acuerdo a la situación observada en cada comunidad, por lo que son una guía para los distintos programas sobre las brechas que hacen falta subsanar.

Cada condición mínima o meta que se puede clasificar en las siguientes áreas o dimensiones de acción: i) ingresos familiares, ii) educación, iii) salud, iv) nutrición e higiene, v) vivienda (incluye agua y saneamiento), vi) ambiente, vii) accesos, electricidad y telefonía y viii) participación.

En la tabla 5, se muestran las condiciones mínimas clasificadas por eje de acción, y dimensión en la que pertenecen, así como los objetivos de la *Estrategia* que apoya cada una.

Tabla 5
Condiciones mínimas

EJE 1. PROTECCIÓN SOCIAL			
No.	CONDICIONES MÍNIMAS	DIMENSIÓN	OBJETIVO INTERMEDIO DE LA ESTRATEGIA
1	Ampliar el monitoreo de crecimiento a todos los niños menores de 2 años	Nutrición e higiene	1
2	Las mujeres embarazadas reciben controles de peso y suplemento alimentario	Nutrición e higiene	1
3	Los niños con desnutrición aguda son recuperados por los servicios básicos de salud	Nutrición e higiene	1
4	Los niños con desnutrición cuentan con acceso a alimentación complementaria	Nutrición e higiene	1
5	Todos los niños menores de 1 año reciben suplementación de vitamina A	Nutrición e higiene	1
6	Todos los niños de pre-primaria y primaria reciben alimentación escolar	Educación	2
7	Todos los niños de pre-primaria y primaria reciben bolsa escolar	Educación	2
8	La comunidad cuenta con acceso a becas en especial para la niña	Educación	2

EJE 2. CAPACIDADES			
No.	CONDICIONES MÍNIMAS	DIMENSIÓN	OBJETIVO INTERMEDIO DE LA ESTRATEGIA
9	La comunidad dispone con pertinencia de acceso a servicios de salud preventivos y curativos	Salud	1,6,7
10	Las mujeres son capacitadas sobre la importancia en el uso de los servicios de salud	Salud	6,7
11	Los niños cuentan con sus vacunas al día	Salud	7
12	Los servicios de parto y atención prenatal tradicionales (comadronas) se encuentran coordinados con los servicios de la red de Salud	Salud	6,7
13	Todas las mujeres embarazadas reciben al menos un control post-natal	Salud	6,7
14	Las familias disponen de acceso con pertinencia a medicamentos de enfermedades prevenibles sin costo.	Salud	6,7
15	Todos los niños tienen acceso a la educación pre-primaria y primaria	Educación	3,5
16	La comunidad tiene acceso a la educación básica	Educación	4
17	Los servicios educativos son bilingües cuando corresponde	Educación	3
18	Los analfabetas cuentan con acceso a la alfabetización	Educación	5
19	Las mujeres de la comunidad son capacitadas en temas de higiene y nutrición	Nutrición e higiene	1
20	Promover la lactancia materna exclusiva (primeros 6 meses) y la complementaria (6-24 meses)	Nutrición e higiene	1
21	Las familias conocen de métodos alternativos para purificar el agua	Nutrición e higiene	1,6,7
22	Las organizaciones comunitarias promueven la importancia del uso de la Oferta Pública	Participación	8
23	Los COCODES auditan la oferta pública y su pertinencia	Participación	8
24	Los COCODES son fortalecidos para los procesos de autogestión y promoción de la Oferta Pública	Participación	8

25	Todos los miembros de las familias se encuentran adecuadamente inscritos en sus municipalidades	Participación	8
26	Las comunidades reciben capacitación respecto a la importancia y protección del medio ambiente.	Ambiente	11
EJE 3. OPORTUNIDADES			
No.	CONDICIONES MÍNIMAS	DIMENSIÓN	OBJETIVO INTERMEDIO DE LA ESTRATEGIA
27	La comunidad tiene acceso a proyectos para fomentar la producción agrícola para auto consumo	Ingresos familiares	1,9
28	Las comunidades cuentan con proyectos y asistencia técnica para fortalecer la competitividad local	Ingresos familiares	9
29	Los analfabetas que están siendo alfabetizados cuentan con incentivos laborales provenientes de la oferta pública	Ingresos familiares	1,2,5
30	Las comunidades cuentan con adecuadas vías de acceso	Accesos viales, electricidad y telefonía	9
31	Las comunidades cuentan con acceso a la electricidad	Accesos viales, electricidad y telefonía	9
32	Las comunidades cuentan con acceso a telefonía comunitaria	Accesos viales, electricidad y telefonía	9
EJE 4. PATRIMONIO			
No.	CONDICIONES MÍNIMAS	DIMENSIÓN	OBJETIVO INTERMEDIO DE LA ESTRATEGIA
33	Las familias y comunidades cuentan con un sistema adecuado de eliminación de basura	Vivienda	10
34	Las viviendas cuentan con un piso, techo y paredes adecuados	Vivienda	10
35	Todos los hogares cuentan con acceso a agua potable	Vivienda	10
36	Todos los hogares cuentan con una letrina	Vivienda	10
37	Las comunidades cuentan con acceso a programas de reforestación	Ambiente	11

6. Características distintivas

“No puede haber una sociedad floreciente y feliz cuando la mayor parte de sus miembros son pobres y desdichados”
Adam Smith

6.1 Objetivos de Desarrollo del Milenio

La *Estrategia* incorpora los principales Objetivos de Desarrollo establecidos en la Cumbre del Milenio, así como objetivos complementarios que permiten una *Estrategia* más integral de acuerdo a la realidad socioeconómica del país.

La Declaración del Milenio, aprobada el 13 de septiembre del año 2000, en la Asamblea General de la ONU, por 147 jefes de Estado y de Gobierno, incluido el de Guatemala, estableció como objetivos los siguientes:

- a) Erradicar la pobreza extrema y el hambre,
- b) Lograr la enseñanza primaria universal,
- c) Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer,
- d) Reducir la mortalidad infantil,
- e) Mejorar la salud materna,
- f) Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades,
- g) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y
- h) Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

La integralidad de la *Estrategia* se refiere a que se busca generar acciones que beneficien tanto a las familias como a sus comunidades y municipios, en distintas áreas de acción (educación, salud, infraestructura, etc.), para alcanzar el cumplimiento de las condiciones mínimas, en cada una de las áreas antes mencionadas, para mejorar las

capacidades familiares, aumentando así sus oportunidades de crecimiento y desarrollo.

6.2 Complementariedad

La complementariedad debe ser entendida como diferentes servicios, prestaciones y/o beneficios brindados a los mismos beneficiarios, que de forma conjunta tienen un mejor impacto sobre la población, que de forma aislada. Para generarla se seleccionarán comunidades rurales pobres, las cuales serán el criterio de focalización común para todas las instituciones, y se establecerán estructuras de coordinación a los distintos niveles (político, programático y operativo) y en las distintas dimensiones (educación, nutrición, salud, etc.). Todo ello para garantizar que se generen los espacios necesarios para los distintos actores, y para promover la sinergia entre los programas, su monitoreo y su evaluación.

6.3 Participación social

La red de instituciones deberá promover el fortalecimiento del capital social, de las familias y sus comunidades, en especial de los Consejos Comunitarios de Desarrollo. Estos son, en efecto, el medio principal para la planificación democrática hacia el desarrollo, porque toman en cuenta las características multiétnicas, multilingües, pluriculturales que existen en el país, a fin de motivar a las familias y cambiar así las expectativas de las mismas, para que sean promotoras y gestoras de su propio desarrollo.

Bibliografía

Alarcón D. (2000). *Espacios de articulación entre la política económica y la política social*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Versión electrónica disponible en: <http://indes.iadb.org/verpub.asp?docNum=6205#>

Alarcón D. (2000). *Medición de condiciones de vida*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Versión electrónica disponible en: <http://indes.iadb.org/verpub.asp?docNum=6206#>

Asociación de Investigación y Estudios Sociales (2005). *Metas del Milenio: Informe sobre el avance de la Meta 1*. Mimeo. Ciudad de Guatemala.

Banco Mundial (2004). *La pobreza en Guatemala*. Washington D.C.

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico de Perú (CIUP) (2005). *Alcanzando los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala*. Mimeo. Ciudad de Guatemala.

Cunill, N. (2005). *La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social*. Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Mimeo. Washington D.C.

Gobierno de Guatemala-Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (1996). *Acuerdos de Paz Firme y Duradera*. Ciudad de Guatemala.

Gobierno de la República (2001). *Estrategia de reducción de la pobreza, el camino de la paz*. Ciudad de Guatemala.

Gobierno de Guatemala (2004). *Programa de Reactivación Económica y Social, Vamos Guatemala*. Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística (2002). *XI Censo nacional de población y VI de habitación*. Ciudad de Guatemala.

Squire L. (1993). *Fighting Poverty*. The American Economic Review, Vol. 83, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Fifth Annual Meeting of the American Economic Association, 377-382.

Ministerio de Planificación y Cooperación, Gobierno de Chile (MIDEPLAN) (2002). *Estrategia de Intervención Integral a favor de familias en Extrema Pobreza*. Gobierno de Chile, Santiago de Chile.

Ministerio de Planificación y Cooperación, Gobierno de Chile (MIDEPLAN) (2004). *Conceptos Fundamentales Sistema de Protección Social, Chile Solidario*. Santiago de Chile.

Mokate K. (2003). *Convirtiendo el 'monstruo' en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES-BID. Serie de Documentos de Trabajo I-23. Versión electrónica disponible en <http://indes.iadb.org/verpub.asp?docNum=6188#>

Nussbaum, M. y Sen, A. (compiladores) (2002). *La Calidad de Vida*. World Institute for Development Economics Research (WIDER) de la United Nations University, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala (SEGEPLAN), Instituto Nacional de Estadística (INE) (2006). *Mapas de la pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas en Guatemala al 2002*. Ciudad de Guatemala.

Rey, N. (1999). *América Latina: Pobreza y Desigualdad durante 50 años de reformas económicas y sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Versión electrónica disponible en: <http://indes.iadb.org/verpub.asp?docNum=6218>

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2003). *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*. México D.F.. Versión electrónica disponible en: http://www.progresa.gob.mx/pdfs/prog_oportunidades.pdf

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala (2005). *Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala, II informe de Avances*. Ciudad de Guatemala.

Sistema de Naciones Unidas en Guatemala (2002). *Metas del Milenio: Informe de Avances en Guatemala*. Ciudad de Guatemala.

Villalobos, V. (2004). *Informe final de consultoría para el diseño de la Estrategia Guate Solidaria*. Mimeo. Ciudad de Guatemala.

Anexo

Indicadores	Último dato oficial			Última estimación		
	Valor	Año	Fuente	Valor	Año	Fuente
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre						
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre						
Meta 1: Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas cuyo ingreso es menos de 1 dólar diario						
Población cuyos ingresos son inferiores a 1 USD PPA por día (%)	16	2000	ENCOVI 2000*	21.5	2004	ENEI 2004*
Coeficiente de la brecha de pobreza (%)				6.6	2000	ENCOVI 2000*
Meta 2: Reducir a la mitad entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre						
Niños menores de 5 años de peso inferior al normal (%)	22.7	2002	ENSMI 2002*			
Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal						
Meta 3: Velar porque, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria						
Tasa de matrícula en la enseñanza primaria				92.3	2004	MINEDUC y CENSO 2002*
Estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al sexto grado (%)				65.1	2004	
Tasa de alfabetización de las personas de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años				82.2	2002	CENSO 2002*
Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer						
Meta 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferentemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015						
Relación entre niñas y niños en la educación primaria				0.95	2004	MINEDUC
Relación entre niñas y niños en la educación secundaria (ciclo básico)				0.92	2003	MINEDUC
Relación entre mujeres y hombres en la educación secundaria (ciclo diversificado)				1.08	2003	MINEDUC
Razón entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de edades comprendidas entre los 15 y 24 años				0.91	2002	CENSO 2002*

Indicadores	Último dato oficial			Última estimación		
	Valor	Año	Fuente	Valor	Año	Fuente
Mujeres ocupadas remuneradas en el sector no agrícola (%)				37	2000	ENCOVI 2000*
Puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional (%)	9	2003	TSE			
Objetivo 4: Reducir la mortalidad de la niñez						
Meta 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años						
Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (por mil nacidos vivos)	59	2002	ENSMI 2002*			
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	44	2002	ENSMI 2002*			
Niños de 1 año vacunados contra el sarampión (%)	75	2002	ENSMI 2002*			
Objetivo 5: Mejorar la salud materna						
Meta 6: Reducir entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en 3 cuartas partes						
Tasa de mortalidad materna (por cien mil nacidos vivos)	153	2000	Línea basal Mortalidad materna	121	2005	UVG
Partos con asistencia de personal sanitario especializado (%)	41	2000				
Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades						
Meta 7: Haber detenido y comenzado a disminuir para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA						
Tasa de morbilidad del VIH entre las mujeres embarazadas de edades comprendidas entre los 15 y 24 años	n.d.**	n.d.**				
Tasa de uso de anticonceptivos	28.3	2002	ENSMI 2002*			
Meta 8: Haber reducido y comenzado a reducir para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves						
Índices de morbilidad y mortalidad palúdicas (por cien mil habitantes)	3.1	2001	Proyecto de eliminación gradual del DDT			
Tasa de morbilidad y mortalidad asociadas a la tuberculosis (por cien mil habitantes)	24	2000	MSPAS			

Indicadores	Último dato oficial			Última estimación		
	Valor	Año	Fuente	Valor	Año	Fuente
Casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa (%)	75.0	2000	MSPAS			
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente						
Meta 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente						
Superficie de las tierras cubiertas por bosques (%)	39.9	2004	MAGA/INAB/ UVG/PAFG			
Superficie de las tierras protegidas para mantener la biodiversidad biológica (%)	30.0	2005	CONAP			
Producto Interno Bruto (PIB) por unidad de utilización de energía	1,603	1999	MEM			
Emisiones de dióxido de carbono	0.68	2000	MARN			
Proporción de la población que consume leña (indicador adicional)	61%	2005	MEM			
Meta 10: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable						
Población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua (%)	75	2002	CENSO 2002*			
Meta 11: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios						
Población con acceso a mejores servicios de saneamiento (%)	47	2002	CENSO 2002*			

Nota: Las encuestas y censos marcados con un asterisco (*) fueron realizadas por INE.

**n.d. no disponible.



Esta publicación fue impresa en los talleres gráficos de Serviprensa, S. A. en el mes de julio de 2006. La edición consta de 1,000 ejemplares en papel bond antique 80 gramos.

Esta publicación fue realizada con el apoyo de la SEGEPLAN por medio de la Cooperación Técnica No Reembolsable –ATN/JO-7579GU del Banco Interamericano de Desarrollo– BID.