

Revista  
**Estudios Sociales 86**

Mapas de pobreza de Guatemala del 2018,  
el método de Necesidades Básicas Insatisfechas

Samuel Zapil Ajxup

Factores que influyen en la inversión extranjera en Guatemala  
y propuesta de políticas públicas, para propiciar condiciones  
favorables para su atracción

Luis Fernando Lemus Mackay

Propuesta de lineamientos para la actualización de la Política  
Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)

Mireya Palmieri Santisteban



Revista  
**Estudios Sociales 86**

300.5

R454 Revista Estudios Sociales / Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigación en Ciencias Socio Humanistas, Departamento en Ciencias Económicas ; Coordinación : Astrid Beltetón Mohr -- Guatemala : Universidad Rafael Landívar, Editorial Cara Parens, 2022.

X, 166 páginas ; ilustraciones (Revista Estudios Sociales, IV época, n.º (86) enero-junio de 2022)

ISSN de la edición física: 0254-1696

ISSN de la edición digital: 2710-317X

1. Ciencias sociales - Publicaciones periódicas
2. Pobreza - Guatemala
3. Inversiones extranjeras - Guatemala
4. Guatemala - Política social
  - i. Beltetón Mohr, Astrid, coordinadora
  - ii. Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigación en Ciencias Socio Humanistas, Departamento en Ciencias Económicas, editor
  - iii. t.

SCDD 22

## Revista Estudios Sociales 86

IV época · enero-junio de 2022  
Periodicidad semestral

Edición 2022

ISSN de la edición física: 0254-1696  
ISSN de la edición digital: 2710-317X

Universidad Rafael Landívar, Vicerrectoría de Investigación y Proyección,  
Instituto de Investigación en Ciencias Socio Humanistas, Departamento en Ciencias Económicas

Se permite la reproducción total o parcial de esta obra, siempre que se cite la fuente.

D. R. ©

Universidad Rafael Landívar, Editorial Cara Parens  
Vista Hermosa III, Campus Central, zona 16, Edificio G, oficina 103  
Apartado postal 39-C, ciudad de Guatemala, Guatemala 01016  
PBX: (502) 2426 2626, extensiones 3158 y 3124  
Correo electrónico: caraparens@url.edu.gt  
Sitio electrónico: www.url.edu.gt

Revisión, edición, diseño y diagramación por la Editorial Cara Parens.

Director: Mgtr. Luis Fernando Acevedo  
Coordinadora editorial: Mgtr. Dalila Gonzalez Flores  
Coordinador de diseño gráfico: Mgtr. Pedro Luis Alvizurez Molina  
Coordinadora administrativa y financiera: Lcda. Olga Leticia Leiva B.  
Revisión y edición: Mgtr. Silvia Regina Osorio España  
Diseño y diagramación: Lcda. Stephanie Fernanda Sosa Monterroso

Las opiniones expresadas en esta publicación (textos, figuras y tablas) son de exclusiva responsabilidad de los(as) autores(as) y no necesariamente compartidas por la Universidad Rafael Landívar.



## Autoridades de la Universidad Rafael Landívar

P. Miquel Cortés Bofill, S. J.  
RECTOR

Dra. Martha Pérez Contreras de Chen  
VICERRECTORA ACADÉMICA

Dr. José Juventino Gálvez Ruano  
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN

P. José Antonio Rubio Aguilar, S. J.  
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA

Mgtr. Silvana Guisela Zimeri Velásquez de Celada  
VICERRECTORA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

Dr. Larry Andrade-Abularach  
SECRETARIO GENERAL



## Revista Estudios Sociales 86

### Coordinación

Mgtr. Astrid Beltetón Mohr, investigadora del Departamento de Ciencias Económicas, Universidad Rafael Landívar

### Comité Editorial

Mgtr. Erick Coyoy Echeverría, coordinador del Departamento de Ciencias Económicas, Universidad Rafael Landívar

Mgtr. Silvana Zimeri Velásquez, vicerrectora administrativa y financiera, Vicerrectoría Administrativa y Financiera, Universidad Rafael Landívar

Mgtr. Ligia García Alburez, investigadora independiente

Mgtr. Andrés Huard de León, investigador independiente

### Comité Científico

Dr. Oscar Herrera Velásquez, director del Departamento de Economía, Universidad Rafael Landívar

Dr. Guillermo Díaz Castellanos, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Rafael Landívar

Mgtr. German González Díaz, investigador independiente en seguridad alimentaria y nutricional

Mgtr. Eduardo Samayoa Alvarado, investigador independiente en microeconomía y macroeconomía

Mgtr. Mario Cabrera Pérez, Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (Iepades)

Vivian Guzmán Quiroa, investigadora independiente en medición y análisis de la pobreza



# Índice

Presentación	IX
Mapas de pobreza de Guatemala del 2018, el método de Necesidades Básicas Insatisfechas Samuel Zapil Ajxup	1
Factores que influyen en la inversión extranjera en Guatemala y propuesta de políticas públicas, para propiciar condiciones favorables para su atracción Luis Fernando Lemus Mackay	41
Propuesta de lineamientos para la actualización de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) Mireya Palmieri Santisteban	99
Instrucciones para autores	161



# Presentación

La *Revista Estudios Sociales* 86 tiene como objetivo estimular la discusión informada y la generación de aportes para las políticas públicas. Esta publicación se concibe como un aporte a la construcción de propuestas para el desarrollo y, en particular, esta edición aborda tres temas centrales con ese fin.

Primero, el artículo: «Mapas de pobreza de Guatemala 2018, el método de Necesidades Básicas Insatisfechas», presenta una nueva estimación para los 340 municipios de Guatemala, a partir de la información proporcionada por el XI Censo de Población y VI de Habitación; aplica el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Los resultados indican que el 60.9 % de la población sufre de pobreza general y un 29.8 % de pobreza extrema. El departamento de Guatemala exhibe la menor tasa de incidencia, con 37.2 % para pobreza general y 11.6 % en pobreza extrema; por el otro lado, el que refleja mayor incidencia es Alta Verapaz, con el 82.9 % y el 50.9 %, respectivamente. Además, los datos revelan que el 40 % de los municipios más pobres se encuentran en el norte del país; forman un corredor que inicia desde El Estor hasta llegar a los de Huehuetenango y San Marcos, fronterizos con México.

La inversión extranjera directa (IED) ha sido identificada como un elemento clave para el crecimiento de los países, al fomentar la creación de empleo y la captación de divisas, además de estimular la competencia e incentivar la transferencia de innovación tecnológica. En este contexto, se presenta el artículo titulado: «Factores que influyen en la inversión extranjera en Guatemala y propuesta de políticas públicas, para propiciar condiciones favorables para su atracción». Se concluye que el factor principal de atracción es el tamaño del mercado. Además, en el corto plazo las variables relacionadas con la estabilidad macroeconómica y la apertura comercial son las que tienen mayor importancia; sin embargo, en el largo plazo, es el capital humano y la infraestructura.

El tercer artículo titulado: «Propuesta de lineamientos para la actualización de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)», surgió, inicialmente, en el marco de las acciones del Observatorio Económico Sostenible, el cual fue un proyecto financiado por Usaid entre el 2017 y el 2019. El documento parte del reconocimiento que, en Guatemala, alrededor de la mitad de los niños no tienen una talla adecuada para su edad y, una creciente proporción de mujeres, enfrenta un mayor riesgo de enfermedades crónicas asociadas a la dieta, debido a exceso de peso. Por lo tanto, la agenda pública debe incluir respuestas para los problemas de malnutrición por deficiencias y por excesos. En este sentido, la propuesta está orientada a la creación de programas que aumenten la disponibilidad y el acceso a los alimentos, para el hogar en su conjunto; a la vez, toma en cuenta los cambios en los patrones de consumo e integra mecanismos, para adoptar conductas de alimentación saludable. Se recomienda que la respuesta pública articule acciones prioritarias, con intervenciones dirigidas a enfrentar los factores estructurales con un tratamiento integral; debe incluir a los sectores de la salud, la educación, la economía, la agricultura e infraestructura, para garantizar el agua y saneamiento.

Mgtr. Astrid Beltetón Mohr



# Mapas de pobreza de Guatemala del 2018, el método de Necesidades Básicas Insatisfechas

## Artículo de investigación

Fecha de recepción: enero de 2021

Fecha de aceptación: junio de 2021

Samuel Zapil Ajxup <sup>1</sup>

## Resumen

Después de haberse declarado a la covid-19 como pandemia, surgió la necesidad de tener datos actualizados de la pobreza, a nivel municipal. Por lo tanto, este documento tuvo como objetivo calcular los datos de pobreza para los 340 municipios de Guatemala, con el uso del método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y los datos del XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda. De este ejercicio se puede concluir: (1) que el 60.9 % de la población vivía en condiciones de pobreza y que el 29.8 % eran considerados pobres extremos; (2) Se pudo establecer que la mayoría de los municipios que componen los quintiles 4 y quintiles 5 (los más pobres) forman un cinturón de pobreza en la parte norte del país y, (3) Se observó que la población Maya y Xinka presentan los índices de pobreza más altos, 74.6 % y 79.6 % respectivamente.

**Palabras clave:** pobreza, extrema pobreza, necesidades básicas insatisfechas

## Abstract

*After having been declared the covid-19 pandemic it was necessary to determine geographically the ubication of poverty in Guatemala. Therefore, the aim of this article is to measure the level of poverty among the 340 municipalities of the country. The document based it analysis by using the Unsatisfied Basic Needs approach (NBI by its Spanish Acronym) plus had explored the last data census available, called XI Censo de población y VI de Vivienda. The article's main conclusions are: 1) 60.9 % of the Guatemala inhabitants were poor and 29.8 % were extremely poor; 2) the municipalities that make part of the Quintile 5 and Quintile 4 (the poorest) draw a belt of poverty in the north of the country and 3) Ethnically the data show that the Mayan and Xinka populations the poverty levels were 74.6 % and 79.6 %.*

**Key words:** Poverty, extremely poverty, unsatisfied basic needs

<sup>1</sup> Afiliación Institucional: Vicerrectoría de Investigación y Proyección, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, Guatemala. pszapil@url.edu.gt

## Introducción

Ante la crisis de salud ocasionada por la pandemia del virus Cov-Sars-2 se hizo necesario conocer cómo se distribuía la pobreza, específicamente para los 340 municipios de Guatemala; sin embargo, los últimos mapas de la pobreza, oficiales, datan del año 2006.

Por tal motivo, se planteó realizar una nueva estimación a partir de la información proporcionada por el XI Censo de Población y VI de Habitación, a través de la aplicación del método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Para ello se utilizó como documento guía la propuesta de Feres y Mancero (2001b) y la publicación de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán) (2006), donde se detalla el proceso de medición de la pobreza.

De acuerdo con los resultados observados se determinó que, el 60.9 % de la población sufre de pobreza general y un 29.8 % son pobres extremos. Este ejercicio también permite afirmar que, en el departamento de Alta Verapaz, la pobreza general es del 82.9 % y que la pobreza extrema es de 50.9 %. Mientras que el departamento de Guatemala tiene los índices más bajos de pobreza general y pobreza extrema, 37.2 % y 11.6 % respectivamente.

El análisis geográfico mostró que en el norte de Guatemala se concentra la mayoría de los municipios, cuyos quintiles 4 y 5, dibujan un cinturón de pobreza. Este inicia en los municipios de Livingston y El Estor y termina en los municipios fronterizos con México; también sobresalen los municipios que conforman el corredor seco.

Por otro lado, los municipios de menor pobreza que forman parte de los quintiles 1 y 2, integran tres territorios: el primero en la frontera con El Salvador; el segundo abarca los departamentos de Chimaltenango, Sacatepéquez, Escuintla, Santa Rosa, El Progreso, Zacapa e Izabal y, finalmente, el tercero que agrupa municipios del departamento de Quetzaltenango, Retalhuleu y San Marcos.

Los resultados de pobreza extrema repiten el mismo patrón que la pobreza general. Aun así, sobresale el municipio de Cobán, debido a que parece ser una isla en un departamento marcado por los altos niveles de pobreza extrema, puesto que los valores de pobreza extrema son bajos comparados con los municipios vecinos.

Resulta conveniente hacer uso de los datos del XI Censo de Población y VI de Habitación, pues permite estimar la pobreza por grupos étnicos. Los resultados muestran que la población Xinca es la más afectada por este fenómeno 79.6 %; le siguen la población maya con un 74.2 %. Aunque es importante realizar un análisis a profundidad de los distintos grupos de la población maya, donde se determina el grupo Cho'rtí con un nivel de pobreza general del 92.2 %; le sigue la población Q'eqchi con un 86.4 %. Ambos grupos muestran tener, también, los niveles más alto de pobreza extrema: 76.1 % y 55.3 %, respectivamente.

## Objeto de la investigación

Antes de abordar el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es importante conceptualizar qué se entiende por pobreza. Por ello es importante considerar que no existe una sola definición de pobreza, si no, una amplia variedad con distintos enfoques. Cabe mencionar algunos de ellos:

El Banco Mundial (2018), define que « [...] ser pobre no entraña únicamente carecer de ingresos. Otros aspectos de la vida son esenciales para el bienestar, entre ellos la educación, el acceso a servicios básicos, la atención de la salud y la seguridad» (p. 8). Según el Banco Mundial (2018), una persona puede superar el límite establecido por la línea de pobreza y, sin embargo, carecer de acceso a agua o un entorno seguro para él y su familia. Con un concepto de pobreza de carácter multidimensional, se revela que es un problema generalizado y arraigado, por ello se subraya la importancia de la inversión en el capital humano. Además, se revelan las deficiencias en cuanto, al acceso a infraestructura, educación, salud entre otros.

Una aproximación conceptual diferente a lo presentado por el Banco Mundial es la definición que ofrece el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH) (2008), plantea el fenómeno de la pobreza como un drama social, que afecta la vida material y social de los individuos. Esta no puede ser reducida a insuficiencia de ingresos, de la insatisfacción de una canasta de alimentos y otros bienes considerados socialmente esenciales. Para ellos el fenómeno es causa y efecto de la violación a los derechos humanos, que coloca a las personas en situación de vulnerabilidad.

Es por ello por lo que la CCPDH define que pobreza es:

[...] una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales (2008, p. 37).

Otro concepto de pobreza ampliamente utilizado, por reconocer el carácter multidimensional de esta, es el propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1997); según este, ser pobre «significa que se deniega las oportunidades y opciones más fundamentales del desarrollo humano: vivir una larga vida, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y de los demás» (p. 17).

Desde la perspectiva de las privaciones PNUD explica que las carencias se manifiestan en la pobreza. Es decir que el fenómeno:

[...] no solo es la falta de artículos necesarios para el bienestar material, sino que también la denegación de oportunidades para vivir una vida tolerable. La vida puede abreviarse prematuramente. Puede hacerse difícil, dolorosa y riesgosa. Puede estar privada de conocimientos y comunicación. Y se le puede robar la dignidad, la confianza y el respeto por sí mismo, así como el de los demás (1997, p. 17).

Anterior al concepto planteado por PNUD, la literatura da cuenta que, en la década de 1980, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), introdujo el concepto de pobreza, donde definía a esta como: «la situación de aquellos hogares que no logran reunir, en forma relativamente estable, los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros» (Feres y Mancero, 2001, p. 7).

Para ampliar dicho concepto Feres y Mancero (2001) citan a Altimir (1997), quien define que el fenómeno de la pobreza:

[...] es un síndrome situacional en el que se asocian el infra consumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizás la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna manera de la del resto de la sociedad (2001, p. 7).

El concepto anterior es el que da sustento a lo que hoy en día se le conoce como el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). No obstante, es importante tener en cuenta que dicho concepto carecía de un respaldo teórico amplio. Según Romero (2010) y Zapil y Frausto (2011), en la década de los 80, Cepal, necesitaba un método que se limitara a cuantificar a los pobres sin entrar a fondo a los aspectos teóricos. La misma Segeplán (2006, p. 8) menciona que este método tiene carácter normativo.

Para aspectos prácticos de este trabajo se utilizó el concepto de pobreza, que la Cepal aplica al método de NBI, según lo explican Feres y Mancero (2001b)

## Antecedentes

Actualmente, en Guatemala, los datos oficiales de pobreza se estiman a través de la Encuesta de Condiciones de Vida (Encovi) cuyo objetivo es la de medir la magnitud de la pobreza a través del método de líneas de pobreza (LP), por ello hace uso de la variable de consumo (INE, 2015).

Los datos oficiales más recientes sobre pobreza, en Guatemala, datan del 2014 con la publicación de la Encovi (2014). Los resultados

señalan que el 59.3 % de la población era pobre y un 23.4 % pobre extremo. Al comparar con el año 2006, tanto la pobreza como la pobreza extrema, aumentaron 8.1 % (INE, 2015).

La misma encuesta señala que, en los departamentos de Alta Verapaz y Sololá, la pobreza es superior al 80 %, los valores más altos del país. Mientras que los departamentos de Totonicapán, el Quiché, Huehuetenango y Chiquimula se encuentran en un rango de 70 % y 80 %. Jalapa, Baja Verapaz, Chimaltenango, Suchitepéquez, Petén y San Marcos muestran un grado de pobreza que se encuentra entre el 60 % y 70 %. En la otra cara de la moneda, se encuentra los departamentos Sacatepéquez y Guatemala, con niveles de pobreza de 41.1 % y 33.3 % respectivamente, siendo los departamentos con los niveles de pobreza más bajos (INE, 2015).

Una de las ventajas de la Encovi es ser una encuesta de usos múltiples, lo que permite analizar el fenómeno de la pobreza con base en otros métodos y enfoques teóricos y conceptuales alternativos. No obstante, hay que tener en cuenta que en todos los casos solo se pueden desagregar a nivel departamental, urbano y rural (INE, 2015).

Ante la falta de información, a nivel municipal, por parte de las encuestas de usos múltiples, como la Encovi, se ha recurrido a otros métodos, que permiten medir el fenómeno de la pobreza a ese nivel de desagregación.

En el caso de Guatemala, los datos oficiales de pobreza municipal más recientes se remontan al año 2006, cuando la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán), el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Universidad Rafael Landívar (URL) publicaron el documento *Mapas de pobreza en Guatemala al*

2002; la investigación presentaba datos de pobreza y pobreza extrema, a nivel municipal. En este se calcula el fenómeno al emplear el enfoque de LP, valiéndose de la metodología de estimación en espacios pequeños (SAE, por sus siglas en inglés)<sup>2</sup>. Para ellos se utilizaron los datos de XI Censo de Población y VI de Habitación, del año 2002 (INE, 2002) y la Encovi 2000.

Entre los principales resultados de este estudio, se observa que los municipios de Chajul, Chisec, Tajumulco, Cahabón, San Sebastián Huehuetenango, Santa Lucía la Reforma, San Juan Atitán, Colotenango, San Gaspat Ixil y Santa Bárbara, tiene los porcentajes de pobreza más altos del país, por arriba del 92 %.

Conjuntamente, se presentó el documento *Necesidades Básicas Insatisfechas al 2002*, el cual presenta los resultados calculados individualmente para la magnitud de las NBI. Además, presenta los resultados del índice de necesidades básicas insatisfechas (INBI), para los hogares a nivel departamental y municipal; lamentablemente no se ofrecen los datos a nivel nacional. Similar al ejercicio anterior, la fuente de información utilizada es el Censo 2002 (Segeplán, 2003). El principal hallazgo de este estudio muestra que los departamentos de El Quiché, Petén y Alta Verapaz tenían los INBI más altos del país: 78 %, 78 % y 79 %, respectivamente.

La estimación de pobreza más reciente, a nivel municipal, es la publicación hecha por Romero y Zapil (2009), quienes manejan la metodológica de SAE; dicho estudio además de los datos de pobreza aprovecha el método de LP; a su vez, brinda las estimaciones realizadas para consumo y desigualdad.

El objetivo era analizar las dinámicas de la pobreza, desigualdad y consumo durante el periodo 1994-2002. Para ello se interpoló la información del X Censo de Población y V de Habitación de 1994 con la información de Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares 1998 (Enigfam, 1998); así también se interpoló con los datos del XI Censo de Población y VI Habitación de 2002, con los datos de la Encovi 2006.

El principal resultado indica que, el 26.1 % de los municipios, alcanzaron la reducción de la pobreza y desigualdad, además de un aumento en el consumo per cápita; contrariamente otro 26.4 % mostró aumento en la pobreza y desigualdad, además de una reducción del consumo per cápita. El restante 47.5 % de los municipios mostraron resultados mixtos, es decir muestran buen desempeño en algunos indicadores y mal desempeño en otros.

<sup>2</sup> Estimación en espacios pequeños es la traducción de *Small Área Estimate* (SAE).

## Marco teórico

Es evidente, que la complejidad que da la multidimensionalidad de la pobreza hace que muchas veces no se pueda medir el fenómeno sin excluir alguna dimensión. Lo que hace difícil, que los métodos de medición logren reflejar de manera fidedigna el concepto para definir el fenómeno. Por este motivo, cuando se emplean las formas monetarias, no monetarias o mixtas, para realizar el cálculo, hay que tener en cuenta que:

La identificación de los pobres implica realizar una comparación entre distintos niveles de bienestar. Por lo tanto, se debe elegir una variable cuantificable que actúe como indicador del nivel de bienestar de las personas. Esta elección dependerá del concepto de pobreza utilizado, pero también de la información disponible, generalmente escasa (Feres y Mancero, 2001a, p. 13).

### **Los métodos directos e indirectos**

Ante la variedad de los diferentes métodos de medición de pobreza, Feres y Mancero (2001b, p. 8), clasifican a estos a partir de dos enfoques: el directo y el indirecto. Aunque ambos miden el mismo fenómeno, la diferencia principal entre estos radica en que, el primero mide el consumo efectivamente realizado mientras, el segundo, mide la posibilidad de realizar el consumo. Por el enfoque directo, uno de los métodos de empleo más frecuente y, conocido en América Latina, es el de las NBI; en tanto, el enfoque indirecto suele utilizar las LP.

A partir de las primeras diferencias respecto a las formas de ver, percibir y atacar la pobreza, la divergencia de los enfoques hace más evidente la multidimensionalidad de la pobreza. Por ejemplo, Feres y Mancero (2001b, p. 28) hacen hincapié en que el enfoque directo, a través del método de NBI, mide la denominada pobreza estructural mientras, el enfoque indirecto, al aplicar el método de LP, aborda la pobreza coyuntural.

Esto quiere decir que, dada las múltiples dimensiones de la pobreza, el método de NBI, evalúa los resultados de las políticas sociales implementadas por el Estado, la cual se denomina pobreza estructural. Por su parte, el método de LP, mide la pobreza como resultado de la política económica, denominándola así pobreza coyuntural (Feres y Mancero, 2010b, p. 28).

Feres y Mancero (2001a, p. 28), agregan que, con el uso de las LP, se puede identificar a los hogares cuyas necesidades básicas se satisfacen; pero que por motivos coyunturales han visto reducidos sus ingresos/consumo por

debajo de las líneas de pobreza. Por su parte las NBI muestran los gastos de inversión a realizar para cubrir las necesidades básicas de la población, es decir mide la pobreza en el largo plazo. A pesar de las diferencias mencionadas ambos métodos son complementarios, pues facilitan un análisis más profundo del fenómeno de la pobreza.

De acuerdo con el INE (2015), a partir del año 2000, el método indirecto de las LP fue seleccionado como la forma oficial de Guatemala para la medición de la pobreza. El objetivo de este es poder decir si las personas, los hogares, tiene la capacidad de satisfacer cierto nivel de consumo que garantice su bienestar. Por ello se establece un valor monetario mínimo a cubrirse con tal de no ser considerado pobre (Feres y Mancero, 2001b; Banco Mundial, 2005).

Feres y Mancero (2001b) y Segeplán (2006a), recuerdan que en la década de los 80, los censos de población y habitación eran la única fuente de información estadística para medir la pobreza.

### ***Pobreza multidimensional***

Para superar las limitantes de las LP y las NBI, recientemente, han surgido diferentes propuestas metodológicas que tratan de medir la multidimensionalidad de la pobreza. De todas destaca la propuesta de la Universidad de Oxford, a través de la Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano (OPHI por sus siglas en inglés).

El abordaje multidimensional de OPHI (2020, p. 1), a través del método Alkire-Foster, reconoce que la pobreza no solo es tener ingresos insuficientes, si no al mismo tiempo enfrenta múltiples desventajas. Por ejemplo: mala salud, desnutrición, no tener acceso a agua potable o electricidad, una ocupación que no cumpla con los criterios de trabajo decente, acceso a la educación formal o bien un sistema educativo ineficiente.

Por lo tanto, para la OPHI (2020, p. 1) medir la pobreza desde una sola dimensión, como el ingreso o consumo, no es suficiente para explicar la tragedia de la pobreza. La innovación del método Alkire-Foster radica en que establece un conjunto de dimensiones socialmente consideradas necesarias para llevar una vida plena; libre de privaciones. Aunque el Mides (2018, p. 13) resalta que estos suelen ser de carácter normativo.

## **El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)**

Con base en la información proporcionada por los censos de población y habitación, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), introdujo el método de las NBI, en las décadas de 1970 y de 1980. Este identifica y cuantifica, a aquellos hogares que no lograban cubrir una serie de necesidades consideradas básicas e indispensables; según los estándares de bienestar universalmente aceptados (bajo los preceptos de dignidad y derechos humanos) (Segeplán, 2006, p. 7). El método busca identificar a los pobres, al utilizar aspectos que no consideran los métodos indirectos, como lo son el consumo/ingreso (Feres y Mancero, 2001b, p. 28).

El método de NBI se desarrolló en una época en donde el concepto de pobreza aun no lograba tener un respaldo teórico, significativamente aceptado. Por este motivo, se le considera también como un método con enfoque normativo. Es decir, establece los criterios para identificar las necesidades básicas y los niveles adecuados de satisfacción, lo cual permite determinar quiénes son considerados pobres y quiénes no (Segeplán, 2006b, p. 8).

Es importante señalar que, originalmente, la principal fuente de información para realizar un análisis de pobreza por NBI eran los censos de población, proporcionándole a los resultados el carácter de universales (Feres y Mancero, 2001b; Segeplán 2006b); aunque en la actualidad el mismo método se puede aplicar a las encuestas de usos múltiples.

Según Feres y Mancero (2001b) dada la información recolectada en los censos de población es imprescindible que las variables, seleccionadas, reflejen las necesidades

primordiales de la población. Para ello es necesario:

- (a) determinar las necesidades a estudiar de acuerdo con la información del censo;
- (b) elegir identificadores censales que representan dichas necesidades;
- (c) definir el nivel crítico de satisfacción para cada necesidad;
- (d) asegurarse que los indicadores seleccionados responden a situación de pobreza, en el caso de insatisfacción.

Para Feres y Mancero (2001), el aporte del método de LP es realmente valioso, sin embargo, se enfrenta al hecho de que los censos de población no recogen información de ingreso o de consumo, y si la tienen no es detallada ni confiable. Este factor hace que el método dependa de la elaboración de las encuestas de hogares, dada la cantidad de información necesaria para calcular el dato de pobreza; por estas características se limita el alcance geográfico. Por otro lado, la gran ventaja del método de NBI radica en que no requiere de la variable de ingresos o consumo, puesto que su construcción depende de los datos recolectados por los censos. Al poder utilizar la información censal permite desagregarla a nivel municipal, lo cual permite calcular los mapas de pobreza.

Como se indica, el método de NBI está restringido por la información recogida por la fuente utilizada, lo que reduce el número de necesidades e indicadores a evaluar (Feres y Mancero, 2001b; Segeplán 2006); por este motivo el método suele limitarse a la medición de las siguientes necesidades:

- (a) el acceso a una vivienda que asegure un estándar mínimo de habitabilidad para el hogar (calidad de la vivienda y hacinamiento);
- (b) acceso a servicios básicos que aseguren un nivel sanitario adecuado (origen y abastecimiento del agua y, acceso a servicio sanitario y drenajes);
- (c) acceso a educación básica (asistencia escolar);
- (d) capacidad económica para alcanzar niveles mínimos de consumo (precariedad ocupacional).

Es importante resaltar que, en cada uno de los países donde se han calculado las NBI, se ha adaptado a las características socioculturales de bienestar nacional. Por ello los NBI difieren sustancialmente entre un país y otro (Feres y Mancero, 2001b; Barneche, Burgallo, *et al.* 2010). En el caso de Guatemala, se establecen diferentes umbrales de insatisfacción entre el área urbana y la rural (Feres y Mancero, 2001b; Segeplán, 2006b).

### **Las variables de NBI**

Existen ciertas variables que suelen aparecer en los censos de población, consideradas como las mejores opciones para la representación de las necesidades de vivienda, condiciones sanitarias, educación y capacidad económica. Las cuales definen las dimensiones con las que las NBI trabaja (Feres y Mancero, 2001).

Para poder comprender los motivos que justifican las variables utilizadas en el método de NBI, Feres y Mancero (2001b) y Segeplán (2006b), proponen un marco conceptual para dar sustento a las necesidades a analizar. A partir de ello cada uno de los países las han adaptado a su idiosincrasia.

- **Calidad de la vivienda**

La vivienda debe cubrir la necesidad de las personas para protegerse de las inclemencias del tiempo (lluvia, viento, temperaturas extremas, etc.) y de otros factores ambientales (polvo, ruido, insectos, etc.), adversos al ser humano. En virtud de ello, esta necesidad valora como aspectos a evaluar, el material predominante de las paredes y del piso de la vivienda (Segeplán, 2006, p. 9).

- **Hacinamiento**

La densidad de ocupación de la vivienda se explica por el número de personas por dormitorio. Este indicador busca ser una variable *proxy* de salud, que evalúa la recurrencia de enfermedades derivadas del hacinamiento, además de la prevalencia de la promiscuidad dentro de los hogares (Feres y Mancero, 2001b; Segeplán, 2006b).

En este sentido, se considera como hogares con hacinamiento, a aquellos con más de tres personas por dormitorio. No obstante, es importante considerar que el concepto de Segeplán (2006b, p. 9) es vago e impreciso, pues no precisa si refiere exclusivamente a personas por dormitorios u otro tipo de espacio en la vivienda; entre tanto, la definición de Cepal (2015, p. 1) señala personas por dormitorio lo cual descarta otras alternativas de habitaciones utilizadas para dormir; no obstante el aporte de Feres y Mancero (2001b, p. 14) acota que en esta variable debe medirse el número de personas por habitación utilizada para dormir (dentro de la vivienda), aun cuando esta sea la sala, comedor, cocina, etc. Por lo tanto y, dado que la tercera definición se acerca al objetivo que pretende el indicador, se recomienda utilizarla sobre las otras.

- **Origen y abastecimiento del agua**

Se refiere al abastecimiento permanente de agua de buena calidad y en cantidad suficiente, que pueda satisfacer las necesidades de alimentación y limpieza de los hogares. Este indicador se mide a partir de dos características: la potabilidad del agua (en el supuesto de que se realiza) y la forma en que esta llega a los hogares (Feres y Mancero, 2001a; Segeplán, 2006b).

El indicador evalúa la forma como los hogares se abastecen de agua y la calidad de esta. Acá se busca medir si los hogares pueden satisfacer sus necesidades alimentarias, hidratación e higiene. Por ello se valora el origen y el suministro del agua (Segeplán, 2006b; Feres y Mancero, 2001b).

Para Feres y Mancero (2001b) es muy importante señalar lo que Cepal y PNUD (1989) enfatizan: una fuente adecuada de agua no garantiza la calidad del agua, esta se va deteriora durante su traslado al hogar. Por lo tanto, el indicador hace énfasis en la distancia desde hogar a la fuente de agua; distingue las características entre el área urbana y rural.

- **Acceso a servicio sanitario y drenajes**

Otra de las necesidades, que la población precisa solventar, es el derecho a tener acceso a un sistema de eliminación de aguas servidas y servicio sanitario. Es decir, un sistema que elimine aguas relacionadas con la higiene personal, la eliminación corporal de desechos, el acalamiento y exfoliación (Feres y Mancero, 2001b, p. 15). Este indicador distingue dos componentes: la disponibilidad de servicio sanitario y un sistema de eliminación de aguas servidas (Feres y Mancero, 2001a, p. 24).

Esta variable mide el nivel básico de salud a la que tienen acceso los hogares, lo que les permite evitar enfermedades gastrointestinales o cualquier otro tipo de contaminación, que producen los desechos (Feres y Mancero, 2001b, p. 15).

Normalmente, la satisfacción de este indicador tiene un enorme peso en el bienestar de los hogares, sobre todo si se tiene el área de residencia. Dado que la infraestructura pública no es homogénea, entre el área urbana y la rural, por ello, se debe tratar de manera diferenciada el umbral de insatisfacción (Feres y Mancero, 2001b, p. 15).

- **Asistencia escolar**

El acceso a la educación constituye un requerimiento mínimo social para que la población pueda incorporarse adecuadamente a la vida social y productiva (Feres y Mancero, 2001b; Segeplán 2006b). Por excelencia la escuela es el lugar donde se aprende a socializar. Adicionalmente, la falta de educación representa una severa limitación para acceder a mejores oportunidades laborales en el futuro de la persona. Es una herramienta para romper con el círculo de la pobreza crónica (Feres y Mancero, 2001b, p. 16).

El componente de educación, aun cuando no es suficiente por sí solo, permite identificar situaciones de privación generalizada. También es un indicador de las oportunidades de integración futuras en el mercado laboral, de los que hoy son niños; no obstante, hay que señalar que el indicador solo toma en cuenta el nivel primario (Feres y Mancero, 2001b, p. 16). En un mundo globalizado el umbral de satisfacción requiere del nivel medio o superior, para poder enfrentar las exigencias de los tiempos modernos (Cepal, 2010, p. 86).

Una de las críticas que Feres y Mancero (2001b, p. 17) esboza que, si bien el acceso a la educación es un indicador de bienestar, la variable resultante no evalúa la calidad de la educación, ni el retraso escolar.

Es importante tener en cuenta, que los censos y encuestas, suelen preguntar sobre la inscripción de los niños en la escuela y el abandono escolar; se hace necesario utilizar la información de ambas preguntas para construir este indicador. De igual manera es central mencionar el indicador *proxy* sobre trabajo infantil, usualmente cuando un niño abandona la escuela es para insertarse en el mercado laboral.

- **Precariedad ocupacional**

De acuerdo con Feres y Mancero (2001, p. 24) este indicador no mide una necesidad básica propiamente, si no que refleja la probabilidad de un hogar de tener recursos para satisfacer su consumo. Asocia la educación del jefe de hogar como una aproximación de los recursos que este puede generar (se asume que es el único miembro del hogar que trabaja) con el número de personas que dependen del ingreso que este genera.

La variable cuantifica a aquellos hogares con alta probabilidad de tener ingresos bajos, impidiéndoles alcanzar niveles mínimos de bienestar. Estos suelen ser hogares carentes de activos y con jefes de hogar con poca formación (colocándolos en desventaja en el mercado laboral). Esta NBI busca reemplazar la falta de información de los censos, sobre el ingreso o consumo, pues utilizan datos que permitan identificar a aquellos hogares con baja capacidad de tener ingresos suficientes, para satisfacer los estándares de bienestar (Segeplán, 2006b, p. 10).

Según Feres y Mancero (2001b, p. 17), este indicador utiliza la lógica de capital humano, donde el logro educativo incide en el nivel de ingreso de los hogares. Al mismo tiempo, los retornos al trabajo cubren las necesidades de los miembros del hogar que dependen de este.

Es importante mencionar que este indicador no se basa en si la persona sabe leer o no, este se enfoca en las capacidades y destrezas adquiridas a través de la educación. Por tal motivo no se debe confundir la pregunta sobre alfabetización con la variable del logro educativo, normalmente los censos y las encuestas tiene ambas preguntas.

Cabe mencionar que Segeplán (2006b, p. 10) acota la necesidad de evaluar el empleo del jefe del hogar; sin embargo, Feres y Mancero (2001b) reconocen la participación de otros miembros del hogar, como personas mayores a 18 años, quienes aportan económicamente a este. Por lo que se les debe aplicar el mismo criterio que se utiliza con los jefes de hogar.

## **Los mapas de la pobreza**

Para poder analizar geográficamente el fenómeno de la pobreza se han desarrollado los llamados *Mapas de la Pobreza*. Los cuales son el resultado de las innovaciones de los programas relacionados con los Sistemas de Información Geográfica (SIG), que combinan los datos de pobreza con los polígonos de los países, municipios y departamentos, como lo explica Romero (2009, p. 34).

En la actualidad, existen dos formas de poder estimar los datos de pobreza a nivel municipal. Uno es el que utiliza el enfoque directo a través del método de NBI y el otro que utiliza el enfoque indirecto con el uso de las LP (Romero, 2009, p. 35).

En el caso de las LP, el ejercicio consiste en interpolar los datos de los censos y los datos de las encuestas de hogares: puesto que ambas boletas tienen variables sociales en común y la principal diferencia es que las encuestas poseen información detallada de los ingresos. Básicamente, el ejercicio consiste en estimar el valor de los ingresos/consumo para los hogares e individuos censados además de los niveles de pobreza (Romero y Zapil, 2009, p. 11).

En el caso del método de NBI, Feres y Mancero (2001, p. 22), mencionan que, este estima la pobreza a partir de la información del censo, lo que permite calcular los datos de pobreza con alto grado de desagregación geográfica. Asimismo, como se mencionó previamente, este método busca superar la carencia de información sobre ingresos/consumo en los censos.

Si se toma en cuenta lo anterior, el alcance geográfico del método permite la implementación de las políticas públicas para atacar el drama de la pobreza (Feres y Mancero, 2001b, p. 22). Al disponer de información de la población es posible caracterizar, con un alto grado de detalle, las necesidades de los pobres; ya sea por zona geográficas u otro tipo de clasificación (Feres y Mancero, 2001a, p. 25).

## **Diseño de la investigación**

Dada la naturaleza del método de NBI esta es una investigación descriptiva de orden cuantitativo. Como se indicó con anterioridad el método permite cuantificar la pobreza a nivel municipal, lo que permite realizar una descripción del fenómeno a nivel nacional.

### **Premisa, interrogantes y objetivos**

Con la crisis de salud surgida a raíz del virus Sars-Cov-2, cuya enfermedad se denomina covid-19, en Guatemala se hizo patente la necesidad de tener actualizados los mapas de pobreza a nivel municipal. Sobre todo, si se estima que en la actualidad la toma de decisiones en materia de política pública se hace con datos muy distantes en el tiempo; los más recientes se remontan al año 2006.

Con base en la información del XII Censo de Población y VII de Habitación de Guatemala, se planteó la siguiente pregunta de investigación ¿Cuáles fueron los niveles de pobreza a en cada uno de los 340 municipios de Guatemala, durante el año 2018?, para responder a ello se utilizó el método de las NBI.

Por lo tanto, el objetivo del documento es el de estimar los datos de pobreza para cada uno de los 340 municipios de Guatemala, con la aplicación del método de NBI, con base en la información del XII Censo de Población y VII de Habitación.

Para alcanzar el objetivo planteado se utilizará como guía, para la construcción de los indicadores de pobreza, el estudio: *Necesidades Básicas Insatisfechas en Guatemala, al año 2002*, publicado por Segeplán en el año 2006; siendo la fuente de información la base de datos del censo en mención. Aunque hay que aclarar que cualquier cuestionario que contenga la información requerida permite el cálculo de las NBI. Es importante tomar en cuenta que esta es una investigación descriptiva, pues pretende dar una idea de la distribución de la pobreza.

### **Participantes: población**

Para obtener respuesta a la pregunta de investigación y sopesar las características del método de NBI, se utilizó la información de la población residente en Guatemala durante el XII Censo de Población y VII de Habitación 2018.

De conformidad con el INE (2019), desde el año 2016 se inició con la planificación del XII Censo de Población y VII de Habitación. El objetivo de este era actualizar la información censal dado que, el último ejercicio de este orden, data de 2002. A través del Acuerdo Gubernativo 109-017 se facultó al INE llevar a cabo dicho proceso.

Como expone el Instituto Nacional de Estadística (2019, p. 1) este fue un censo de derecho, *de jure*, por lo que todas las personas fueron censadas en su lugar de habitación. Para su puesta en marcha se establecieron tres etapas:

- La etapa precensal (junio de 2016): se llevaron a cabo actividades de planificación y movilización de recursos, además se realizó la actualización cartográfica.
- La etapa censal: se ejecutó simultáneamente en los 340 municipios del país, del 23 de julio al 16 de agosto de 2018; con un periodo de recuperación censal que va del 17 de agosto al 5 de septiembre de 2018.
- Etapa postcensal: que tuvo lugar entre septiembre de 2018 a diciembre de 2018. En esta se llevó a cabo el retomo del material censal, el procesamiento, análisis y verificación de la consistencia de los datos, así como, la presentación y difusión de los resultados a nivel nacional.

La boleta censal abordó los siguientes temas:

- (a) localización geográfica;
- (b) características de la vivienda;
- (c) identificación de los hogares;
- (d) características del hogar;
- (e) emigración internacional;
- (f) características de las personas.

Al final del proceso se censaron a 14 901 286 personas repartidos en los 108 889 Km<sup>2</sup>, que componen el territorio de Guatemala. El país está conformado por ocho regiones, veintidós departamentos y 340 municipios.

## Procedimiento

Luego de realizar la descripción teórica y conceptual de los indicadores empleados por el método de NBI; el siguiente paso fue establecer la definición operacional de cada uno de estos, según lo indican Segeplán (2006b) y Feres y Mancero (2001b). Para ellos es necesario determinar el grado mínimo de satisfacción de la necesidad, es decir en el momento en la que se transita de una necesidad satisfecha a una insatisfecha (Feres y Mancero, 2001b, p. 12).

En este sentido, Feres y Mancero (2001b, p. 12), mencionan que dadas las características culturales, sociales y territoriales hacia el interior de los países hace que la determinación de los mínimos de satisfacción no sea tarea fácil. De tal forma se opta en una sola distinción en los niveles críticos, los cuales suelen ser el urbano y el rural. Lo que permite fijar niveles críticos de satisfacción únicos, para toda la población, a pesar de que en ella existan diferencias palpables.

Una vez establecidos los umbrales de satisfacción para cada NBI, se procedió a crear variables con valores de cero y uno, tal y como lo establecen Feres y Mancero (2001b) y Segeplán (2006b). Como resultado final se obtuvieron seis variables dicotómicas donde:

- Necesidad Básica Satisfecha (NBS) toma el valor de cero (0).
- Necesidad Básica Insatisfecha (NBI) toma el valor de uno (1).

Según Segeplán (2006b), para que a un hogar o persona se le asigne el valor de uno, este debe cumplir con todas las características de uno de los umbrales de insatisfacción previamente establecido: ver resumen en la tabla 1. Por ejemplo, en el caso de la NBI de **calidad de**

**vivienda:** si un hogar es del área urbana y tiene pared con alguno de estos materiales: bajareque, lepa, palo, caña u otro significa que este hogar presenta esta necesidad como insatisfecha; por lo tanto, tomará el valor de uno (1); de lo contrario su valor será cero (0).

Si el valor reportado es cero, se procederá con el siguiente umbral para repetir el proceso, de esa manera se evaluarán todos los umbrales correspondientes del NBI en mención, hasta que todos criterios hayan sido evaluados. En dado caso no se cumpla con ninguno de los criterios de insatisfacción, el valor de la necesidad calidad de la vivienda será cero, en definitiva. Dicho procedimiento se repite para cada una de las restantes necesidades mencionadas.

**Tabla 1**

*Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*

Necesidades básicas insatisfechas (NBI) para Guatemala	
NBI	Umbral de insatisfacción
Calidad de la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vivienda del área urbana con pared de bajareque, lepa, palo, caña u otro.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vivienda del área urbana con pared de ladrillo, block, adobe, madera, lámina y con piso de tierra.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vivienda del área rural con pared de lámina, bajareque, lepa, palo caña u otro y con piso de tierra.</li> </ul>
Origen y abastecimiento del agua	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hogares del área urbana sin red de distribución de agua y con servicio de abastecimiento de chorro público, pozo, camión, tonel, río, lago o manantial.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hogares del área rural con servicio de abastecimiento de agua de río, lago, manantial u otra forma.</li> </ul>
Acceso a servicio sanitario y drenajes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hogares del área urbana sin conexión a una red de desagüe y con el servicio sanitario igual a excusado lavable, letrina, pozo ciego o sin servicio sanitario.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hogares del área rural sin ningún sistema de eliminación de excretas o que no disponen de servicio sanitario.</li> </ul>

Hacinamiento	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hogares con más de tres personas por dormitorio o habitación utilizado para dormir (excluyendo baño y cocina).</li></ul>
Asistencia escolar	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hogares del área urbana con niños en el rango de edad de 7 a 12 años, que no asisten a la escuela.</li><li>• Hogares del área rural con niños en el rango de edad de 7 a 10 años que no asisten a la escuela</li></ul>
Precariedad ocupacional	<ul style="list-style-type: none"><li>• El jefe de hogar no tiene ningún nivel de instrucción y tiene más de cuatro personas por miembro del hogar ocupado.</li></ul>

Nota. La figura 1 hace una descripción de los indicadores que componen las NBI de Guatemala, además de los criterios para construirlos individualmente. Fuente: elaboración propia con base en datos de Segeplán (2006b).

### ***El índice de necesidades básicas insatisfechas***

Una vez construidas las seis variables dicotómicas, que representan las NBI, el siguiente paso es sumar los valores de estas. Estimar lo que Feres y Mancero (2001b, p. 19) llaman el INBI, una nueva variable donde los hogares sumarán el valor de las diferentes NBI. Este tendrá un valor en el rango de cero (0) a seis (6).

Según lo explican Feres y Mancero (2001b, p. 19) la construcción del INBI es el preámbulo del recuento de la población pobre. Este es el índice que contabiliza a los hogares/personas según el número de carencias presentadas; esta variable toma el valor de entre cero y seis.

### ***Clasificación de las personas según criterios de pobreza***

Una vez construido el INBI el siguiente paso es clasificar a las personas/hogares en no pobre, pobre no extremo y pobre extremo. El proceso de construcción es sencillo y sigue la siguiente lógica: un hogar presenta por lo menos una necesidad insatisfecha, por ello, debe ser considerado como un hogar pobre no extremo; lógicamente también sus miembros (Feres y Mancero, 2001; Rosales *et al.* 2018; Barneche *et al.* 2010, Segeplán, 2006b). Mientras que los hogares extremadamente pobres son aquellos que tienen dos o más NBI (Rosales *et al.* 2018; Barneche *et al.* 2010), dejan implícito que quienes han satisfecho todas las necesidades son no pobres, por lo tanto:

- No pobre: cero (0) NBI reportada
- Pobre no extremo: una (1) NBI reportada
- Pobre extremo: dos (2) o más NBI reportadas

Finalmente, es importante mencionar que el dato de pobreza general es el resultado de la suma de dos categorías, la de pobreza no extrema y la de pobreza extrema.

## Resultados

Como se mencionó con anterioridad el objetivo del estudio es estimar los datos de pobreza y pobreza extrema, para los 340 municipios de Guatemala, con base en la información y los datos del XII Censo de población y VII de Habitación de 2018 (INE, 2018) y tras aplicar el método de NBI. De acuerdo con los resultados de este se recogió información de 14 857 535 personas, de los cuales 7 986 915 se reportaron en el área urbana y 6 870 619 viven en el área rural.

Es importante mencionar que a diferencia del trabajo de Segeplán (2006b) este trabajo cuantificó el número de personas pobres. Por lo que no se podrán comparar ambos estudios.

### *Las NBI individualmente*

Antes de iniciar con la descripción de los datos, tabla 2, es importante indicar que los resultados se leen de forma independiente unos de otros. Por lo tanto, es válido decir que el 12.7 % de la población nacional indicó sufrir la NBI de calidad de la vivienda; el 16.7 % de la población urbana reportó esta necesidad, mientras que en el área rural fue el 8 %. Es importante señalar que los estándares de bienestar más bajos en el área rural hacen que el fenómeno aparente menor magnitud.

En el caso de la NBI de origen y abastecimiento del agua, el 15.5 % reportó sufrir la insatisfacción de dicha necesidad, un 16.2 % de la población urbana indicó sufrirla mientras que el 14.7 % lo hizo en el área rural. En este indicador, cabe mencionar que, a pesar de las diferencias en los estándares de bienestar, es importante señalar que entre el área urbana y el área rural no existe una diferencia relevante en cuanto a los niveles de insatisfacción.

Los datos de la NBI, sobre acceso a servicio sanitario y drenajes, reportan que el 30.1 % de la población rural no pudo satisfacer esta necesidad; para el área rural este indicador fue de 8 %. De manera global los resultados

nacionales indican que el 19.9 % sufre de esta necesidad no satisfecha. Al igual que en la NBI de calidad de vivienda, los estándares de bienestar hacen que el indicador sea muy bajo en el área rural.

Mientras que la NBI referente a hacinamiento reportó que el 28.2 % de la población urbana mostraba insatisfacción de esta, en el área rural la proporción es del 53.5 %. A pesar de la diferencia de criterios en los estándares de bienestar, en el área rural es donde más retraso se observa. Resalta que es esta NBI la que mayor incidencia tiene a nivel nacional, refleja un 39.9 %.

En el caso de la NBI, sobre precariedad ocupacional, se aplicó un mismo umbral, al no hacer distinción entre urbano y rural. Los resultados describen que esta es muy baja en el área urbana (8.6 %) comparado con el área urbana (25.2 %). El dato nacional indica que la incidencia es del 16.3 %.

La NBI de asistencia escolar es la que menor incidencia tiene en la población. A nivel nacional solo afecta a un 4.2 % de la población; en el área urbana afecta a un 3.2 %, mientras que en el área rural este es de 5.4 %. Cabe destacar que a pesar de que los criterios de insatisfacción difieren entre lo urbano y lo rural, los datos de abandono escolar o inasistencia son muy bajos; se esperaría un nivel de mayor de insatisfacción en el área rural.

En resumen, la NBI de hacinamiento es la que tiene mayor impacto en la población guatemalteca; casi cuatro de diez personas presentan la insatisfacción de esta necesidad. Mientras que la NBI de asistencia escolar es la que menor impacto tiene en la población, menos de los cinco puntos porcentuales.

**Tabla 2**

*Las Necesidades Básicas Insatisfechas, porcentajes*

	Urbano	Rural	Nacional
<b>Calidad de vivienda**</b>	16.7	8.0	12.7
<b>Origen y abastecimiento de agua**</b>	16.2	14.7	15.5
<b>Acceso a servicio sanitario y drenajes**</b>	30.1	8.0	19.9
<b>Hacinamiento**</b>	28.2	53.5	39.9
<b>Precariedad ocupacional**</b>	8.6	25.2	16.3
<b>Asistencia escolar**</b>	3.2	5.4	4.2
<b>Población total</b>	7 986 915	6 870 619	14 857 534

Nota. Se describe los resultados para cada uno de los componentes de las NBI, de manera individual.

\*No se toma en cuenta a 43 752 personas que viven como indigentes, que viven en la calle o están institucionalizadas pero fueron censados. \*\* Los porcentajes se calculan sobre el total de la población. Fuente: XII Censo nacional de población y VII de Vivienda (2018).

### **Resultado de INBI**

Al construir el INBI se observa que en el área urbana un 45.6 % de la población reportó satisfacer todas las NBI, en el caso del área rural el 31.6 % cubrió todas las necesidades. El dato a nivel nacional reportó que el 39.1 % logro cubrir todas sus NBI; ver tabla 3.

Se observa que a medida que el número de NBI va en aumento, la proporción de población es mayor en el área urbana, si se le compara con el área rural. A partir de la acumulación de tres NBI, la proporción de la población del área rural es menor comparada con el área urbana. Esto quiere decir que el área urbana tiene los mejores niveles de bienestar, necesidades satisfechas, pero una mayor proporción de población a partir de las tres NBI acumuladas; caso contrario con el área rural donde la proporción de la población disminuye.

A nivel nacional los datos muestran que un 39.1 % tienen todas las necesidades cubiertas. Mientras que un 60.9 % reportó uno o más NBI.

**Tabla 3**

*Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas\*(INBI), porcentajes*

	Urbano	Rural	Nacional
Sin NBI	45.6	31.6	39.1
Con un NBI	26.7	36.1	31.0
Con dos NBI	13.9	21.5	17.5
Con tres NBI	8.1	8.0	8.1
Con cuatro NBI	4.2	2.3	3.3
Con cinco NBI	1.2	0.5	0.9
Con seis NBI	0.2	0.0	0.1
Total	100	100	100

Nota. Se describe la estructura de la población según el número de NBI acumulados; para el área rural, urbana y el dato nacional.

\*No se toma en cuenta a 43 752 personas que viven como indigentes, que viven en la calle, o están institucionalizadas. Fuente: XII Censo nacional de población y VII de Vivienda (2018).

### **Magnitud de la pobreza según los NBI**

Los resultados del INBI facilitan establecer los niveles de pobreza general y pobreza extrema. Según la tabla 4, el 45.6 % de la población del área urbana reportaba tener todas las necesidades cubiertas. En consecuencia, el 54.4 % de la población sufre de pobreza general; también indica que el 27.2 % de la población fueron clasificados como pobres extremos. En el área rural la pobreza general afecta al 68.4 % de la población, de ellos un 32.3 % reportaron ser pobres extremos.

Los resultados muestran algo evidencias claras: en el área urbana la pobreza es más baja que en el área rural. El mismo comportamiento se observó en la Encovi 2014 al utilizar el método de LP.

Los resultados a nivel nacional muestran que el 60.9 % de la población se encuentra en condiciones de pobreza, de ellos 29.8 % son pobres extremos. Esto quiere decir que seis personas de diez son pobres; también indica que tres de diez personas son extremadamente pobres.

**Tabla 4**

*Datos de pobreza por método de NBI\* para Guatemala*

	Urbano	Rural	Total
1. No pobre**	45.6	31.6	39.1
2. Pobreza general***	54.4	68.4	60.9
3. Pobre no extremo****	26.7	36.1	31.0
4. Pobre extremo*****	27.7	32.3	29.8
Total (1+2)	100	100	100

Nota. Se describen los porcentajes de pobreza general, pobreza no extrema y pobreza extrema según el método de NBI, para el área urbana, rural y nacional.

\*No se toma en cuenta a 43 752 personas que viven como indigentes, que viven en la calle, o están institucionalizadas.

\*\* Se considera no pobre a las personas sin ningún NBI;

\*\*\* Es la suma de pobre no extremo y pobre extremo;

\*\*\*\* Se considera pobre no extremo si se tiene al menos una NBI; \*\*\*\*\* Se considera pobre extremo si tiene dos o más NBI. Fuente: XII Censo nacional de población y VII de Vivienda (2018).

### **Pobreza según la pertenencia étnica**

Una de las ventajas de trabajar, con los datos del censo de población y del método de las NBI, es poder utilizar la información de toda la población residente en Guatemala. Como lo indica Segeplán (2006b, p. 7) cuando se utiliza la información del censo, este adquiere cierto carácter universal, lo cual permite estimar los datos de pobreza por grupo étnico<sup>3</sup>. La boleta del Censo 2018 de Guatemala identifica a seis grupos.

<sup>3</sup> En el método de las LP recoge la información a través de encuestas de hogares. Dadas las características de esta el análisis de la pobreza por grupo étnico se reduce a la perspectiva dicotómica indígena-no indígena.

Los resultados de la figura 1, muestra que la población Xinca está en la cima de los grupos con mayor pobreza general (un 79.6 % de su población son clasificados como tal); es decir que de cada diez personas ocho están en condición de pobreza. Mientras que la pobreza extrema afecta al 57.6 % de la población. Esto la convierte en el grupo más afectado.

Le sigue el grupo compuesto por los pueblos Mayas. Del total de la población el 74.2 % fue clasificada como pobre, también indica que el 40.9 % son pobres extremos. Lo anterior muestra que, junto a la población Xinca, la incidencia de la pobreza general es alta.

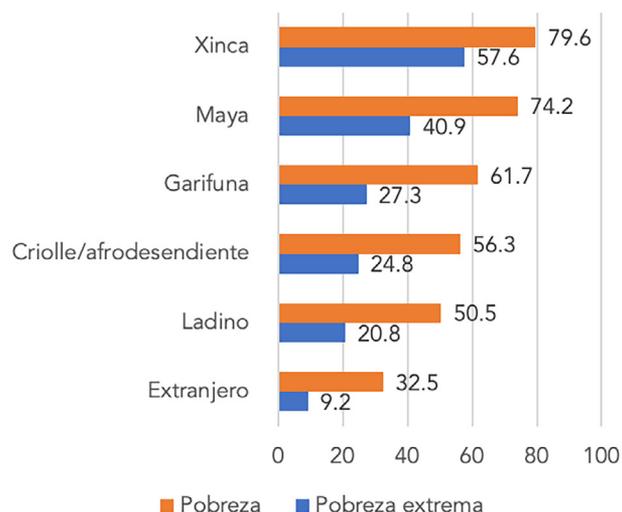
Los siguientes en la lista es el grupo garífuna. De acuerdo con los resultados se observó que, el 62.7 % de este grupo fue considerado como pobre general y, un 27.3 % se le clasifica como pobre extremo. Mientras que en la población criolle /afrodescendiente los datos revelan que el 56.3 % de la se encuentra en condiciones de pobreza general mientras que un 20.8 % son pobres extremos.

Resalta que el 50.5 % de la población ladina/mestiza se encuentra en condiciones de pobreza general y, que un 20.8 % es en pobreza extrema. Lo sorprendente de estos datos es que se esperaba que más de la mitad de la población haya cubierto todas sus necesidades; no obstante, los datos muestran algo totalmente diferente.

Finalmente, dadas las características propias del censo también es posible calcular los datos de pobreza de la población extranjera residente en el país. Los resultados muestran que el 32.5% de estos se encuentran en condiciones de pobreza y que el 9.2% lo hace en pobreza extrema.

## Figura 1

### *Pobreza general y pobreza extrema para Guatemala por grupo étnico, porcentajes*



Nota. Se describen los datos de pobreza general y pobreza extrema para los grupos étnicos existentes en el país. Fuente: XII Censo nacional de población y VII de Vivienda (2018).

### **La pobreza en la población Maya**

De acuerdo al Censo 2018, el 41.7 % de la población es de origen Maya<sup>4</sup>. Según la figura 2, el grupo Ch'orti' tiene los niveles más altos de pobreza con 92.2 %; le siguen los Q'eqchi', Q'anjobal, Chuj, Tz'utujil, Mopan y Akateko con un rango de pobreza de 80 % y 90 %.

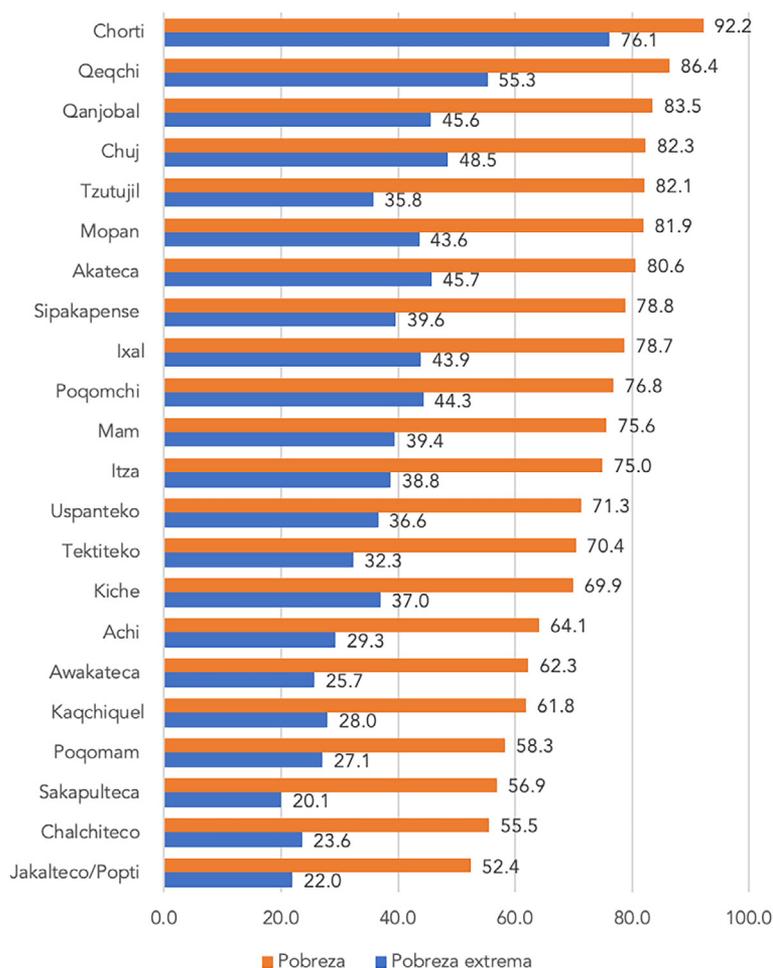
Un segundo grupo está compuesto por los Sipakapense, Ixil, Poqomchi', Mam, Itza', Uspanteko y Tektiteko cuyo nivel de pobreza general se muestran entre el 70 % y 79 %. Los restantes grupos tienen un rango que va desde el 50 % al 69 %. Sobresale que ninguno tiene un porcentaje menor al 50 %.

En cuanto a la extrema pobreza sobresalen los grupos Ch'orti' y Q'eqchi' que muestran un nivel de pobreza de 76.1 % y 55.3 % respectivamente. Esto quiere decir que más de la mitad de la población de ambos grupos sufren de pobreza extrema. La otra cara de la moneda muestra que los grupos Achi, Kaqchikel, Poqomam, Sakapulteko, Chalchiteko y Popti', tienen niveles de extrema pobreza menores al 30 %.

<sup>4</sup> El grupo Maya se encuentra dividido en veintidós grupos étnicos.

**Figura 2**

*Pobreza general y pobreza extrema para los grupos étnicos que componen el grupo Maya, porcentajes*



Nota. Describe los niveles de pobreza general y pobreza extrema para los 22 grupos étnicos de la rama de los Mayas. Fuente: XII Censo nacional de población y VII de vivienda (2018).

### **La pobreza por departamentos**

De acuerdo con la figura 3a, las estimaciones de pobreza muestran que el departamento con mayor pobreza es Alta Verapaz (81.9 %). Le siguen Quiché, Petén, Totonicapán, Chiquimula, Huehuetenango y Sololá, con un rango de pobreza que va de 70 % a 79 %. En la dirección opuesta los departamentos de Quetzaltenango, Sacatepéquez y Guatemala muestran los indicadores más bajos de pobreza:

49.1 %, 39.5 % y 37.2 % respectivamente. Los resultados revelan que no existe departamento alguno donde la pobreza sea baja.

En el caso de la pobreza extrema, figura 3b, los resultados muestran que el primero en la lista vuelve a estar el departamento de Alta Verapaz (50.9 %); lo acompaña el departamento de Chiquimula con un 50.2 %. Esto quiere decir

que, en estos dos departamentos, un poco más de la mitad de la población se encuentra en condiciones de pobreza extrema. Un segundo grupo lo componen Totonicapán, Quiché y Jalapa con un rango de pobreza extrema que va de 40 % a 49 %.

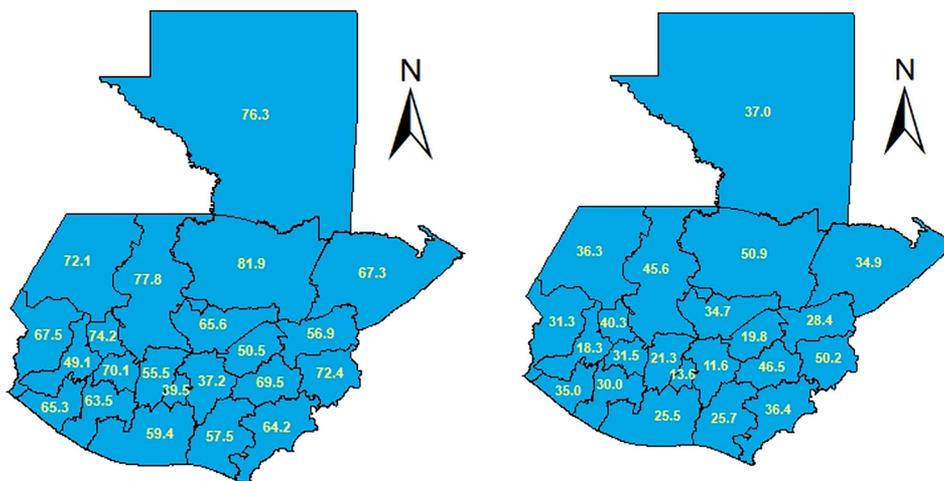
En la otra cara de la moneda de la clasificación de pobreza extrema se encuentra Guatemala (11.6 %), le siguen los departamentos de Sacatepéquez (13.6 %), Quetzaltenango (18.3 %) y El Progreso (19.8 %).

### Figura 3

*Pobreza general y pobreza extrema según el método de NBI por departamento. En porcentajes.*

#### 3a Pobreza general

#### 3b Pobreza extrema



Nota. Describe los datos de pobreza general y pobreza extrema para los 22 departamentos de Guatemala. Fuente: elaboración propia con datos de XII Censo de población y VII de habitación (2018) e Instituto Geográfico Nacional (2016).

### La pobreza por municipios

Como se dijo previamente, una de las grandes ventajas del método de NBI, es que se pueden utilizar los datos del censo de población; esto permite generar mapas de pobreza a nivel municipal u otros niveles inferiores (Feres y Mancero, 2001; Segeplán 2006b). Por este motivo en este trabajo se planteó como objetivo, calcular los datos de pobreza para los 340 municipios de Guatemala, con la aplicación del método de NBI a los datos del XII Censo de Población y VII de Vivienda.

En consecuencia, una vez aplicado el método a los datos del Censo 2018, se calcularon los porcentajes de pobreza general y pobreza extrema. Esto permitió mostrar la distribución geográfica del fenómeno a nivel municipal, ver Anexo 1 y, para hacer un poco mas fácil el análisis, los 340 municipios fueron clasificados en quintiles de pobreza agrupándolos en grupos de sesenta y ocho municipios cada uno.

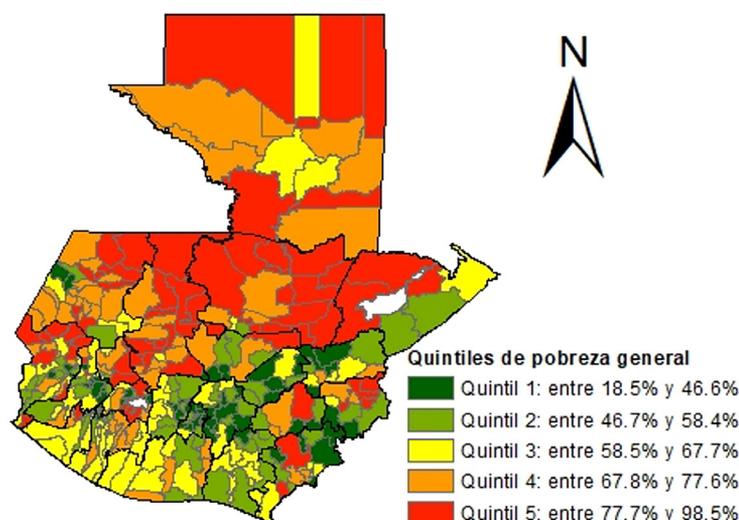
Como se puede ver en la figura 4, el 40 % de los municipios que conforman los quintiles 1 y quintiles 2, forman tres territorios. El más visible es un corredor que abarca los departamentos de Sacatepéquez, Guatemala, El Progreso y Zacapa, además de algunos municipios en Santa Rosa, Jalapa y Jutiapa, hasta llegar a la frontera con El Salvador. Otro territorio que sobresale es el que se forma entre Quetzaltenango y los municipios fronterizos de Ayutla y Ocos, en el departamento de San Marcos. También en la región suroriental del país entre los departamentos de Jalapa, Jutiapa y Chiquimula.

Según el análisis, el quintil 3, se encuentra concentrado en los departamentos de Escuintla, Suchitepéquez, Retalhuleu además de unos municipios de Chimaltenango. También en la región suroriental se forma un territorio entre los departamentos de Guatemala y Santa Rosa. La pobreza de este quintil se encuentra en el rango de 58.5 % y 67.7 %.

El quintil 4 y el quintil 5, donde la pobreza general es mayor al 67.8 %, se localizan principalmente en los departamentos de Izabal, Alta Verapaz, El Quiché, Huehuetenango, Totonicapán, Sololá, El Petén y parte de San Marcos; se evidencia un corredor de pobreza que recorre todo el norte del país. Además, se observó otro territorio en los departamentos de Jalapa, Jutiapa y Chiquimula en el que se denomina el corredor seco del país.

#### Figura 4

*Pobreza general por municipios, por quintiles*



Nota. Se presenta la distribución geográfica de los 340 municipios, según los quintiles según el nivel de pobreza general. Fuente: elaboración propia con datos de XII Censo de población y VII de habitación (2018) e Instituto Geográfico Nacional (2016).

En cuanto a la pobreza extrema, ver figura 5, los resultados muestran un comportamiento similar en los datos de pobreza general, donde la parte norte de Guatemala es la más afectada. Como se puede ver el quintil 5 y el quintil 4, forman de nuevo un cinturón, solo que esta vez de pobreza extrema.

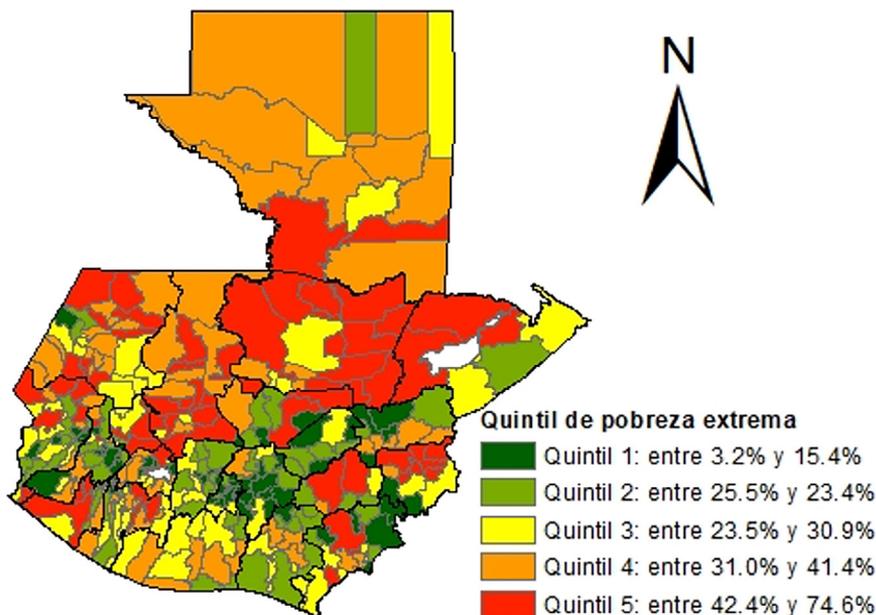
En cuanto al quintil 3, se forma un territorio en el sur de Huehuetenango y el Norte de Totonicapán y, otro territorio, en los departamentos de Suchitepéquez y Escuintla. Resalta que en medio del territorio formado por los quintiles 4 y 5, sobresale el municipio de Cobán, como parte del quintil en mención.

En cuanto al quintil 1 y quintil 2, se observa cómo se forma un territorio que abarca los departamentos de Chimaltenango, Guatemala, Santa Rosa, El Progreso y Zacapa. Pareciera ser que este territorio se configura alrededor de las carreteras más importantes del país.

Otro territorio, conformado por los quintiles 1 y 2, es el que se integra por los departamentos de Quetzaltenango, Retalhuleu y San Marcos. También sobresale el territorio que se forma entre Jalapa, Jutiapa y Chiquimula en la región que conoce como el Trifinio Centroamericano.

### Figura 5

*Pobreza extrema por municipios, por quintiles*



Nota. Describe la distribución geográfica de los 340 municipios de Guatemala según los quintiles de pobreza extrema. Fuente: elaboración propia con datos de XII Censo de población y VII de habitación (2018) y Instituto Geográfico Nacional (2016).

Lo que se puede obtener de este punto es que, tanto la pobreza general como la pobreza extrema, afectan a todo el norte del país. Mientras tanto, la parte sur específicamente en los departamentos de Chimaltenango, Sacatepéquez, Guatemala y, toda la región suroriental del país es donde se agrupan la mayoría de los municipios, con mejor desempeño; al que se suma el territorio que rodea al municipio de Quetzaltenango.

## Discusión

Los resultados obtenidos con la aplicación del método de NBI, muestran que el nivel de pobreza general, en el año 2018, fue de 60.9 % mientras que la extrema pobreza fue de 29.8 %. Para el área urbana, la pobreza general fue de 54.4 % y la extrema pobreza fue de 27.7 %; en el área rural los indicadores fueron de 68.4 % y 32.3 % respectivamente. Lo anterior indica que existe un mayor grado de insatisfacción de las necesidades básicas en el área rural comparado con el área urbana.

Al comparar los resultados con un método similar, como la pobreza multidimensional del Mides (2018), muestra que la tendencia es la misma, con un resultado del 61.6 %. Se verifica que, independientemente de la metodología utilizada, el fenómeno tiene valores altos.

De acuerdo con los resultados, se puede decir que, el departamento de Alta Verapaz tiene los niveles más altos de pobreza general (81.9 %); le siguen El Quiché, Petén, Totonicapán, Chiquimula, Huehuetenango y Sololá con un índice superior al 70 %. En la otra cara de la moneda los departamentos de Quetzaltenango, Sacatepéquez y Guatemala son los departamentos con los niveles de pobreza general más bajos 49.1 %, 39.5 % y 37.2 % respectivamente. Los datos revelan que

todos los departamentos tienen niveles altos de pobreza general

Si se toma en cuenta la estimación de NBI presentado por Segeplán (2006b) realizada a nivel de hogares, mientras el presente trabajo lo hace para personas, se puede afirmar que, los departamentos de Guatemala y Sacatepéquez presentan los niveles de pobreza general más bajos del país. Además, Alta Verapaz y El Petén son los departamentos con los niveles más altos de pobreza.

En cuanto a la extrema pobreza, el departamento de Alta Verapaz vuelve a destacar, dado que el nivel de pobreza extrema es de 50.9 %; en la misma situación se encuentra el departamento de Chiquimula con un 50.2 %. Dicho en otras palabras, en estos departamentos una de dos personas sufre de dos o más NBI. Le siguen los departamentos de Totonicapán, El Quiché y Jalapa con más del 40 %. En tanto, Guatemala, Sacatepéquez, Quetzaltenango, son los tres municipios con menor nivel de pobreza extrema, 11.6 %, 13.6 % y 18.3 % respectivamente. Lamentablemente, Segeplán (2006b) no hace estimación de la extrema pobreza.

Cuando el análisis se hace a nivel de municipios, los datos muestran que, el 40 % de los municipios más pobres forman un cinturón de pobreza, en la parte norte del país. También destaca que el 40 % de los municipios menos pobres con los quintiles 1 y 2, forman territorios que podrían llamarse de bienestar. El restante 20 % se agrupa en la parte sur del país, principalmente en los departamentos de Escuintla, Suchitepéquez y Retalhuleu.

Entretanto, los datos de extrema pobreza resaltan en el municipio de Cobán, dado que pareciera ser una isla en un territorio donde la mayoría de los municipios pertenecen a los quintiles 4 y 5. Al igual que en los datos de pobreza general, el 40 % de los municipios con los peores indicadores también forman un cinturón; y lo mismo sucede con los municipios de los quintiles 1 y 2, los mejores indicadores.

Otra ventaja, que no se menciona en la literatura, pero sí aporta mucho para realizar un análisis multicultural de Guatemala, es poder estimar los datos de pobreza por grupo étnico. De los resultados se puede decir que la población Xinca y Maya son los grupos más afectados por la pobreza general, 79.6 % y 74.2 % respectivamente. Ambos grupos también están muy afectados por la pobreza extrema, 57.6 % y 40.9 %, respectivamente.

Los resultados también exponen que más de la mitad de la población ladina (50.5 %) se encuentra en condición de pobreza general. Los únicos que muestran buen desempeño es la población extranjera con un 32.5 %.

Con una indagación más profunda de la población Maya, los resultados demuestran que la población Ch'orti es la más afectada (92.2 %); es decir nueve de diez personas de este grupo viven en condiciones de pobreza general. Le siguen la población Q'eqchi', Q'anjob'al, Chuj, Tz'utujil, Mopan y Akateka con más del 80 % de pobreza. Resalta que en ningún caso se observó un nivel de pobreza por debajo del 50 %.

La fotografía que presenta la pobreza extrema vuelve a colocar a la población Cho'rti como la más afectada con un 76.1 %, es decir que dos de tres personas sufren de esta condición. Le sigue la población Q'eqchi' con un 55.3 %. Por su parte la población Jakalteka y la Sakapulteka son los que muestran los porcentajes más bajos, 22.0 % y 20.1 % respectivamente.

## Conclusiones

Los datos de pobreza municipal revelan que, el 40 % de los municipios más pobres se encuentran en el norte del país, forman un corredor que inicia desde el municipio de El Estor, Izabal, hasta llegar a los municipios de Huehuetenango y San Marcos fronterizos con México.

Los tres municipios con menor índice de pobreza son Jocotenango (18.5 %), La Esperanza (23.0 %) y Guatemala (25.0 %); mientras que los municipios con mayor pobreza son San Pablo la Laguna (98.4 %), San Pedro la Laguna (96.9 %) y Senahú (92.2 %).

De manera general, este método indica que el 60.9 % de la población se encuentra en condiciones de pobreza general; entre tanto, la población en pobreza extrema es del 29.8 %: el método demostró a una la población que sufre carencias muy altas.

Individualmente, de las seis NBI, la de hacinamiento es la que tiene mayor impacto en la población guatemalteca; casi cuatro de diez personas presentan la insatisfacción de esta necesidad. Mientras que la de asistencia escolar es la que menor impacto tiene en la población con menos de los cinco puntos porcentuales.

En cuanto al análisis por grupo étnico, se observó que, con excepción de la población extranjera, todos los grupos presentan datos de pobreza por arriba del 50 %. Los más afectados son los Xincas y los Mayas: 79.6 % y 74.2 %, respectivamente.

Dentro de la población Maya, los grupos Ch'orti y Q'eqchi' son los que presentan los índices más altos 92.2 % y 86.4 %, respectivamente. En ningún caso la pobreza es inferior al 50 %.

## Referencias

- Barneche et al. (2010). Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y aplicaciones en América Latina. En *Entrelíneas de la Política Económica*, 4(26), Ciepyc. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15399/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15399/Documento_completo.pdf?sequence=1)
- Banco Mundial. (2018). *Armando el rompecabezas de la pobreza, panorama general*. Grupo del Banco Mundial.
- Cepal. (2010). Capítulo II: La educación frente a la reproducción intergeneracional de la desigualdad y la exclusión: situación y desafíos en América Latina. En *Panorama Social de América Latina 2010* (pp. 85-136). [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1236/S2011800\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1236/S2011800_es.pdf)
- Cepal. (2020, 9 de octubre). *Vivienda en situación de hacinamiento*. [https://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/Webhelp/viviendas\\_en\\_situacion\\_de\\_hacinamiento.htm](https://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/Webhelp/viviendas_en_situacion_de_hacinamiento.htm)
- Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH). (2008). *Políticas públicas regionales sobre la reducción de la pobreza en Centroamérica y su incidencia en el pleno disfrute de los derechos humanos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).
- Feres, J. C. y Mancero, X. (2001a). Enfoques para la pobreza. Breve revisión de la literatura. *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, (4), Cepal.
- Feres, J. C. y Mancero, X. (2001b) El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina. *Serie Estudios Estadísticos*, (7), Cepal.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2015) *Encuesta de Condiciones de Vida (Encovi) 2014. Principales resultados*. INE.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2019). *XII Censo de población y VII de habitación: Resultados censo 2018*. INE.
- Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI). (2020). *Multidimensional poverty*. Oxford University. <https://ophi.org.uk/research/multidimensional-poverty/> (última consulta 28/10/2020)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1997) *Informe sobre desarrollo humano 1997*. Ediciones Mundi-Prensa. <https://derechoalaconsulta.files.wordpress.com/2012/02/pnud-informe-1997-versic3b3n-integral.pdf>

- Romero, W. (2010). Estrategias de reducción de la pobreza en Guatemala 1958-2009. En *Cuadernos de Desarrollo Humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Romero, W. y Zapil, P. (2009). *Dinámica territorial del consumo, pobreza y desigualdad 1998-2006*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp).
- Rosales et al. (2018). *Índice de pobreza multidimensional*. Ministerio de Desarrollo Social (Mides).
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán). (2006a). *Mapas de la pobreza en Guatemala al 2002*. Segeplán.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán). (2006b). *Necesidades Básicas Insatisfechas en Guatemala al 2002*. Segeplán.
- Zapil, P. S. y Fausto, M. (2011). Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en Guatemala. La lucha contra la pobreza y desigualdad. En *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina*, (pp. 98-108). Sopla, Konrad Adenauer Stiftung.

## Anexos

**Tabla 1**

*Datos de pobreza por método de Necesidades Básicas Insatisfechas*

Departamento	Municipio	Código municipal	Porcentaje no pobres	Porcentaje pobres no extremos	Porcentajes pobres extremos	Porcentaje pobreza general
Guatemala	Guatemala	101	74.94	20.56	4.49	25.06
Guatemala	Santa Catarina Pinula	102	50.42	34.36	15.22	49.58
Guatemala	San José Pinula	103	58.17	29.04	12.79	41.83
Guatemala	San José del Golfo	104	69.79	24.60	5.62	30.21
Guatemala	Palencia	105	50.56	30.37	19.07	49.44
Guatemala	Chinautla	106	61.37	27.36	11.26	38.63
Guatemala	San Pedro Ayampuc	107	47.14	32.65	20.21	52.86
Guatemala	Mixco	108	71.67	22.59	5.74	28.33
Guatemala	San Pedro Sacatepéquez	109	42.71	35.18	22.11	57.29
Guatemala	San Juan Sacatepéquez	110	32.50	33.46	34.05	67.50
Guatemala	San Raymundo	111	48.28	30.77	20.94	51.72
Guatemala	Churranchó	112	36.80	33.45	29.75	63.20
Guatemala	Fraijanes	113	59.15	28.54	12.31	40.85
Guatemala	Amatitlán	114	59.13	26.98	13.89	40.87
Guatemala	Villa Nueva	115	62.15	26.72	11.13	37.85
Guatemala	Villa Canales	116	36.77	36.58	26.64	63.23
Guatemala	San Miguel Petapa	117	74.67	18.83	6.50	25.33
El Progreso	Guastatoya	201	57.86	25.44	16.70	42.14
El Progreso	Morazán	202	60.66	30.30	9.04	39.34
El Progreso	San Agustín Acasaguastlán	203	35.93	33.20	30.87	64.07
El Progreso	San Cristóbal Acasaguastlán	204	59.58	27.50	12.93	40.42
El Progreso	El Júcaro	205	51.43	28.03	20.55	48.57
El Progreso	Sansare	206	48.56	32.35	19.09	51.44
El Progreso	Sanarate	207	55.81	31.25	12.94	44.19
El Progreso	San Antonio la Paz	208	46.64	32.91	20.46	53.36
Sacatepéquez	Antigua Guatemala	301	66.67	20.63	12.70	33.33
Sacatepéquez	Jocotenango	302	81.50	15.29	3.21	18.50
Sacatepéquez	Pastores	303	52.62	32.48	14.91	47.38

Sacatepéquez	Sumpango	304	56.41	25.85	17.74	43.59
Sacatepéquez	Santo Domingo Xenacoj	305	62.74	25.64	11.62	37.26
Sacatepéquez	Santiago Sacatepéquez	306	66.36	24.52	9.11	33.64
Sacatepéquez	San Bartolomé Milpas Altas	307	72.90	19.57	7.53	27.10
Sacatepéquez	San Lucas Sacatepéquez	308	63.19	27.82	8.99	36.81
Sacatepéquez	Santa Lucía Milpas Altas	309	66.18	26.97	6.85	33.82
Sacatepéquez	Magdalena Milpas Altas	310	64.33	27.32	8.35	35.67
Sacatepéquez	Santa María de Jesús	311	42.32	27.38	30.30	57.68
Sacatepéquez	Ciudad Vieja	312	61.44	28.15	10.41	38.56
Sacatepéquez	San Miguel Dueñas	313	62.86	25.37	11.77	37.14
Sacatepéquez	San Juan Alotenango	314	38.62	35.43	25.95	61.38
Sacatepéquez	San Antonio Aguas Calientes	315	58.17	26.96	14.86	41.83
Sacatepéquez	Santa Catarina Barahona	316	48.14	35.58	16.28	51.86
Chimaltenango	Chimaltenango	401	46.48	30.38	23.14	53.52
Chimaltenango	San José Poaquil	402	43.16	39.15	17.69	56.84
Chimaltenango	San Martín Jilotepeque	403	42.11	37.45	20.44	57.89
Chimaltenango	San Juan Comalapa	404	45.72	31.50	22.77	54.28
Chimaltenango	Santa Apolonia	405	38.78	43.41	17.81	61.22
Chimaltenango	Tecpán Guatemala	406	37.08	37.74	25.18	62.92
Chimaltenango	Patzún	407	40.34	36.57	23.09	59.66
Chimaltenango	San Miguel Pochuta	408	36.33	36.61	27.06	63.67
Chimaltenango	Patzicía	409	32.61	38.13	29.26	67.39
Chimaltenango	Santa Cruz Balanyá	410	58.32	31.27	10.40	41.68
Chimaltenango	Acatenango	411	43.10	30.82	26.08	56.90
Chimaltenango	San Pedro Yepocapa	412	41.67	37.28	21.06	58.33
Chimaltenango	San Andrés Itzapa	413	56.69	27.74	15.57	43.31
Chimaltenango	Parramos	414	51.04	30.31	18.65	48.96
Chimaltenango	Zaragoza	415	65.85	27.10	7.06	34.15
Chimaltenango	El Tejar	416	66.90	25.33	7.77	33.10
Escuintla	Escuintla	501	42.30	33.79	23.91	57.70
Escuintla	Santa Lucía Cotzumalguapa	502	39.45	36.34	24.21	60.55
Escuintla	La Democracia	503	29.95	35.71	34.34	70.05
Escuintla	Siquinalá	504	32.46	39.33	28.22	67.54
Escuintla	Masagua	505	35.89	32.99	31.12	64.11
Escuintla	Tiquisate	506	38.26	35.14	26.61	61.74

Escuintla	La Gomera	507	38.41	33.34	28.25	61.59
Escuintla	Guanagazapa	508	31.11	36.29	32.60	68.89
Escuintla	San José	509	51.04	30.35	18.61	48.96
Escuintla	Iztapa	510	50.45	31.86	17.70	49.55
Escuintla	Palín	511	52.38	31.54	16.08	47.62
Escuintla	San Vicente Pacaya	512	28.30	50.69	21.01	71.70
Escuintla	Nueva Concepción	513	38.14	27.68	34.18	61.86
Escuintla	Sipacate	514	22.84	37.97	39.19	77.16
Santa Rosa	Cuilapa	601	32.86	26.23	40.92	67.14
Santa Rosa	Barberena	602	35.40	31.77	32.83	64.60
Santa Rosa	Santa Rosa de Lima	603	59.97	26.96	13.07	40.03
Santa Rosa	Casillas	604	48.92	31.33	19.75	51.08
Santa Rosa	San Rafael las Flores	605	51.00	30.33	18.67	49.00
Santa Rosa	Oratorio	606	47.86	28.81	23.33	52.14
Santa Rosa	San Juan Tecuaco	607	34.27	37.34	28.38	65.73
Santa Rosa	Chiquimulilla	608	46.24	33.41	20.35	53.76
Santa Rosa	Taxisco	609	42.79	34.96	22.25	57.21
Santa Rosa	Santa María Ixhuitán	610	37.43	28.41	34.16	62.57
Santa Rosa	Guazacapán	611	36.94	34.92	28.14	63.06
Santa Rosa	Santa Cruz Naranjo	612	44.34	39.48	16.18	55.66
Santa Rosa	Pueblo Nuevo Viñas	613	39.41	34.45	26.14	60.59
Santa Rosa	Nueva Santa Rosa	614	47.83	32.62	19.55	52.17
Sololá	Sololá	701	18.78	33.99	47.23	81.22
Sololá	San José Chacayá	702	52.68	36.73	10.59	47.32
Sololá	Santa María Visitación	703	66.98	26.77	6.26	33.02
Sololá	Santa Lucía Utatlán	704	58.72	32.25	9.03	41.28
Sololá	Nahualá	705	32.59	36.01	31.39	67.41
Sololá	Santa Catarina Ixtahuacán	706	28.40	36.00	35.60	71.60
Sololá	Santa Clara la Laguna	707	60.82	29.32	9.86	39.18
Sololá	Concepción	708	27.98	42.07	29.95	72.02
Sololá	San Andrés Semetabaj	709	69.05	24.93	6.02	30.95
Sololá	Panajachel	710	64.06	29.22	6.73	35.94
Sololá	Santa Catarina Palopó	711	34.76	35.40	29.84	65.24
Sololá	San Antonio Palopó	712	30.28	35.64	34.09	69.72
Sololá	San Lucas Tolimán	713	29.47	44.25	26.28	70.53

Sololá	Santa Cruz la Laguna	714	36.37	40.12	23.51	63.63
Sololá	San Pablo la Laguna	715	1.58	43.45	54.97	98.42
Sololá	San Marcos la Laguna	716	9.17	59.57	31.26	90.83
Sololá	San Juan la Laguna	717	17.28	57.86	24.86	82.72
Sololá	San Pedro la Laguna	718	3.05	72.43	24.53	96.95
Sololá	Santiago Atitlán	719	16.01	50.15	33.85	83.99
Totonicapán	Totonicapán	801	21.25	28.92	49.83	78.75
Totonicapán	San Cristóbal Totonicapán	802	42.92	34.31	22.77	57.08
Totonicapán	San Francisco el Alto	803	24.71	26.62	48.67	75.29
Totonicapán	San Andrés Xecul	804	35.80	34.34	29.86	64.20
Totonicapán	Momostenango	805	30.12	40.64	29.24	69.88
Totonicapán	Santa María Chiquimula	806	14.72	36.26	49.02	85.28
Totonicapán	Santa Lucía la Reforma	807	12.34	32.85	54.81	87.66
Totonicapán	San Bartolo Aguas Calientes	808	33.60	42.98	23.42	66.40
Quetzaltenango	Quetzaltenango	901	66.52	23.26	10.22	33.48
Quetzaltenango	Salcajá	902	72.35	20.42	7.23	27.65
Quetzaltenango	San Juan Olinstepeque	903	53.40	28.15	18.45	46.60
Quetzaltenango	San Carlos Sija	904	41.46	37.90	20.64	58.54
Quetzaltenango	Sibilia	905	62.13	29.62	8.26	37.87
Quetzaltenango	Cabricán	906	27.64	37.22	35.14	72.36
Quetzaltenango	Cajolá	907	12.78	25.09	62.12	87.22
Quetzaltenango	San Miguel Siguilá	908	35.70	38.15	26.15	64.30
Quetzaltenango	San Juan Ostuncalco	909	46.83	33.50	19.67	53.17
Quetzaltenango	San Mateo	910	74.47	19.37	6.16	25.53
Quetzaltenango	Concepción Chiquirichapa	911	61.66	29.60	8.74	38.34
Quetzaltenango	San Martín Sacatepéquez	912	44.21	39.54	16.25	55.79
Quetzaltenango	Almolonga	913	70.48	24.42	5.09	29.52
Quetzaltenango	Cantel	914	50.43	33.04	16.53	49.57
Quetzaltenango	Huitán	915	21.40	37.20	41.40	78.60
Quetzaltenango	Zunil	916	60.77	32.68	6.55	39.23
Quetzaltenango	Colomba Costa Cuca	917	33.50	35.21	31.29	66.50
Quetzaltenango	San Francisco la Unión	918	32.32	34.73	32.95	67.68
Quetzaltenango	El Palmar	919	40.08	36.74	23.18	59.92
Quetzaltenango	Coatepeque	920	52.81	33.43	13.76	47.19
Quetzaltenango	Génova	921	30.29	36.45	33.26	69.71

Quetzaltenango	Flores Costa Cuca	922	34.95	38.91	26.14	65.05
Quetzaltenango	La Esperanza	923	76.98	19.35	3.67	23.02
Quetzaltenango	Palestina de los Altos	924	36.38	36.83	26.79	63.62
Suchitepéquez	Mazatenango	1001	38.43	24.31	37.27	61.57
Suchitepéquez	Cuyotenango	1002	41.99	37.67	20.35	58.01
Suchitepéquez	San Francisco Zapotitlán	1003	54.98	30.86	14.16	45.02
Suchitepéquez	San Bernardino	1004	36.53	33.92	29.56	63.47
Suchitepéquez	San José el Ídolo	1005	38.85	37.20	23.94	61.15
Suchitepéquez	Santo Domingo Suchitepéquez	1006	35.08	40.13	24.79	64.92
Suchitepéquez	San Lorenzo	1007	34.41	42.34	23.25	65.59
Suchitepéquez	Samayac	1008	45.08	36.53	18.39	54.92
Suchitepéquez	San Pablo Jocopilas	1009	42.54	30.80	26.65	57.46
Suchitepéquez	San Antonio Suchitepéquez	1010	29.80	35.00	35.20	70.20
Suchitepéquez	San Miguel Panán	1011	28.47	31.71	39.83	71.53
Suchitepéquez	San Gabriel	1012	52.55	36.17	11.29	47.45
Suchitepéquez	Chicacao	1013	26.25	32.09	41.66	73.75
Suchitepéquez	Patulul	1014	40.66	35.48	23.87	59.34
Suchitepéquez	Santa Bárbara	1015	23.88	31.34	44.78	76.12
Suchitepéquez	San Juan Bautista	1016	32.71	31.73	35.56	67.29
Suchitepéquez	Santo Tomas la Unión	1017	55.56	32.85	11.59	44.44
Suchitepéquez	Zunilito	1018	55.65	36.68	7.67	44.35
Suchitepéquez	Pueblo Nuevo	1019	43.72	39.20	17.08	56.28
Suchitepéquez	Río Bravo	1020	28.63	32.01	39.36	71.37
Suchitepéquez	San José la Máquina	1021	31.96	37.95	30.08	68.04
Retalhuleu	Retalhuleu	1101	35.12	17.61	47.28	64.88
Retalhuleu	San Sebastián	1102	41.60	41.55	16.84	58.40
Retalhuleu	Santa Cruz Muluá	1103	42.10	37.07	20.83	57.90
Retalhuleu	San Martín Zapotitlán	1104	56.15	30.19	13.66	43.85
Retalhuleu	San Felipe	1105	52.37	29.96	17.68	47.63
Retalhuleu	San Andrés Villa Seca	1106	32.34	34.11	33.55	67.66
Retalhuleu	Champerico	1107	36.88	37.35	25.77	63.12
Retalhuleu	Nuevo San Carlos	1108	19.63	37.52	42.85	80.37
Retalhuleu	El Asintal	1109	23.94	31.36	44.69	76.06
San Marcos	San Marcos	1201	53.24	24.06	22.70	46.76
San Marcos	San Pedro Sacatepéquez	1202	60.53	28.39	11.08	39.47

San Marcos	San Antonio Sacatepéquez	1203	48.59	38.29	13.12	51.41
San Marcos	Comitancillo	1204	17.28	39.54	43.18	82.72
San Marcos	San Miguel Ixtahuacán	1205	16.58	39.04	44.38	83.42
San Marcos	Concepción Tutuapa	1206	10.79	28.97	60.23	89.21
San Marcos	Tacaná	1207	19.96	37.05	42.99	80.04
San Marcos	Sibinal	1208	25.52	44.02	30.46	74.48
San Marcos	Tajumulco	1209	17.19	35.52	47.28	82.81
San Marcos	Tejutla	1210	33.68	43.27	23.05	66.32
San Marcos	San Rafael Pie de la Cuesta	1211	55.38	33.61	11.00	44.62
San Marcos	Nuevo Progreso	1212	36.02	43.53	20.45	63.98
San Marcos	El Tumbador	1213	28.53	42.25	29.22	71.47
San Marcos	San José el Rodeo	1214	42.59	37.61	19.81	57.41
San Marcos	Malacatán	1215	37.75	37.18	25.07	62.25
San Marcos	Catarina	1216	45.05	40.42	14.54	54.95
San Marcos	Ayutla	1217	47.07	35.26	17.67	52.93
San Marcos	Ocós	1218	32.78	36.41	30.81	67.22
San Marcos	San Pablo	1219	36.92	33.37	29.71	63.08
San Marcos	El Quetzal	1220	21.51	39.96	38.54	78.49
San Marcos	La Reforma	1221	31.19	39.07	29.74	68.81
San Marcos	Pajapita	1222	47.27	35.24	17.49	52.73
San Marcos	Ixchiguán	1223	28.32	44.88	26.80	71.68
San Marcos	San José Ojetenam	1224	20.26	39.40	40.34	79.74
San Marcos	San Cristóbal Cucho	1225	40.45	39.08	20.48	59.55
San Marcos	Sipacapa	1226	19.65	39.26	41.10	80.35
San Marcos	Esquipulas Palo Gordo	1227	44.42	34.04	21.54	55.58
San Marcos	Río Blanco	1228	38.40	38.68	22.92	61.60
San Marcos	San Lorenzo	1229	24.70	40.23	35.07	75.30
San Marcos	La Blanca	1230	21.16	30.05	48.79	78.84
Huehuetenango	Huehuetenango	1301	36.67	35.66	27.66	63.33
Huehuetenango	Chiantla	1302	31.99	37.21	30.80	68.01
Huehuetenango	Malacatancito	1303	41.79	32.28	25.93	58.21
Huehuetenango	Cuilco	1304	29.23	37.84	32.93	70.77
Huehuetenango	Nentón	1305	26.48	28.86	44.65	73.52
Huehuetenango	San Pedro Necta	1306	28.11	42.23	29.65	71.89
Huehuetenango	Jacaltenango	1307	52.49	29.28	18.24	47.51

Huehuetenango	San Pedro Soloma	1308	23.38	36.78	39.84	76.62
Huehuetenango	San Ildefonso Ixtahuacán	1309	23.46	34.60	41.94	76.54
Huehuetenango	Santa Bárbara	1310	10.13	28.78	61.08	89.87
Huehuetenango	La Libertad	1311	31.48	34.28	34.24	68.52
Huehuetenango	La Democracia	1312	40.33	31.65	28.02	59.67
Huehuetenango	San Miguel Acatán	1313	12.08	29.55	58.37	87.92
Huehuetenango	San Rafael La Independencia	1314	19.71	40.93	39.36	80.29
Huehuetenango	Todos Santos Cuchumatán	1315	26.75	41.59	31.66	73.25
Huehuetenango	San Juan Atitán	1316	29.52	38.13	32.35	70.48
Huehuetenango	Santa Eulalia	1317	11.33	32.16	56.51	88.67
Huehuetenango	San Mateo Ixtatán	1318	14.68	34.76	50.56	85.32
Huehuetenango	Colotenango	1319	18.58	36.50	44.92	81.42
Huehuetenango	San Sebastián Huehuetenango	1320	24.13	37.93	37.94	75.87
Huehuetenango	Tectitán	1321	27.47	35.19	37.34	72.53
Huehuetenango	Concepción Huista	1322	29.58	37.74	32.68	70.42
Huehuetenango	San Juan Ixcay	1323	12.18	33.97	53.85	87.82
Huehuetenango	San Antonio Huista	1324	54.18	27.61	18.21	45.82
Huehuetenango	San Sebastián Coatán	1325	23.14	41.67	35.19	76.86
Huehuetenango	Santa Cruz Barillas	1326	19.39	42.37	38.24	80.61
Huehuetenango	Aguacatán	1327	33.11	36.72	30.18	66.89
Huehuetenango	San Rafael Petzal	1328	28.77	35.21	36.02	71.23
Huehuetenango	San Gaspar Ixchil	1329	18.95	34.40	46.65	81.05
Huehuetenango	Santiago Chimaltenango	1330	29.39	37.09	33.53	70.61
Huehuetenango	Santa Ana Huista	1331	63.53	26.12	10.35	36.47
Huehuetenango	Unión Cantinil	1332	32.02	39.17	28.81	67.98
Huehuetenango	Petatán	1333	43.36	29.04	27.60	56.64
Quiché	Santa Cruz del Quiché	1401	12.59	20.79	66.61	87.41
Quiché	Chiché	1402	29.27	34.87	35.86	70.73
Quiché	Chinique	1403	37.25	33.82	28.93	62.75
Quiché	Zacualpa	1404	24.82	27.22	47.96	75.18
Quiché	Chajul	1405	12.34	31.20	56.47	87.66
Quiché	Santo Tomás Chichicastenango	1406	27.42	30.71	41.88	72.58
Quiché	Patzité	1407	23.23	47.72	29.05	76.77
Quiché	San Antonio Ilostenango	1408	22.03	35.45	42.52	77.97

Quiché	San Pedro Jocopilas	1409	15.85	29.78	54.36	84.15
Quiché	Cunén	1410	22.98	38.46	38.56	77.02
Quiché	San Juan Cotzal	1411	16.28	36.56	47.16	83.72
Quiché	Joyabaj	1412	21.40	27.91	50.69	78.60
Quiché	Santa María Nebaj	1413	29.20	37.99	32.82	70.80
Quiché	San Andrés Sajcabajá	1414	14.58	27.87	57.55	85.42
Quiché	San Miguel Uspantán	1415	21.61	37.06	41.33	78.39
Quiché	Sacapulas	1416	23.95	36.40	39.65	76.05
Quiché	San Bartolomé Jocotenango	1417	12.13	30.15	57.72	87.87
Quiché	Canillá	1418	24.73	27.22	48.05	75.27
Quiché	Chicamán	1419	18.15	30.21	51.64	81.85
Quiché	Playa Grande Ixcán	1420	22.22	36.49	41.29	77.78
Quiché	Pachalum	1421	58.01	27.06	14.92	41.99
Baja Verapaz	Salamá	1501	24.20	28.41	47.40	75.80
Baja Verapaz	San Miguel Chica	1502	49.68	34.51	15.82	50.32
Baja Verapaz	Rabinal	1503	47.84	35.68	16.49	52.16
Baja Verapaz	Cubulco	1504	30.43	34.69	34.88	69.57
Baja Verapaz	Granados	1505	54.47	29.71	15.82	45.53
Baja Verapaz	Santa Cruz El Chol	1506	60.51	29.21	10.28	39.49
Baja Verapaz	San Jerónimo	1507	51.44	33.34	15.22	48.56
Baja Verapaz	Purulhá	1508	14.85	24.00	61.15	85.15
Alta Verapaz	Cobán	1601	15.27	13.19	71.54	84.73
Alta Verapaz	Santa Cruz Verapaz	1602	38.90	32.41	28.69	61.10
Alta Verapaz	San Cristóbal Verapaz	1603	26.43	34.82	38.74	73.57
Alta Verapaz	Tactic	1604	43.01	31.43	25.56	56.99
Alta Verapaz	Tamahú	1605	20.80	46.29	32.91	79.20
Alta Verapaz	San Miguel Tucurú	1606	11.08	23.54	65.38	88.92
Alta Verapaz	Panzós	1607	8.93	26.08	64.99	91.07
Alta Verapaz	Senahú	1608	7.77	23.42	68.81	92.23
Alta Verapaz	San Pedro Carchá	1609	23.12	46.39	30.50	76.88
Alta Verapaz	San Juan Chamelco	1610	26.25	37.75	36.00	73.75
Alta Verapaz	San Agustín Lanquín	1611	11.04	25.79	63.17	88.96
Alta Verapaz	Santa María Cahabón	1612	13.22	28.79	57.99	86.78
Alta Verapaz	Chisec	1613	15.17	37.40	47.44	84.83
Alta Verapaz	Chahal	1614	11.67	27.68	60.65	88.33
Alta Verapaz	Fray Bartolomé de Las Casas	1615	17.99	36.91	45.10	82.01

Alta Verapaz	Santa Catalina la Tinta	1616	11.13	23.21	65.67	88.87
Alta Verapaz	Raxruhá	1617	11.80	40.53	47.66	88.20
Petén	Flores	1701	16.46	45.57	37.97	83.54
Petén	San José	1702	36.26	40.36	23.38	63.74
Petén	San Benito	1703	30.17	41.97	27.85	69.83
Petén	San Andrés	1704	21.15	39.46	39.39	78.85
Petén	La Libertad	1705	26.20	40.00	33.80	73.80
Petén	San Francisco	1706	36.09	30.95	32.96	63.91
Petén	Santa Ana	1707	26.66	42.32	31.02	73.34
Petén	Dolores	1708	30.89	37.44	31.67	69.11
Petén	San Luis	1709	25.45	34.71	39.84	74.55
Petén	Sayaxché	1710	19.61	36.38	44.01	80.39
Petén	Melchor de Mencos	1711	18.77	50.33	30.90	81.23
Petén	Poptún	1712	16.19	42.02	41.79	83.81
Petén	Las Cruces	1713	25.04	33.65	41.31	74.96
Petén	El Chal	1714	33.42	37.41	29.16	66.58
Izabal	Puerto Barrios	1801	38.02	33.77	28.21	61.98
Izabal	Livingston	1802	21.34	32.67	45.99	78.66
Izabal	El Estor	1803	7.99	33.04	58.96	92.01
Izabal	Morales	1804	45.49	32.47	22.04	54.51
Izabal	Los Amates	1805	46.35	28.82	24.84	53.65
Zacapa	Zacapa	1901	34.85	24.52	40.64	65.15
Zacapa	Estanzuela	1902	62.90	25.03	12.08	37.10
Zacapa	Río Hondo	1903	60.22	29.11	10.68	39.78
Zacapa	Gualán	1904	49.25	27.70	23.05	50.75
Zacapa	Teculután	1905	59.79	29.69	10.51	40.21
Zacapa	Usulután	1906	50.45	31.57	17.98	49.55
Zacapa	Cabañas	1907	41.30	27.73	30.97	58.70
Zacapa	San Diego	1908	53.57	33.49	12.94	46.43
Zacapa	La Unión	1909	28.33	31.91	39.76	71.67
Zacapa	Huité	1910	29.76	31.08	39.15	70.24
Zacapa	San Jorge	1911	32.95	33.65	33.40	67.05
Chiquimula	Chiquimula	2001	26.06	19.30	54.64	73.94
Chiquimula	San José la Arada	2002	32.46	35.98	31.56	67.54
Chiquimula	San Juan Ermita	2003	25.09	24.39	50.52	74.91
Chiquimula	Jocotán	2004	9.73	15.68	74.60	90.27

Chiquimula	Camotán	2005	13.64	18.08	68.28	86.36
Chiquimula	Olopa	2006	15.58	20.93	63.49	84.42
Chiquimula	Esquipulas	2007	48.71	27.32	23.97	51.29
Chiquimula	Concepción las Minas	2008	60.01	28.30	11.69	39.99
Chiquimula	Quezaltepeque	2009	42.53	31.77	25.69	57.47
Chiquimula	San Jacinto	2010	11.57	34.31	54.12	88.43
Chiquimula	Ipala	2011	60.40	27.14	12.46	39.60
Jalapa	Jalapa	2101	22.35	15.72	61.93	77.65
Jalapa	San Pedro Pinula	2102	21.74	29.12	49.14	78.26
Jalapa	San Luis Jilotepeque	2103	46.24	26.79	26.97	53.76
Jalapa	San Manuel Chaparrón	2104	59.05	23.12	17.83	40.95
Jalapa	San Carlos Alzatate	2105	26.83	31.80	41.37	73.17
Jalapa	Monjas	2106	58.21	25.55	16.24	41.79
Jalapa	Mataquescuintla	2107	42.92	34.32	22.77	57.08
Jutiapa	Jutiapa	2201	13.31	22.90	63.79	86.69
Jutiapa	El Progreso	2202	71.32	22.05	6.63	28.68
Jutiapa	Santa Catarina Mita	2203	52.30	30.40	17.30	47.70
Jutiapa	Agua Blanca	2204	57.23	28.36	14.41	42.77
Jutiapa	Asunción Mita	2205	61.27	26.89	11.84	38.73
Jutiapa	Yupiltepeque	2206	35.29	36.12	28.59	64.71
Jutiapa	Atescatempa	2207	39.52	37.22	23.26	60.48
Jutiapa	Jerez	2208	55.67	28.90	15.44	44.33
Jutiapa	El Adelanto	2209	26.23	26.48	47.29	73.77
Jutiapa	Zapotitlán	2210	29.75	31.30	38.95	70.25
Jutiapa	Comapa	2211	26.19	32.83	40.98	73.81
Jutiapa	Jalpatagua	2212	44.27	28.95	26.78	55.73
Jutiapa	Conguaco	2213	18.35	24.22	57.44	81.65
Jutiapa	Moyuta	2214	37.58	32.74	29.68	62.42
Jutiapa	Pasaco	2215	41.20	33.31	25.49	58.80
Jutiapa	San José Acatempa	2216	48.17	35.44	16.39	51.83
Jutiapa	Quesada	2217	60.56	27.67	11.77	39.44

Fuente: elaboración propia con datos del XII Censo nacional de población y VII de habitación (2018).

# Factores que influyen en la inversión extranjera en Guatemala y propuesta de políticas públicas, para propiciar condiciones favorables para su atracción

## Artículo de investigación

Fecha de recepción: junio de 2021

Fecha de aceptación: noviembre de 2021

Autor: Luis Fernando Lemus Mackay <sup>1</sup>

## Resumen

El presente estudio explora los factores clave de los flujos entrantes de inversión extranjera directa (IED) en Guatemala. Para la consecución de dicho objetivo se identificaron las variables determinantes en el comportamiento de los flujos de IED, provenientes de aquellos países y economías que han sido líderes en su atracción, aunado a lo indicado por la literatura económica. Posteriormente, se realizó un análisis econométrico con un modelo de vectores autorregresivos (VAR). A través de las funciones impulso-respuesta (IRF) y descomposición de la varianza de error de pronóstico (FVED), se determinó que el factor que tiene la mayor influencia en la atracción de flujos de IED, tanto en el corto como largo plazo, es el tamaño del mercado. A su vez, en el corto plazo se concluye que los factores que inciden en la atracción de inversiones es la estabilidad macroeconómica y la apertura comercial. Sin embargo, en el largo plazo (10 años), factores como el capital humano y la infraestructura tienen una mayor importancia. Con base en los resultados obtenidos se plantean propuestas, políticas y acciones que incentiven dichos factores y atraigan más inversión extranjera para el país.

**Palabras clave:** Inversión Extranjera Directa (IED), Modelo de Vectores Autorregresivos (VAR), Funciones Impulso-Respuesta (IRF), Descomposición de la Varianza de Error de Pronóstico (FVED), tamaño del mercado, estabilidad macroeconómica

## Abstract

*This study explores the determining factors of the inflows of direct foreign investment in Guatemala. To achieve this objective, the variables that have been the main determinants in the behavior of FDI flows from those countries and economies that have been leaders in their attraction were*

<sup>1</sup> Afiliación Institucional: Vicerrectoría de Investigación y Proyección, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, Guatemala. luis.mackay95@gmail.com

*identified, in addition to what is indicated by the economic literature. Subsequently, an econometric analysis was performed with a vector autoregressive (VAR) model. Through the Impulse-Response Functions (IRF) and Forecast Variance Error Decomposition (FVED), it was determined that the factor that has the greatest influence on attracting FDI flows, both in the short and long term, is the market size. Moreover, in the short term it is concluded that the factors that influence the attraction of investments are macroeconomic stability and trade openness. However, in the long term (10 years), factors such as human capital and infrastructure are of greater importance. Based on the results obtained, proposals, policies and actions were proposed to encourage these factors and attract more foreign investment to the country.*

**Key words:** Foreign Direct Investment (FDI), Autoregressive Vector Model (VAR), Impulse-Response Functions (IRF), Forecast Variance Error Decomposition (FVED), market size, macroeconomic stability.

## Introducción

Ante un mundo cada vez más globalizado e interconectado, la inversión extranjera directa ha adquirido auge y preponderancia en la actualidad. La misma se puede manifestar de diversas formas como la creación de nuevas plantas, la participación en una empresa ya establecida para crear una filial, inversión de capital entre otras, con el fin de generar una conexión duradera y de largo plazo.

La IED ha sido identificada como un factor clave para el crecimiento de los países en vías de desarrollo. En efecto, sus beneficios se propagan a toda la economía e impulsan el comercio internacional, facilitan el financiamiento empresarial, amplían las oportunidades laborales y elevan la competitividad, a través de mayor tecnología y productividad de todos los factores productivos. De hecho, este tipo de inversión permite incrementar la creación de empleo, el desarrollo y la captación de divisas; estimula la competencia; incentiva la transferencia de innovadoras tecnologías e impulsa las exportaciones. Estos beneficios, a su vez, se transfieren al consumidor doméstico, a través de la obtención de una mayor gama de productos y a mejores precios (Secretaría de Economía, 2016).

Consecuentemente, la IED actúa como un impulso crucial para la integración económica internacional. Con un marco político apropiado, esta puede brindar estabilidad financiera, desarrollo económico y el bien común (OCDE, 2011). En efecto, los países pueden estimular el ingreso de inversión directa para mejorar sus finanzas. Por ejemplo, las empresas que establecen operaciones en otros países están sujetas a las leyes tributarias locales y con frecuencia incrementan significativamente los ingresos tributarios del país receptor, aumentan el empleo, mejoran la productividad, transfieren tecnología y conocimientos y promueven el crecimiento económico en general (Galeza y Chan, 2015).

Galeza y Chan (2015), indican que la mayor competitividad generada por las empresas extranjeras comúnmente obliga a los competidores nacionales a elevar su productividad, para no quedar fuera de la actividad. Los proveedores de bienes y servicios también pueden incrementar su

productividad, debido a que el inversor directo exige entregas de mayor volumen o calidad. El incremento del volumen y la diversidad de los productos y servicios en la economía, establecen una mejora general de la calidad y el tamaño del mercado.

Del mismo modo, Galeza y Chan (2015), establecen que los países receptores también se favorecen de la transmisión de conocimientos y tecnología, en muchos casos procedente de la rotación del personal. Las empresas entrantes suelen brindar mayores oportunidades de capacitación que los empleadores locales. Dicho *know-how* se transfiere luego a empresas locales, cuando los empleados ya capacitados dejan la empresa extranjera para pasar a otra local.

A pesar de los múltiples beneficios que representa para un país, América Latina y el Caribe, en términos generales, han experimentado una caída en los flujos de inversión extranjera. A nivel mundial, los montos de inversión extranjera directa (IED) disminuyeron en un 40 % en 2020 y, entre un 5 % a 10 % en 2021. De esta manera, en 2021 la IED alcanzaría su menor valor desde 2005. Además, América Latina y el Caribe es la región que tuvo la baja más pronunciada. No obstante, en Centroamérica, las entradas de IED crecieron únicamente en países como Panamá y Guatemala (Cepal, 2020).

Consecuentemente y derivado del contexto actual, se ha observado una tendencia creciente en el número de países, que incluyen la creación de un ambiente adecuado y atractivo, para la recepción de la IED, como una de sus prioridades de su política (Ramírez Hunter, 2013). Ramírez Hunter (2013) indica, también, que Guatemala no ha sido ajena a esta tendencia internacional de competencia por la captura de IED.

El presente estudio ha sido elaborado con la intención de desarrollar un análisis de la información relevante, relativa al nivel de Inversión Extranjera Directa y ciertas variables potencialmente explicativas de su comportamiento. Así pues, esta investigación busca identificar las variables que han sido las principales determinantes, en el comportamiento de los flujos de IED, de aquellos países y economías que han sido exitosos y fructíferos en su atracción y se consideran líderes a nivel mundial de este aspecto. Consecuentemente, con base en la identificación de esas condiciones y factores determinantes, se pretende elaborar propuestas de políticas públicas que estimulen y propicien las condiciones favorables, para la atracción de IED en Guatemala.

Para la consecución de este objetivo principal, en la siguiente sección se desarrolla una revisión literaria de índole teórica y empírica referente a la IED; subsiguientemente, se presenta una caracterización de la inversión en Guatemala, la cual detalla la evolución de los flujos, los sectores destino y la participación correspondiente de cada uno, así como los países origen y una comparación de la situación del país, contra países de América Latina y el Caribe. Asimismo, se exploran las políticas, acciones y condiciones de aquellos países líderes en la atracción de la IED. En consecuencia, la presente investigación busca identificar las variables, que puedan resultar más importantes, para la atracción de la IED; por lo que el análisis econométrico se realizará a través modelos de vectores autorregresivos (VAR. Se desarrolla el análisis de dichos modelos con el uso de las Funciones Impulso-Respuesta (IRF) y Descomposición de la Varianza de Error de Pronóstico (FVED). Con base en los resultados obtenidos se procede a plantear propuestas, políticas y acciones que incentiven dichos factores y atraigan más inversión extranjera para el país.

## Antecedentes

### **Evidencia Empírica**

Ramírez Hunter (2013), ajustó tres modelos de vector de corrección de error (VEC) a tres conjuntos de variables, para el caso de Guatemala. En el primer modelo incorporó las siguientes variables: IED, infraestructura, la estabilidad económica, costos de producción y capital humano; donde utilizó como *proxy* el flujo de IED, producción total de electricidad, nivel de precios, salario medio de afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y gasto operativo total en educación, respectivamente. En el segundo, abarcó variables como el tamaño de mercado (*proxy*: PIB), la apertura comercial (*proxy*: el índice de apertura) y el acceso a activos específicos (*proxy*: nivel de depleción de recursos minerales). Finalmente, en el tercer modelo se explora la interrelación entre la IED con la tasa impositiva a las empresas (*proxy*: tasa *backward-looking* calculada sobre los impuestos directos a las empresas) y, como variables control, empleó el nivel de infraestructura y tamaño del mercado. En términos generales, Ramírez (2013), concluye que la infraestructura, la apertura comercial y la estabilidad económica son las principales variables determinantes del comportamiento de la IED, seguidas en importancia por los costos de producción y el tamaño del mercado.

Morales Jurado (2015), también para Guatemala, priorizó las variables que posiblemente podrían resultar más significativas para la IED, a través de un modelo de vectores autorregresivos (VAR). Con base en los resultados de su investigación e inclusive con fundamento empírico de otras, Morales Jurado (2015), determinó que las variables PIB, importaciones, exportaciones, tasa de cambio oficial y total de reservas, explican en gran medida la IED. En efecto, se determinó que el factor preponderante de la IED es la estabilidad económica, explicada por el total de reservas y la tasa de cambio.

El segundo determinante fue la apertura comercial que el país demuestra, explicado por las importaciones y exportaciones. Finalmente, el tercer determinante resultó ser el desempeño de la economía explicado por el PIB.

Huesta Pacsi (2016), examinó los factores determinantes de la IED en el Perú, para el periodo 1993-2015, en series trimestrales. El modelo especificado postula que las variables producto interno bruto, gastos de capital, tipo de cambio real multilateral, nivel de apertura de la economía, renta de factores e inestabilidad social, son determinantes de la localización de inversión extranjera directa en el Perú. Concluye este autor, que las variables que resultaron consistentes, tanto económica como econométricamente y permitieron calificarlas como determinantes de la IED, fueron: el tamaño del mercado (aproximado por la demanda interna), el costo laboral, la estabilidad macroeconómica y las utilidades.

Rodríguez Puello y Forero Vargas (2016), utilizaron un análisis estadístico y econométrico (datos panel dinámicos) para una muestra de 167 países, durante el período 1994 y 2014. Como determinantes de la IED, se evalúa un conjunto de variables como apertura económica, tamaño y crecimiento de la economía, capital humano, infraestructura, así como, estabilidad política-económica. Se determinó que la IED está relacionada de forma significativa y positiva con el PIB constante, PIB per cápita, el crecimiento económico, la tasa de penetración del internet, la PEA, la tasa de alfabetización y el grado de apertura comercial. En contraste, la devaluación de la tasa de cambio, la inflación y tasa de homicidios poseen una relación negativa.

Tinoco-García y Guzmán-Amaya (2019), analizaron los elementos determinantes para la atracción de IED en México, durante el periodo 2000-2018, a través de un modelo econométrico de datos de panel dinámico, donde la variable dependiente se representó mediante los flujos de IED en los diferentes estados de México. Por su parte, las variables independientes comprendidas fueron la demanda regional, costos de producción, políticas públicas regionales y presencia regional de economías de aglomeración. Los resultados indican que las variables de costos de producción, economías de aglomeración y la IED rezagada son determinantes para la atracción de IED en México; sin embargo, la variable demanda regional resultó significativa en ciertas especificaciones y la de políticas públicas, no resultó significativa.

**Tabla 1**

*Resumen de los principales estudios consultados sobre IED*

Autor (año)	País/Región	Investigación	Variables explicativas utilizadas
Ramírez Hunter, Víctor Hugo (2013)	Guatemala	Factores determinantes de la inversión extranjera directa en Guatemala.	Modelo 1 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión extranjera directa</li> <li>• Infraestructura (producción total de electricidad)</li> <li>• Estabilidad económica (nivel de precios)</li> <li>• Costos de producción (salario promedio anual afiliados al IGSS)</li> <li>• Capital humano (gasto operativo anual total en educación)</li> </ul>
			Modelo 2 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión extranjera directa</li> <li>• Tamaño/ crecimiento del mercado (PIB)</li> <li>• Nivel de apertura al comercio exterior (importaciones + exportaciones) / PIB)</li> <li>• Acceso a activos específicos (agotamiento de recursos naturales)</li> </ul>
			Modelo 3 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión extranjera directa</li> <li>• Tasa impositiva a las empresas</li> <li>• Infraestructura</li> <li>• Tamaño del mercado</li> </ul>

Autor (año)	País/Región	Investigación	Variables explicativas utilizadas
Morales Jurado, Rodrigo (2015)	Guatemala	Tesis de grado: Variables que inciden en la atracción de inversión Extranjera directa en Guatemala	<p>Desempeño de la economía</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PIB (US\$ a precios constantes de 2005)</li> </ul> <p>Apertura comercial</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exportaciones de bienes y servicios (US\$ a precios constantes de 2005)</li> <li>• Importaciones de bienes y servicios (US\$ a precios constantes de 2005)</li> </ul> <p>Estabilidad macroeconómica</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de cambio oficial (GTQ por US\$, promedio por un periodo)</li> <li>• Total de reservas internacionales</li> </ul>
Huerta Pacsi, Luis Felipe (2016)	Perú	Factores determinantes de la Inversión extranjera directa en el Perú: 1993-2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión extranjera directa</li> <li>• Demanda interna (tamaño del mercado)</li> <li>• Gasto de capital del gobierno central</li> <li>• Índice de salario real de Lima metropolitana (costos laborales)</li> <li>• Índice de tipo de cambio real multilateral (estabilidad macroeconómica)</li> <li>• Nivel de apertura de la economía (X+IM) / PIB</li> <li>• Renta de factores (utilidades)</li> <li>• Inestabilidad social y política (indicador de número de huelgas)</li> </ul>

Autor (año)	País/Región	Investigación	Variables explicativas utilizadas
Rodríguez Puello, Gabriel Orlando & Forero Vargas, Daniel Alfonso (2016)	Colombia Sin embargo, el análisis se realizó con base en una muestra 167 países del mundo.	Factores determinantes de la Inversión extranjera directa	Variable dependiente: La inversión extranjera directa recibida Factores determinantes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tamaño de mercado (se tomó como variable proxy el PIB y el PIB per cápita de los países en USD)</li> <li>• Crecimiento económico (tasa de crecimiento del PIB de cada país)</li> <li>• Estabilidad económica (se utilizó como variable proxy la tasa de inflación y la variación de la tasa de cambio)</li> <li>• Atractivo del mercado laboral extranjero (la tasa de desempleo como <i>proxy</i>)</li> <li>• Infraestructura (<i>proxy</i>: tasa de penetración del internet)</li> <li>• Estabilidad política (<i>proxy</i>: tasa de homicidios intencionales)</li> <li>• Capital humano (variables <i>proxy</i>: PEA y la tasa de alfabetización)</li> <li>• <i>Apertura comercial</i> (variables <i>proxy</i>: Cociente entre el comercio total y PIB y arancel medio)</li> </ul>
Tinoco-García, María José; Guzmán-Anaya, Leo (2019)	México	Factores regionales de atracción de inversión extranjera directa en México	Variable dependiente: IED Variables independientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Demanda Regional (<i>proxy</i>: PIB)</li> <li>• Costos de producción (<i>proxy</i>: Salarios a trabajadores)</li> <li>• Políticas Públicas Regionales (índice de Calidad Institucional)</li> <li>• Economías de aglomeración (número de empresas por estado)</li> </ul>

*Nota.* La tabla resume los principales estudios consultados en los cuales se indica el país o región para la cual se hizo el análisis, así como las variables empleadas en el análisis econométrico. Fuente: elaboración propia con base en Ramírez Hunter (2013), Morales Jurado (2015), Huerta Pacsí (2016), Rodríguez Puello, y Forero Vargas(2016), Tinoco-García y Guzmán-Anaya(2019).

## Factores determinantes de la IED

De acuerdo con el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), elaborado por García y López (2020), los factores determinantes de la IED se pueden clasificar en tres principales grupos:

- las condiciones económicas generales;
- las condiciones político-institucionales;
- los instrumentos que tienen como objetivo principal incidir en decisiones de inversión.

García y López (2020), indican que las condiciones económicas más importantes abarcan aspectos como:

- el tamaño y potencial de crecimiento del mercado;
- la estabilidad macroeconómica;
- la disponibilidad de factores de producción (cantidad, calidad y costo de recursos naturales y trabajo de diversos niveles de calificación);
- las economías de aglomeración;
- la infraestructura de transporte y comunicaciones;
- las capacidades y competencias tecnológica-innovadoras del ambiente local.

En cuanto a las condiciones político-institucionales se destacan factores como:

- la calidad institucional del país receptor;
- la estabilidad de las reglas del juego y la protección de los derechos de los inversores;
- las condiciones regulatorias como procedimientos administrativos, contratación de personal y el movimiento de personas;
- el grado de carga tributaria;
- el nivel de apertura comercial;
- la existencia de acuerdos bilaterales o regionales.

Dependerá de la motivación de los inversores, así variarán los factores determinantes. En efecto, García y López (2020), indican que la IED busca mercados y está primordialmente atraída por el tamaño del mercado, así como, al peso de los costos asociados al comercio e importaciones. Por su parte, la IED orientada a la búsqueda de recursos, da preponderancia a determinantes como la abundancia relativa de los recursos naturales y sus respectivos costos. La IED orientada a la búsqueda de la eficiencia, considera primordial la disponibilidad, capacitación y productividad del capital humano, los costos laborales y productivos del país y el grado de apertura comercial. En efecto, este tipo de inversión es atraído por países suscritos a esquemas de integración regional y, a acuerdos que favorezcan la libre circulación de bienes y personas. Finalmente, la IED en búsqueda de activos estratégicos, da mayor importancia a las economías de aglomeración, la infraestructura, la disponibilidad de capital humano y las capacidades tecnológicas del país receptor.

### ***Lo que les importa a los inversores en los países en desarrollo:***

#### **Resultados de la encuesta de competitividad de la inversión global**

La encuesta de Competitividad de inversión global (GIC por sus siglas en inglés), ofrece evidencia práctica, para ayudar a los responsables a diseñar políticas y priorizar reformas que los inversores valoran. A través de entrevistas con 754 ejecutivos de corporaciones multinacionales (EMN), que tienen inversiones en países en desarrollo, la encuesta midió el papel en las decisiones de IED, que influyen en variables del clima de inversión, como incentivos a la inversión, promoción, regulaciones de IED y procesos administrativos.

Kusek y Silva (2018), con base en la encuesta de GIC, muestran los cinco hallazgos principales en torno a la IED:

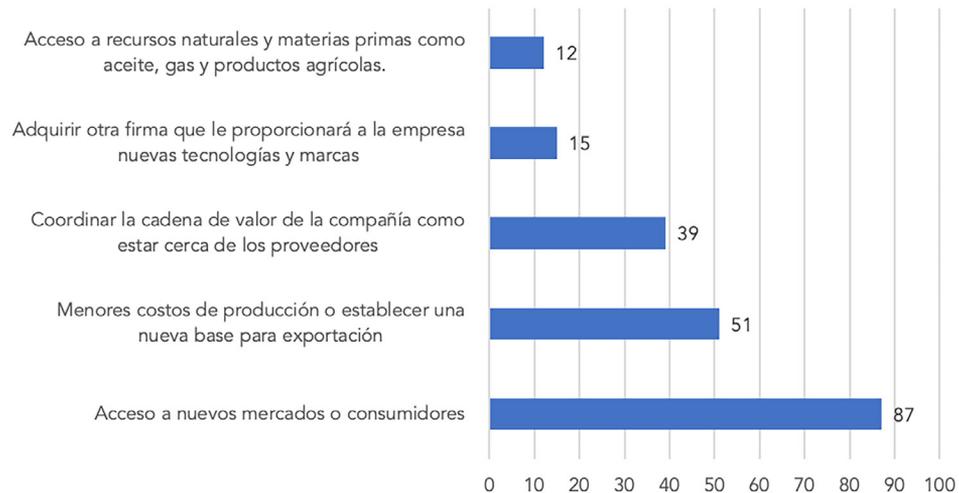
- Los inversores involucrados en la eficiencia orientada a la exportación, generalmente, buscan destinos competitivos en costos a nivel internacional y plataformas de exportación potenciales. Asimismo, valoran, mucho más que otros inversores, los vínculos, incentivos, acuerdos comerciales y servicios de agencias de promoción de inversiones (IPA). Incentivos como las exenciones fiscales son importantes para el 64 % de los inversores, en comparación con el 47 % de sus homólogos que participan en otros tipos de inversión. Aproximadamente la mitad de los inversores, que participan en la búsqueda de IED de manera eficiente, estiman los servicios del IPA muy importantes, pero para los que participan en otros tipos de IED, solo alrededor de un tercio. Aquí, claramente, se observa cómo aspectos como los costos, apertura comercial e infraestructura son factores cruciales para los inversores.

- Más de un tercio de los inversores reinvierten todas sus ganancias en el país anfitrión. Las políticas favorables a la expansión de un negocio son más valoradas, por los inversores, que las utilizadas por los gobiernos para atraerlos.
- Las garantías de protección a la inversión son fundamentales, para retener y ampliar las inversiones a largo plazo, en todos los tipos de IED. Más del 90 % de todos los inversores califican varios tipos de protecciones legales como importantes o de importancia crítica, la calificación más alta entre todos los factores incluidos en la encuesta. Estas garantías incluyen la capacidad de transferir moneda dentro y fuera del país y, la existencia de protecciones legales contra la expropiación, contra el incumplimiento de contrato y contra la conducta gubernamental no transparente o arbitraria. Con base en este hallazgo, se sopesan más los factores como estabilidad política y económica, los cuales serán fundamentales para los inversores.
- Los inversores valoran mucho la capacidad y las habilidades existentes de los proveedores locales, pero también encuentran que el apoyo del gobierno, como proporcionar información sobre la disponibilidad de proveedores locales, es significativo. Dado que los inversores extranjeros obtienen alrededor del 43 % de sus insumos de producción a nivel local, los contratos con proveedores y los vínculos con las empresas locales tienen el potencial de crear beneficios, para el sector privado.
- Alrededor del 30 % de los inversores han experimentado el cierre de una filial en un país en desarrollo, consideran que se podría haber evitado de no ser por las condiciones macroeconómicas inestables y el aumento de la incertidumbre política y regulatoria. Tres cuartas partes de los inversores han experimentado interrupciones en sus operaciones debido a eventos y fuerzas de riesgo político. Una cuarta parte de los inversores que experimentaron interrupciones cancelaron o retiraron su inversión. Los casos graves ocurren con muy poca frecuencia, alrededor del 13 % por incumplimiento de contrato y el 5 % por expropiación, pero cuando ocurren, el impacto negativo es fuerte. En casos de incumplimiento de contrato, más de un tercio de los inversores cancelan o retiran inversiones y, por expropiación, casi la mitad. Consecuentemente, la estabilidad económica y política vuelven a surgir como factores preponderantes de la inversión.

### Figura 1a

#### Las motivaciones múltiples de los inversores

##### a. Motivación (cifras en porcentajes)

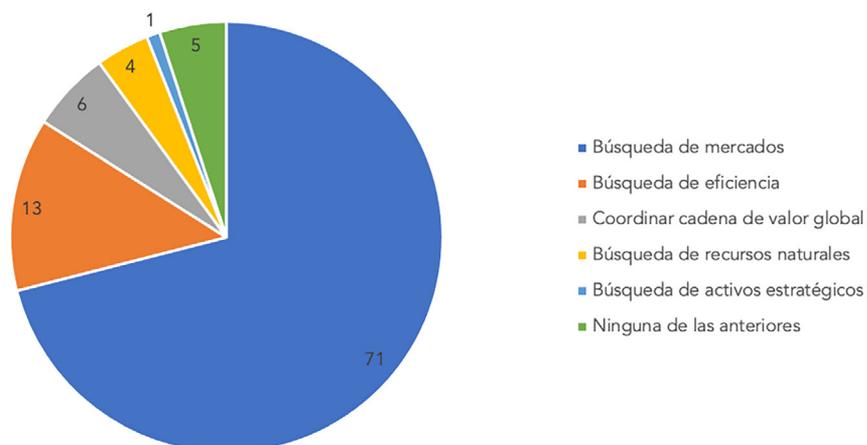


Nota. Los gráficos muestran que los inversores tienen múltiples motivaciones e intereses para incurrir en inversiones extranjeras. Vale la pena destacar que la primera figura las cifras no suman un 100 % debido a que los encuestados tenían la posibilidad de escoger más de una motivación. En efecto alrededor del 62 % de los encuestados escogió dos o más motivaciones. Fuente: elaboración propia con cifras del Banco Mundial con base en la Encuesta GIC (2018).

### Figura 1b

#### Las motivaciones múltiples de los inversores

##### b. La motivación más importante (cifras en porcentajes)



Nota. Sin embargo, es claro que una de las motivaciones más importantes para los inversores en términos generales es la búsqueda de nuevos mercados y consumidores. Fuente: elaboración propia con cifras del Banco Mundial con base en la Encuesta GIC (2018).

De acuerdo con Kusek y Silva (2018), en esta encuesta, cerca del 90 % de los inversores dijo que acceder a nuevos mercados o clientes fue una de sus motivaciones. Aproximadamente la mitad de los encuestados, estuvieron motivados por la reducción de los costos de producción, o bien, por el establecimiento de una nueva base para las exportaciones. La motivación de coordinar una cadena de valor ocurre para dos quintos de los encuestados. Pocos encuestados se identifican con la motivación de adquirir activos estratégicos (15 %) o acceder a recursos naturales y materias primas (12 %). Críticamente, casi dos tercios de los inversores seleccionaron múltiples motivaciones y, cuando se le preguntó sobre qué motivación prevalece, la mayoría de los inversores (71 %) indicaron que buscan mercados nuevos.

Los inversores en busca de eficiencia, en comparación con los inversores que participan en otros tipos de IED, son más sensibles a diversas características del mercado receptor, incluidos los factores del clima de inversión. Estas características del mercado anfitrión incluyen estabilidad macroeconómica y tipo de cambio favorable, mano de obra, infraestructura física, tasas impositivas, acceso a la tierra y fuentes de financiamiento nacionales. Entre las variables del clima de inversión, las empresas multinacionales otorgan una mayor importancia a las garantías de protección de la inversión, la facilidad de entrada, los proveedores locales, los incentivos, los acuerdos comerciales y los tratados bilaterales de inversión, en comparación con otros inversores. Esto sugiere que las empresas en busca de eficiencia pueden responder mejor a las políticas y reformas, destinadas a mejorar el entorno empresarial.

Kusek y Silva (2018), indican también que, si bien los inversores consideran una amplia gama de factores al decidir invertir, los más

importantes son la estabilidad política y la seguridad, así como un entorno legal y regulatorio favorable a las empresas. Estas superan otras variables como infraestructura, talento y habilidad laboral, así como, bajos costos de mano de obra e insumos. En efecto, entre los encuestados, el 86 % considera que el entorno legal y regulatorio es importante o críticamente importante, lo que sugiere que influye mucho en la decisión de inversión.

Muchos países en desarrollo tienen burocracias ineficientes, regulaciones opacas, procedimientos complejos y altos costos de transacción, que socavan su competitividad. No es sorprendente que cuatro de cada cinco inversionistas encuestados califiquen la transparencia y la previsibilidad en la conducta de los organismos públicos, las garantías de protección de la inversión previstas en las leyes del país y la facilidad para iniciar un negocio, como algo importante en su decisión sobre dónde invertir. Además, alrededor de un tercio de los inversores las consideran de importancia crítica.

En efecto, aproximadamente el 29 % de los inversores encuestados habían cerrado al menos una de las filiales de su empresa en un país en desarrollo. Las razones más comunes fueron cambios en la estrategia de la empresa y condiciones macroeconómicas inestables, incluido un tipo de cambio desfavorable. El aumento de la incertidumbre política o regulatoria fue la tercera razón más común, que ocurrió en aproximadamente un tercio de los casos de desinversión. La conducta gubernamental arbitraria, las restricciones repentinas a la transferencia de moneda y el incumplimiento de contrato, por parte de los gobiernos, son factores que más del 20 % de los inversores encuestados indicaron que fueron factores determinantes para su desinversión. Estos resultados confirman que las empresas

valoran la transparencia y la previsibilidad en la conducta de las agencias públicas, así como las protecciones a las inversiones. Si bien los gobiernos no pueden hacer mucho sobre los cambios en las estrategias corporativas de las empresas inversoras, o sobre las condiciones económicas mundiales, pueden influir en factores propios de sus países. En particular, mantener un tipo de cambio adecuadamente estable y equilibrado, gestionar la estabilidad macroeconómica y garantizar políticas y normativas transparentes, coherentes y predecibles son fundamentales para evitar que los inversores se retiren (Kusek & Silva, 2018).

## Marco teórico

### **Definición del concepto inversión extranjera directa**

De acuerdo con el Congreso de la República de Guatemala (1998), en su Decreto 9-98, Inversión Extranjera es cualquier tipo de inversión que involucre toda clase de transferencia de capital a la República de Guatemala, procedente del exterior, realizada por un inversionista extranjero. Queda incluido, asimismo, dentro de este concepto, la reinversión que pudiera hacer el inversionista extranjero en el territorio guatemalteco, de cualquier renta o capital generado en Guatemala a través de su inversión.

Según la Secretaría de Economía de México (2016), la Inversión Extranjera Directa (IED) es aquella que tiene como objetivo establecer un vínculo perdurable con fines económicos y empresariales de largo plazo, por parte de un inversionista extranjero en el país receptor.

En efecto, se considera IED:

- La participación de inversionistas extranjeros en el capital social de empresas residentes.
- La participación de inversionistas extranjeros en las actividades y actos contemplados por la ley.

Asimismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2011), establece que la IED refleja el objetivo de fundar un interés duradero, por parte de una empresa residente en una economía (el inversor directo), en una empresa domiciliada en una economía diferente de la del inversor directo (la empresa de inversión directa). El interés perdurable involucra la existencia de un vínculo de largo plazo, entre el inversor directo y la empresa de inversión directa; asimismo, un grado característico de influencia en la gestión de la empresa.

La intención de obtener un «interés de larga duración» es el componente crucial de la inversión directa. Un inversor de cartera puede vender una acción o un bono rápidamente, ya sea para consolidar una ganancia o evitar una pérdida, pero la mayoría de las sociedades que entran en un mercado extranjero mediante la inversión directa esperan influir de manera sustancial en la gestión de la empresa, o controlarla, en el largo plazo (Galeza y Chan, 2015, p. 34).

### **Ventajas de la IED**

La IED ha sido fundamental, para facilitar el crecimiento y la transformación económica, en los países en desarrollo. De hecho, la IED ha pasado a ser la principal fuente de financiación externa; es un vehículo esencial para la transferencia de tecnología de los países desarrollados a los países en desarrollo; estimula la inversión de capital local y facilita las mejoras de la dotación de capital humano y

las instituciones de los países receptores. Para los pequeños estados insulares en desarrollo, que además tienen restricciones cambiarias, la IED cumple otra función fundamental: sirve para aumentar la reserva de divisas (Mamingi & Kareem, 2018).

Asimismo, Mamingi y Kareem (2018), indican que la mayoría de las investigaciones empíricas sobre la relación entre la IED y el crecimiento, tiene sus raíces en las teorías neoclásica y endógena. Según la teoría neoclásica, la IED ha incidido únicamente en la acumulación de capital, sin alterar el crecimiento de largo plazo, que solo ha sido posible gracias a variables exógenas como el progreso tecnológico y el crecimiento de la población. En contraparte, los modelos modernos de crecimiento endógeno exploran los efectos indirectos de la IED, como la transferencia de tecnología, los aumentos de productividad, la expansión del mercado y otras ventajas para el país receptor. De allí el creciente interés en la capacidad de absorción de los países en desarrollo, para explotar el potencial de crecimiento a largo plazo de las entradas de IED.

Asimismo, Loungani y Razin (2001), observan que la IED puede tener otras ventajas, a saber: permite la transferencia de tecnología —sobre todo en forma de nuevas variedades de insumos de capital— que, no se logra con inversiones financieras ni con el comercio de bienes y servicios; esta puede fomentar la competencia en el mercado nacional de insumos. Los que reciben IED a menudo obtienen capacitación para sus empleados en el desempeño de las nuevas tareas, lo que contribuye al desarrollo del capital humano del país. Las ganancias que produce la IED incrementan el ingreso obtenido de los impuestos a las sociedades en el país. Por supuesto, los países a menudo prefieren renunciar a parte de este ingreso y reducir las

tasas del impuesto, sobre las sociedades a fin de atraer la IED.

Los beneficios de la IED van más allá de atraer el capital necesario. La inversión extranjera también confiere conocimientos técnicos, capacidad de gestión y organización, así como, acceso a los mercados extranjeros. Además, la IED tiene un potencial significativo para transformar las economías mediante la innovación, el aumento de la productividad y la creación de empleos mejor remunerados y más estables en los países receptores, en los sectores que atraen IED y en las industrias de apoyo [...] La IED también puede acelerar el aumento de la productividad en los países receptores. Aporta tecnología extranjera y conocimientos de frontera que, si las empresas locales lo absorben con éxito, pueden mejorar su productividad directamente. La IED también puede incrementar la competencia entre las empresas en el mercado local al llevar a una reasignación de recursos de las empresas menos productivas a las más productivas, aumentando así la productividad agregada a largo plazo. La IED puede beneficiar a las empresas nacionales principalmente a través de vínculos y canales de demostración (World Bank Group, 2018, pp. 1-2).

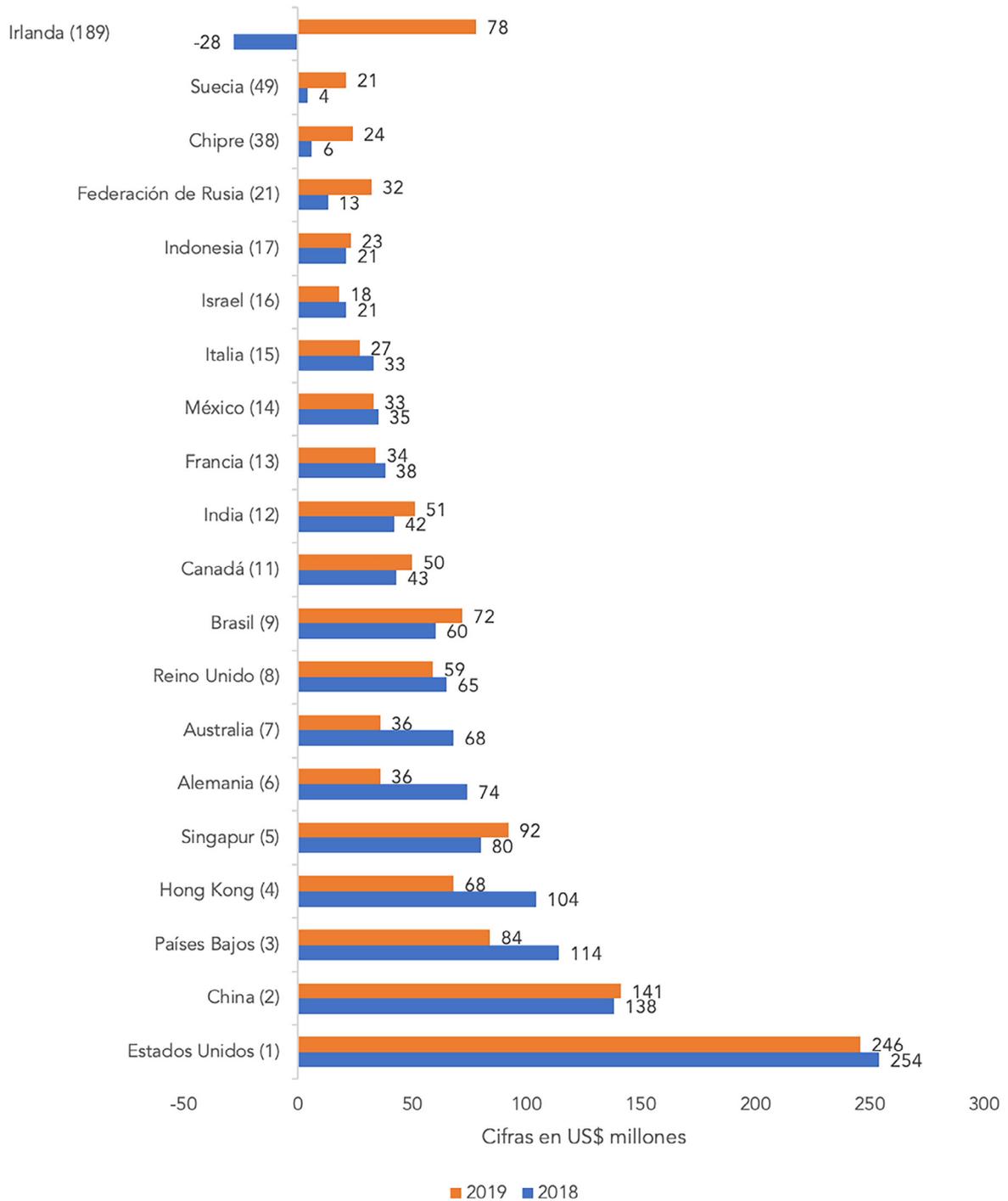
## Marco contextual

### ***Casos realmente exitosos en la atracción de la IED a nivel global***

De acuerdo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo –UNCTAD por sus siglas en inglés– (2020), entre las principales economías receptoras de IED para el 2018-2019 se encuentran los Estados Unidos en primera posición, seguidamente, China, Países Bajos, Hong Kong y Singapur. A continuación, se presenta la figura 4, correspondiente con las 20 principales economías receptoras.

**Figura 2**

*Las 20 principales economías receptoras de IED en 2018 y 2019*



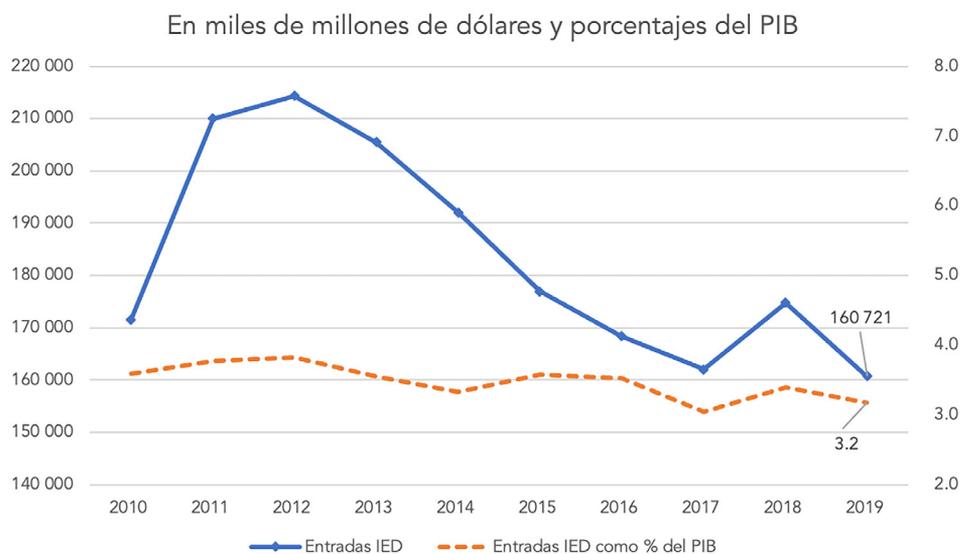
Nota. La figura muestra a las principales 20 economías receptoras de IED. Las cifras para el 2018 y 2019 se encuentran en US\$ millones y entre paréntesis se indica la posición que el país ocupó en el año 2018. Fuente: elaboración propia con cifras del UNCTAD (2019).

## Panorama de la inversión extranjera en América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe, en términos generales, han presentado una caída en los flujos de inversión extranjera. De acuerdo con la Cepal (2020), desde 2012, cuando se logró el máximo a nivel histórico, la caída de los flujos de inversión extranjera ha sido casi continua. En efecto, la región recibió US\$160 721 millones de IED en 2019, 7.8 % menos que en 2018 y 25 % menos que en 2012, caída que se agudizó en 2020, como consecuencia de la pandemia.

### Figura 3

Entradas IED en América Latina y el Caribe de 2010-2019



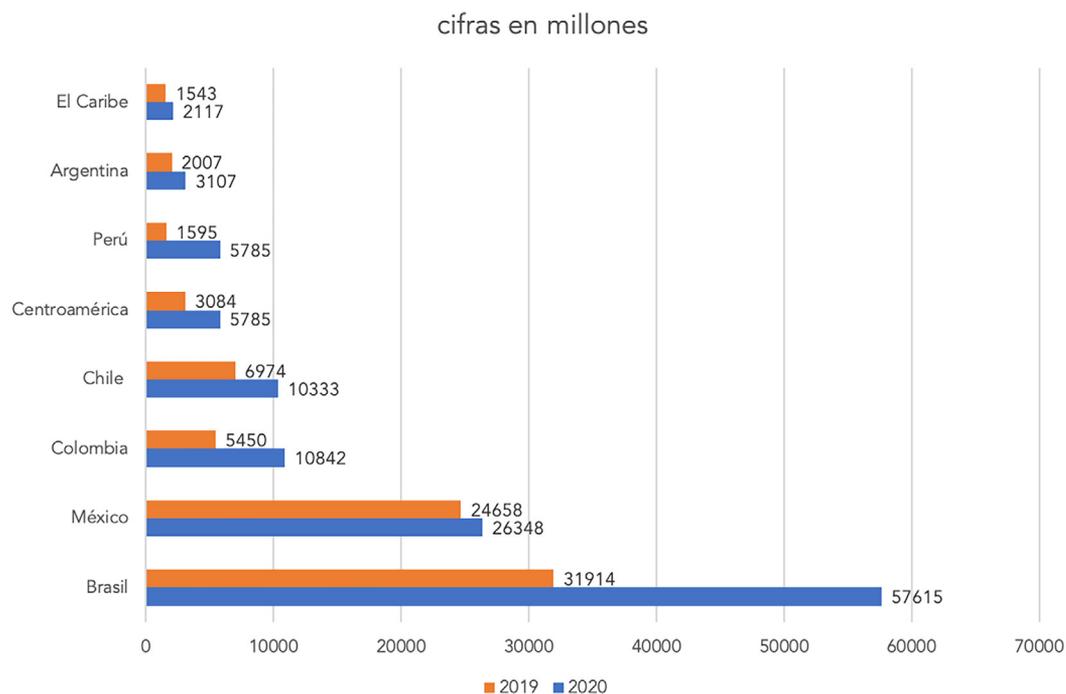
Nota. La figura muestra como al principio de la década de 2010, las entradas de IED en América Latina y el Caribe estaban en expansión, alcanzan un máximo histórico en 2011-2012. No obstante, a partir de 2013 dichas entradas comenzaron a debilitarse. Así, en 2019 ingresaron US\$160 721 millones, un 7.8 % menos que en 2018 y 25 % menos que en 2012. Dichas entradas representaron un 3.2 % del PIB, cifra inferior al promedio de la década, 3.4 %. Fuente: elaboración propia con cifras de la Cepal (2020).

Incluso, se prevé al cabo del 2020, una disminución de entre un 45 % y un 55 % en la entrada de estos flujos. De igual manera, desde una óptica mundial, la Cepal (2020), indica que los montos de IED se reducirían aproximadamente un 40 % en 2020 y, entre un 5 % a 10 % en el 2021. De esta manera, en el 2021 la IED alcanzaría su menor valor desde el 2005. Además, América Latina y el Caribe será la región que tendría la caída más pronunciada.

En efecto, los cálculos de la Cepal (2020), indican que habrá una pronunciada disminución del PIB y de las exportaciones para el 2020. Incluso la paralización de la actividad económica conduciría al PIB, per cápita, a los niveles del 2010 y la pobreza a los del 2006. Derivado de esta coyuntura, las perspectivas entorno a la IED en la región son considerablemente negativas. La información disponible hasta el segundo e, incluso tercer trimestre, de algunos países refleja una disminución del 36 % en comparación con el registro en los mismos periodos del 2019, tal y como se muestra en la siguiente figura 4.

#### Figura 4

Entradas de IED 2019-2020 de países y subregiones de América Latina y el Caribe



Nota. El gráfico muestra las perspectivas de la IED en América Latina y el Caribe, las cuales son considerablemente negativas. En promedio la región registra una disminución del 36 %. Sin embargo, según la información oficial del 2020, las caídas son más pronunciadas que en general para la región, destacan países como Perú (variación del -72 % al tercer trimestre), Colombia (variación del -50 % al tercer trimestre) y Brasil (variación del -45 % a octubre); pero bastante menores en México (variación del -6 % al tercer trimestre). Vale la pena resaltar que las cifras de Centroamérica, Argentina y el Caribe son al segundo trimestre; mientras, para Chile es al tercer trimestre. Fuente: elaboración propia con cifras de Cepal (2020).

El panorama, actualmente, se caracteriza por la incertidumbre y las perspectivas son dependientes de la duración de la crisis sanitaria, así como, de la efectividad de las intervenciones en políticas públicas para mitigar los efectos económicos. Si bien en el 2020 y 2021 todavía se resentirán los efectos de la pandemia, se prevé una recuperación hasta en el 2022.

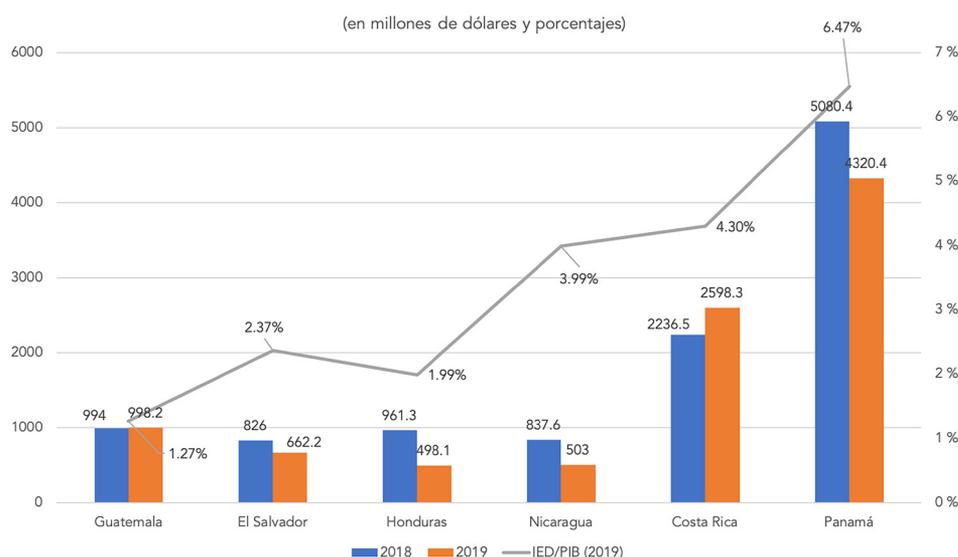
## Panorama de la inversión extranjera en Centroamérica

De acuerdo con la Cepal (2020), para el periodo 2019, a Centroamérica ingresaron US\$11 508 millones de IED. Esto representa una reducción del 6.4 % respecto al 2018. El destino de dichas inversiones fue dirigido principalmente al sector servicios, en un 58 % y al de manufactura en un 34 %, mientras que el 8 % restante fue dirigido a los recursos naturales (4 %) y otros sectores. Con relación a la composición de la IED, la reinversión de utilidades representó un 46 %, en tanto, los préstamos entre empresas fueron el 43 %. El 11 % restante lo constituyeron los aportes de capital.

Si consideramos la distribución de la IED centroamericana mostrada en la siguiente figura 5, se puede visualizar que en Costa Rica se registró un incremento significativo en 2019 y, en Guatemala, se conservó prácticamente el mismo flujo, si bien en los demás países se percibieron montos inferiores. A pesar de dichas fluctuaciones, la participación porcentual en la recepción de IED de los países no ha variado de forma significativa, lo cual se ve manifestado en la figura 5. En efecto, tanto Panamá como Costa Rica son los receptores principales de IED, a nivel centroamericano. Sin embargo, Guatemala ya ocupa la tercera posición, lo cual refleja un potencial latente que debe ser retomado gradualmente, a medida que la economía se reactive y recupere de la crisis mundial.

### Figura 5

#### IED centroamericana 2018-2019

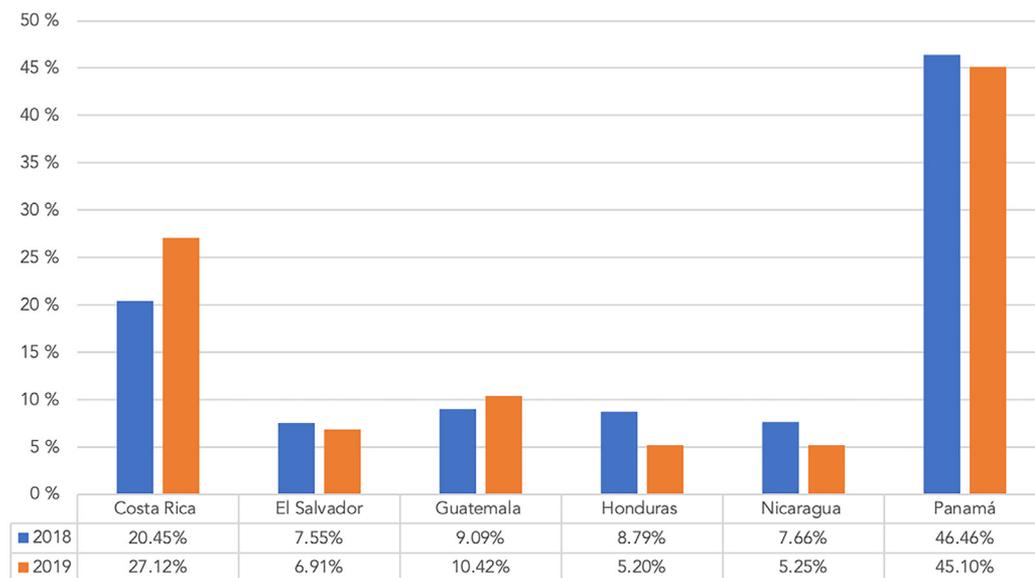


*Nota.* La figura muestra la IED recibida en millones de dólares para cada país centroamericano, así como el IED respecto al PIB de cada país. En Panamá se registró un aumento de los flujos en 2019 respecto 2018; en Guatemala se mantuvo prácticamente el mismo nivel, mientras que en los demás países se percibieron montos inferiores. En términos generales los países con mayores flujos de IED tienen una mayor razón entre la IED y el PIB, lo cual se ve reflejado en Costa Rica y Panamá. Sin embargo, a pesar de que Guatemala tiene flujos superiores a El Salvador, Honduras y Nicaragua, su IED/PIB es inferior. Fuente: elaboración propia con cifras del Consejo Monetario Centroamericano (2020).

## Figura 6

### Porcentaje de recepción de la IED de los países centroamericanos 2018-2019

(cifras en porcentajes)



Nota. La figura muestra la contribución de cada país: Panamá es el líder en la recepción de flujos de IED, seguido por Costa Rica y Guatemala. Fuente: elaboración propia con cifras del Consejo Monetario Centroamericano (2020).

## Panorama guatemalteco

### Mecanismos de promoción y protección a la IED

De acuerdo con Gramajo (2019), Guatemala tiene ventajas competitivas frente a otros países de la región para atraer inversión extranjera directa, como su ubicación geográfica y el hecho de ser la economía más grande de Centroamérica. Además, la IED juega un papel particularmente importante en la economía guatemalteca, siendo el tercer generador de divisas, luego de las exportaciones y las remesas familiares.

En efecto, la legislación guatemalteca cuenta con varios mecanismos de promoción y protección a la inversión extranjera directa, las cuales hacen que Guatemala sea el destino ideal para la inversión extranjera en la región centroamericana. Guatemala ha celebrado con varios estados Tratados bilaterales de inversión (TBIs)<sup>2</sup> y Tratados multilaterales de inversión (TMI),

<sup>2</sup> Se encuentran vigentes 19 TBIs o Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI) con los siguientes países: Alemania; Argentina; Austria; Bélgica - Luxemburgo; Chile; China (Taiwán); Corea del Sur; Cuba; Finlandia; Francia; Israel; Italia; Países Bajos; Reino de España; República Checa; Suecia; Suiza; Trinidad y Tobago; y Turquía. Además, en 2013, Guatemala firmó un TBI con Rusia, pero este

para la promoción y protección recíproca de las inversiones; conjuntamente, ha promulgado legislación nacional con el propósito de brindar un entorno seguro y predecible para la inversión extranjera (Gramajo, 2019).

Gramajo (2019), también indica que Guatemala cuenta con varias leyes relacionadas con aspectos sobre la promoción y protección de las inversiones nacionales y extranjeras<sup>3</sup>. En cuanto a la regulación nacional relacionada estrictamente con la promoción y protección de las inversiones extranjeras, el Congreso de la República promulgó la Ley de Inversión Extranjera, Decreto 9-98, vigente desde el 11 de marzo de 1998. Esta ley tiene su fundamento constitucional en el artículo 119 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que reconoce como obligación fundamental del Estado proteger la formación del capital, el ahorro y la inversión, al mismo tiempo, debe crear las condiciones adecuadas para promover la inversión de capitales nacionales y extranjeros.

De la misma manera el país cuenta con organismos, instituciones, programas y estrategias que pretenden promover la inversión. Por ejemplo, El Programa Nacional de Competitividad (Pronacom) del Ministerio de Economía (Acuerdo Gubernativo 306-2004); este es un programa interactivo, facilitador de esfuerzos y coaliciones interinstitucionales entre el sector público, privado, sociedad civil y academia, para el desarrollo de la competitividad del capital humano y empresarial que genere inversión, contribuya al desarrollo descentralizado del país, mejore la calidad de vida de los guatemaltecos y desarrolle oportunidades de empleos formales.

Las acciones coordinadas desde Pronacom se rigen por la Política Nacional de Competitividad 2018-2032, la cual se aprobó a través del Acuerdo Gubernativo 103-2018, el 11 de junio de 2018. Su objetivo es alinear las necesidades sociales con la productividad, incrementar la calificación del capital humano y generar mayores oportunidades de desarrollo económico y social para los guatemaltecos. Con base en ello surge la estrategia denominada 11-11-9 (11 clústeres – 11 prioridades – 9 territorios) para optimizar la competitividad y aumentar la productividad nacional, con la finalidad de impulsar el crecimiento económico inclusivo, acelerado y sostenible.

---

no ha sido aprobado por el Congreso de la República y, por lo tanto, también se encuentra pendiente la emisión del instrumento de ratificación por parte del presidente de la República. Asimismo, actualmente Guatemala negocia la celebración de TBIs con Marruecos y Kuwait.

<sup>3</sup> Se encuentran las siguientes: Ley Orgánica de la «Zona Libre de industria y comercio Santo Tomás de Castilla», Decreto 22-73; Ley de Fomento y Desarrollo de la actividad exportadora y de maquila, Decreto 29-89; Ley de Zonas Francas, Decreto 65-89; Ley de Nacionalidad para inversionistas extranjeros, Decreto 2-91; Ley de libre negociación de divisas, Decreto 94-2000; Ley de incentivos para el desarrollo de proyectos de energía renovable, Decreto 52-2003; Ley de Alianzas para el desarrollo de infraestructura económica, Decreto 16- 2010; y Ley emergente para la conservación del empleo, Decreto 19-2016, que introdujo reformas a los Decretos 29-89 y 65-89.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032, Guatemala necesita acelerar su crecimiento económico mediante la transformación productiva, por tanto, establece que, para el año 2032, el crecimiento real del PIB de manera paulatina y sostenida el cual debería alcanzar una tasa no menor del 5.4 %. Con base en lo anterior, uno de los factores más importantes de la Política Nacional de Competitividad 2018-2032, para lograr dicho crecimiento, es la creación de oportunidades para generar empleos formales, ligados a la incorporación de valor de la cadena productiva. Uno de los factores, más importantes para lograrlo, es la creación de oportunidades para generar ingresos. Por esa razón, los clústeres conforman el primer lineamiento de la Política Nacional de Competitividad (2018-2032).

La creación de empleos formales y productivos implica la superación de brechas por parte de los distintos sectores económicos, especialmente aquellas que restringen su competitividad. Consecuentemente, se identificó un el mayor impacto si se trabaja en 11 prioridades. Las mismas se dividen en dos agendas transversales, las cuales dan respuesta a los principales retos y desafíos que presentan las realidades productivas, sociales y económicas del país, y son claves para un desarrollo económico sostenible. La primera es una agenda horizontal la enfocada en los imperativos estratégicos del país:

- corrupción: pago de favores y enriquecimiento ilícito;
- seguridad: efecto de la criminalidad en la inversión;
- certeza jurídica: decisiones judiciales y aprobación de leyes;
- desnutrición crónica: efecto en preparación de capital humano;
- calidad educativa: conocimientos aplicables a la producción.

La segunda es una agenda vertical la que se enfoca en los limitantes sectoriales a nivel local:

- costos de la burocracia;
- infraestructura y logística;
- sostenibilidad del subsector eléctrico;
- investigación, desarrollo e innovación;
- ecosistema para emprendedores;
- atracción de inversión extranjera directa.

### ***Obstáculos a la acumulación de inversión***

Aunque el país cuenta con ciertas leyes, tratados, organismos y un esquema de protección a la IED, lamentablemente, existen múltiples impedimentos para que la inversión se desarrolle plenamente en Guatemala. En efecto, el Ministerio de Economía a través del Pronacom (2018) indica que:

Guatemala ha dejado de ser un destino atractivo para la inversión extranjera directa, debido a la falta de certeza jurídica, infraestructura deficiente, falta de capital humano capacitado, los altos costos que representa la inseguridad, corrupción y procesos burocráticos, entre otros. Sin embargo, impulsar la generación de las condiciones adecuadas para la atracción de flujos internacionales de inversión resulta indispensable, debido a que ésta tiene el potencial de ser un motor de crecimiento y diversificación económica (Pronacom, 2018, p. 53).

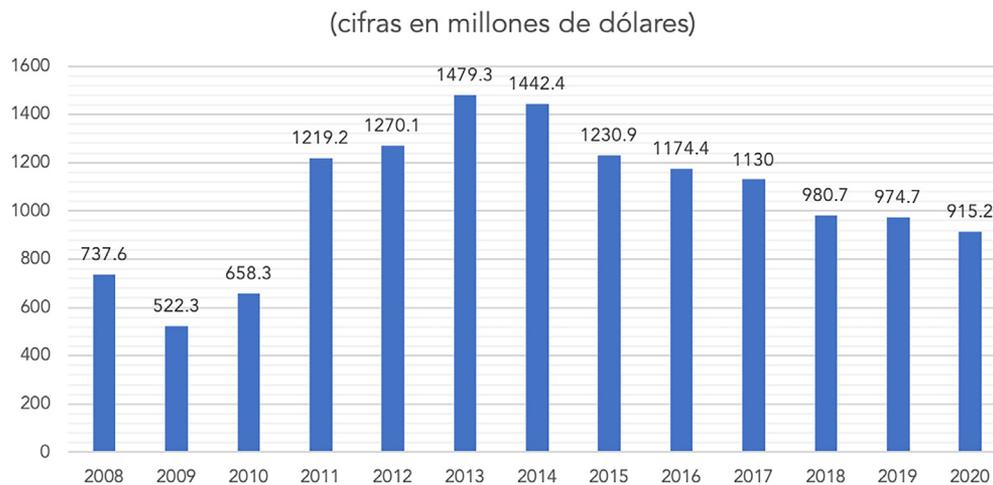
Juan Pablo Carrasco, presidente de la Cámara de Comercio Guatemalteco Americana (AmCham), enfatizó que la disminución de la IED se debe principalmente a una causa sistemática: la falta de certeza jurídica, deficiencias en la infraestructura y la engorrosa burocracia, para la realización de trámites. Fernández y Dirkmaat (2018), subrayan los mayores problemas que el país enfrenta en la atracción de los flujos de IED, estos son los siguientes: la incertidumbre jurídica; un sistema judicial deficiente; la corrupción; la criminalidad; las restricciones a la libre contratación de extranjeros, incluso a gerentes/directores; la adquisición de cierta tierra en Guatemala, principalmente adyacentes a ríos, aguas, lagos y el océano; cambios políticos perjudiciales para las empresas que se instalan en el país; extorsión por parte de mafias organizadas; baja tasa de recuperación de deudas insolventes, lo cual a su vez se deriva de un sistema judicial ineficiente; finalmente, un alto costo laboral y muy baja productividad media.

### **Evolución de los flujos de inversión extranjera**

En la figura 7 se puede observar que del año 2009 al 2013, Guatemala experimentó un aumento gradual en los flujos de IED. Sin embargo, después de alcanzar su máximo en el año 2013, dichos flujos se mermaron gradualmente hasta el año 2018 y 2019 donde estos se estabilizaron. En 2019, en Guatemala, se contabilizaron ingresos de IED por US\$974.7 millones, monto con una variación del -0.61 % en comparación al obtenido en 2018 y, alrededor de un 21 % inferior al promedio registrado de 2011 a 2018. En el 2020, se contabilizaron ingresos de IED por US\$915.2 millones, un 6.10 % inferior al monto registrado en 2019 y alrededor de un 24 % inferior al promedio registrado de 2011 al 2019.

**Figura 7**

*Guatemala: Flujo IED 2008-2020*



Nota. La figura muestra la evolución de los flujos guatemaltecos de la IED en millones de dólares del año 2008 al 2020. Fuente: elaboración propia con cifras del Banco de Guatemala (2021).

## Países origen de la IED

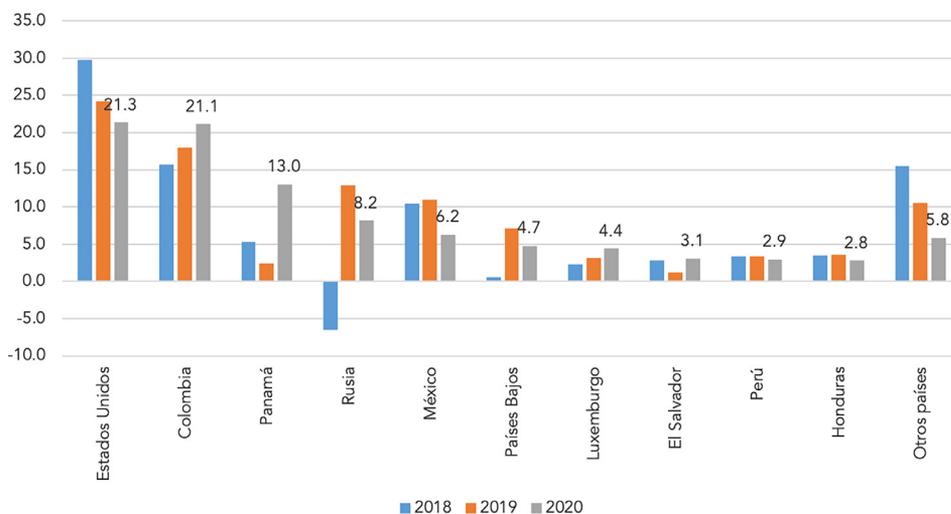
En la figura 8 se puede visualizar la IED en Guatemala, por país de origen, de los últimos tres años. La procedencia geográfica de las inversiones tiene una menor concentración que en los otros países centroamericanos. Por ejemplo, en el año 2019, Estados Unidos, Colombia y México conformaron el 53 % de la IED, lo que implica un contraste relativo con lo que ocurre en El Salvador, Costa Rica y Honduras, donde los primeros tres países representan el 89 %, 77 % y 73 % de la IED, respectivamente.

Con relación a las cifras preliminares del 2020, a nivel centroamericano el principal inversor extranjero en Guatemala es Panamá con un 13 % y, del resto del mundo, los inversores principales son Estados Unidos (21.3 %), Colombia (21.1 %), Rusia (8.2 %) y México (6.2 %). En la figura 8 se pueden visualizar dichos porcentajes.

**Figura 8**

*IED neto en Guatemala por País de Origen 2018-2020*

(cifras en porcentajes)



*Nota.* La figura muestra la participación de todos los países inversores en Guatemala de los últimos 3 años. Los países que mayor IED realizan en el país son Estados Unidos, Colombia, Panamá, México, entre otros. Fuente: elaboración propia con cifras del Banco de Guatemala (2021).

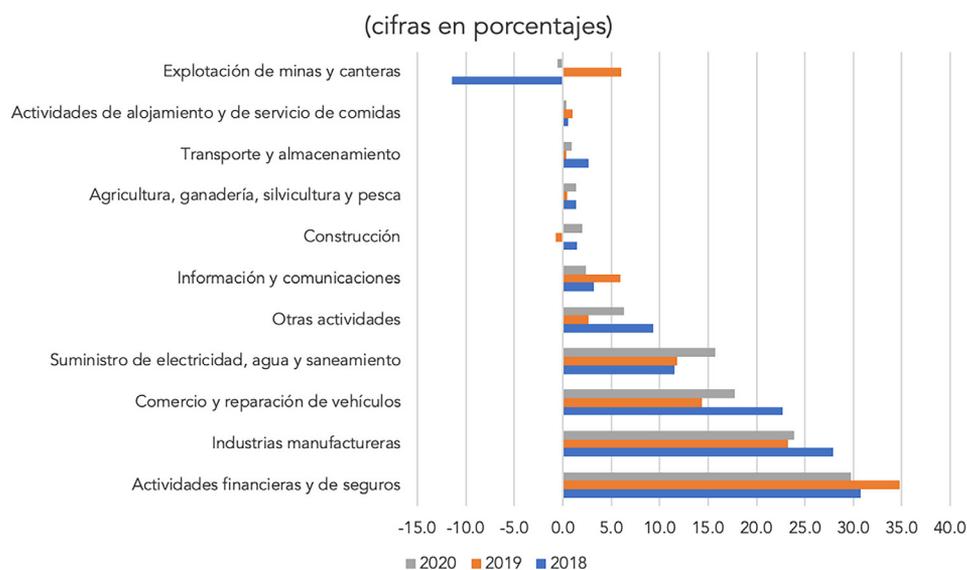
## Sectores destino de la IED

La mayor proporción de las inversiones corresponden a la reinversión de utilidades, de lo cual se puede deducir que las empresas inversionistas tienen cierto grado de confianza en la estabilidad del país. Por otra parte, enfocándose en una perspectiva sectorial, en el año 2019, la IED

se concentró principalmente en actividades financieras y de seguros, las cuales representan el 35 % del total, y en el de las manufacturas, que equivale al 23 %. Específicamente, para el año 2020, tal y como se puede visualizar en las siguientes figuras, las áreas principales en las que la inversión se concentró fueron: actividades financieras y de seguros; industrias manufactureras; comercio y reparación de vehículos y suministro de electricidad, agua y saneamiento.

### Figura 9

Participación de IED en Guatemala por Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) 2018-2020



Nota. La figura muestra la distribución porcentual de la IED de los últimos tres años en los diferentes sectores y áreas principales, entre las cuales destacan las siguientes: financieras y de seguros, manufactureras y comercio y reparación de vehículos. Fuente: elaboración propia con cifras del Banco de Guatemala (2021).

### Planteamiento del problema

De acuerdo con el Banco Mundial (2020), Guatemala se ha caracterizado por su estabilidad económica derivado de una integración eficiente de elementos como la gestión fiscal prudente, políticas de *inflation targeting*<sup>4</sup> efectivas; así como una flotación administrada del tipo de cambio. De hecho,

<sup>4</sup> Un esquema de metas de inflación (o *inflation targeting*) es el marco de referencia que se plantea a sí mismo el Banco Central de un país para llevar adelante su política monetaria, que consiste en establecer y anunciar oficialmente un rango objetivo de inflación. Bajo este esquema, una inflación estable y baja es el fin último que se plantea la institución monetaria, más allá de que puedan considerarse otras variables deseables y razonables, como el crecimiento, el bajo desempleo y el desarrollo del sistema financiero.

Guatemala también es considerada como la economía más grande de Centroamérica con un desempeño relativamente sólido, por sus tasas constantes y moderadas de crecimiento del 3.5 %, en promedio, en los últimos cinco años.

Al poseer una idónea estructura competitiva a nivel regional, donde es considerada como la economía centroamericana más grande, Guatemala se perfila como un potencial candidato para acceder a grandes mercados como el estadounidense y el mexicano; de igual forma, uno de los primordiales competidores para los negocios extranjeros. Esto se debe a que el país goza de una gran estabilidad financiera, recursos naturales, aranceles armonizados, así como suscripción a acuerdos comerciales de diversa índole.

Aún y cuando se pueden enlistar múltiples ventajas, el potencial de la economía guatemalteca no es explotada a su máxima capacidad, lo cual se puede observar en diferentes índices y métricas. De hecho, de acuerdo con la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (Fundesa), para la edición 2018-2019 del índice de Competitividad Global (ICG)<sup>5</sup>, Guatemala obtuvo una puntuación de 53.51 posicionándolo en la casilla 98 de 141 países evaluados. Es decir, que tiene un nivel de competitividad mundial relativamente deficiente si se le coteja con el resto. Incluso, ha empeorado su situación, ya que en 2018 estaba en el puesto 96. Según este índice de competitividad, las desventajas competitivas fundamentales que el país posee son:

- crimen organizado;
- conectividad vial;
- regulación sobre conflicto de interés corporativo;
- políticas activas aplicables al mercado laboral;
- respuesta del Gobierno a cambios;
- calidad de la infraestructura vial;
- suscripción a banda ancha móvil por cada 100 000;
- visión de largo plazo del gobierno;
- tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes;
- confianza en los servicios policiales;

Fundesa también indica que la autonomía económica<sup>6</sup> abarca todas las libertades y derechos de producción, distribución o consumo de bienes y servicios. Para la versión 2020, Guatemala obtuvo una puntuación de 64 sobre 100, posicionándose en el *rank* 73 de 186 países evaluados. Sus puntuaciones más bajas las obtuvo en los pilares de integridad gubernamental (29.6), efectividad judicial (32.2) y derechos de propiedad (45.5). Asimismo, las limitaciones más importantes para la libertad económica de Guatemala incluyen la corrupción generalizada del gobierno, un marco institucional débil, una fuerza laboral poco calificada, una infraestructura vial deficiente, restricciones fiscales, la endeble protección de los derechos de propiedad debido al carente Estado de Derecho y la falta de acceso al

<sup>5</sup> Es una herramienta elaborada por el Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés) con el propósito de ser empleada para determinar y contrastar la capacidad para proporcionar oportunidades de desarrollo económico a los ciudadanos de los países sujetos a análisis. Para su constitución, se analizan cuatro grandes categorías: entorno propicio, mercados, capital humano y ecosistema de innovación.

<sup>6</sup> El índice de libertad económica se calcula como un promedio simple de 12 libertades diferentes agrupadas en cuatro grandes grupos, cada una vital para el desarrollo de la prosperidad de las personas y las naciones. Las libertades evaluadas incluyen: Apertura comercial, Eficiencia regulatoria, Gobierno limitado y Estado de Derecho.

financiamiento a largo plazo. Estos representan obstáculos para el desarrollo empresarial, para el crecimiento del empleo y por ende para el desarrollo económico.

De acuerdo con el Índice de Percepción de Corrupción (CPI por sus siglas en inglés) del 2019, realizado por Transparencia Internacional, Guatemala ocupa la posición 146 de 180, siendo uno de los países con las percepciones más altas de corrupción en la región.

Finalmente, con relación al Índice de Estado de Derecho del *World Justice Project* (WJP), en el 2019 Guatemala obtuvo una puntuación de 0.45 sobre 1, ubicándose a nivel mundial en la posición 101 de 126 países evaluados. Los subindicadores con menor puntaje son los que indican que Guatemala retrasa los procesos de justicia por razones injustificadas; la investigación penal es inefectiva; el sistema penitenciario no corrige las conductas criminales; los gobernantes utilizan el organismo legislativo para su interés personal y el gobierno no publica información pertinente, ni actualizada y esta tampoco es de fácil acceso.

En términos generales, los índices mencionados con anterioridad reflejan carencias propias de la economía y el país. Dichas insuficiencias, a la vez, son observadas por el resto del mundo, lo cual se convierte en oportunidades e inversiones perdidas. Aunado a eso, la inversión extranjera directa en Guatemala es estructuralmente baja y, por ello, repercute negativamente en el crecimiento económico. Además, el flujo de inversión extranjera directa (IED) ha registrado una caída durante el 2020, por causa de los efectos de la crisis sanitaria.

A partir de lo anterior surgen las siguientes interrogantes que orientan la investigación:

- ¿Cuáles son los factores determinantes, las mejores prácticas y lecciones aprendidas de casos realmente exitosos en la atracción de la IED?
- ¿Estos mismos factores y condiciones pueden determinar la inversión extranjera en Guatemala?
- ¿Qué políticas públicas pueden estimular la inversión extranjera en Guatemala?

### **Objetivo general**

Establecer los factores y condiciones que determinan la inversión extranjera en Guatemala, para definir políticas públicas que estimulen la inversión extranjera en Guatemala.

### **Objetivos específicos**

- Analizar la evidencia internacional disponible, sobre los factores determinantes de la inversión extranjera directa en los países.
- Revisar experiencias de otros países de la región sobre mecanismos e instrumentos para la atracción de la inversión extranjera directa.

### **Variables e indicadores**

Al igual que Ramírez Hunter (2013), la orientación primaria de este informe será sobre los elementos macroeconómicos «puesto que se ha encontrado que la evidencia estadística más robusta respecto a la relevancia de los factores para la explicación y predicción de flujos de IED corresponde a algunos de los factores de esta dimensión» (p. 8). Es más, tal y como se verá reflejado en la subsección «Evidencia Empírica», la mayoría de los estudios relacionados con esta temática, emplearon variables macroeconómicas en su metodología y modelos econométricos. En palabras de Morales Jurado (2017) «las variables fueron escogidas con base en estudios previos que han demostrado que son variables significativas y muchas veces determinantes» (p. 53).

Finalmente, tras haber hecho un breve recorrido por aquellos países, realmente exitosos en la atracción de IED a nivel mundial, juntamente con la verificación de cuáles son los factores sumamente atractivos para los inversores, se procede a evaluar si estas mismas características pueden repercutir en los flujos guatemaltecos.

### **Estabilidad macroeconómica**

La estabilidad económica se define como un escenario en el que el país no presenta volatilidad y variaciones considerables, en sus principales índices macroeconómicos. En otras palabras, se refiere a la estabilidad y consistencia de una economía en aspectos como: crecimiento, inflación, empleo, tipo de cambio, entre otros.

Uno de los principales motivos, para perseguir la estabilidad económica, es que los inversionistas y las empresas están más proclives a invertir en una economía firme y sólida.

Si bien hay diversos indicadores macroeconómicos, que sirven como *proxy* a la estabilidad económica, a lo largo de los diferentes estudios elaborados y la evidencia empírica consultada, se ve reflejado que las tres principales maneras es a través del nivel de precios (inflación), el tipo de cambio e inclusive las reservas monetarias.

En efecto, cuando los precios no exhiben fuertes fluctuaciones, los agentes económicos afrontan menos incertidumbre. Consecuentemente, tendrán mucha más confianza para invertir en el país. Con relación al tipo de cambio, una depreciación abarataría el costo de los factores, pues forjará ventajas para la producción en dicho país y, consecuentemente, podría ir acompañada de un aumento la IED con propósitos comerciales. Finalmente, las reservas internacionales actúan como un mecanismo de defensa, ante contingencias que muchas veces son causadas por desequilibrios macroeconómicos.

### **Apertura comercial**

Se define como la habilidad de un país para comerciar bienes o servicios con el resto del mundo. Esta va a depender mucho de las barreras comerciales como aranceles o contingentes que, una economía pueda tener establecidas, así como los diversos acuerdos y tratados comerciales firmados entre países. La realidad es que entre más abierta sea una economía, es más probable que reciba mayores flujos de inversión.

Hay dos maneras de integrar este factor macroeconómico dentro del análisis estadístico y econométrico. La forma más usual y común, la cual se observó en la evidencia empírica, es a través del índice formado por la suma de las exportaciones e importaciones dividido por el producto interno bruto. Otra forma alterna de incorporar la apertura es a través de las exportaciones e importaciones de manera individual.

## Desempeño/ tamaño de la economía

Desde una óptica de producción, el desempeño de una economía puede ser medido a través del PIB. En diferentes estudios se ha determinado que existe una relación de retroalimentación entre el PIB y la IED. De hecho, cuando los niveles de IED en el país aumentan, el PIB aumenta y viceversa.

De hecho, de acuerdo con Mogrovejo (2005), aquellos países que gozan de altos niveles internos de producción tendrán mejores oportunidades de recibir inversión externa, lo que, a su vez, podría llevar a las firmas a generar economías de escala dentro del territorio local. Asimismo, se argumenta que es de esperar a priori que, a mayor tamaño del mercado, mayores serán los flujos de IED percibidos.

El tamaño de una economía se puede medir a través del PIB real, dado que el mismo permite evaluar el desempeño de la economía, sin la influencia de la variación de precios. Otra forma alternativa es a través del PIB per cápita.

## Infraestructura

La infraestructura hace alusión al acervo físico y material con el que cuenta un país o sociedad, para el desarrollo de sus actividades productivas. Asimismo, se refiere al conjunto de obras, estructuras y otros bienes de capital con los que cuenta una economía.

Mientras más desarrollada sea la infraestructura de un país, la expectativa sería que la capacidad productiva fuese mayor. En consecuencia, se reducirían los costes de producción al facilitar el transporte, las comunicaciones, la obtención de energía y otras actividades necesarias para la producción que a su vez promueve la inversión. No obstante, existe una postura alterna en cuanto a la relación entre infraestructura e

inversión. En efecto, mientras menos infraestructura tenga un país, más rentable será invertir en ella. Esto se debe a que el impacto de dicha inversión en la productividad del trabajo es mayor cuando esta es escasa.

Algunos de los indicadores empleados para representar la infraestructura en estudios previos ha sido la tasa de penetración del internet (usuarios de internet por cada cien personas) como es el caso de Rodríguez Puello y Forero Vargas (2016), o bien la producción total anual de electricidad como en el caso de (Ramírez Hunter, 2013).

Sin embargo, es importante destacar que existe el índice de Competitividad Global el cual contempla dentro de sus indicadores y pilares, la infraestructura, la cual podría ser un *proxy* alternativo como variable de estudio.

## Costos de producción

El costo de operación es el gasto necesario para fabricar un bien o generar un servicio. Usualmente contempla la materia prima y aprovisionamientos, la mano de obra directa e indirecta como otros costes de gestión como amortizaciones, alquileres o gastos de asesoramiento.

Aunque los costos de producción abarcan diversos aspectos, según la bibliografía revisada, hay consenso en emplear los salarios como *proxy*. Por ejemplo, Tinoco-García y Guzmán-Anaya (2019) utilizaron los salarios a los trabajadores y Ramírez Hunter (2013) empleó el salario anual promedio de los afiliados al IGSS.

Con relación a los costos de producción hay argumentos y debates ambivalentes. Por una parte, se argumenta que las empresas

extranjeras eligen lugares con salarios relativamente más bajos. En contraposición, se señala que las empresas multinacionales tienen preferencia por la mano de obra mejor calificada y están dispuestas a pagar salarios más altos.

### Capital humano

En la teoría económica, el capital humano se refiere a un factor de producción dependiente no solo de la cantidad, sino también de la calidad, del grado de formación y de la productividad de las personas involucradas en un proceso productivo. En otras palabras, el capital humano es una medida del valor económico de las habilidades profesionales de una persona.

Tal y como se argumentó anteriormente, las empresas multinacionales tienen preferencia por la mano de obra mejor calificada. Tal y como lo indican Rodríguez Puello y Forero Vargas (2016), la educación juega un papel clave en el desarrollo de la productividad de la mano de obra, la propensión del uso de la tecnología y en la innovación. Consecuentemente, un alto nivel de capital humano se esperaría a priori que fuese un determinante sustancial de la IED, de forma positiva. De hecho, estos autores incorporaron esta variable en su análisis por medio de la tasa de alfabetización de la población, económicamente activa. Por su parte, Ramírez Hunter (2013), la incorporó por medio de la *proxy* el gasto operativo en educación; el cual incluye sueldos y salarios y excluye la inversión de capital en inmuebles y equipo.

### Hipótesis

Las principales variables determinantes del comportamiento de la IED son la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial, el tamaño/desempeño de la economía, la infraestructura del país, costos de producción y el capital humano.

### Alcances

Entender cuáles son los factores que hacen atractivo a un país para la IED ha sido un interrogante recurrente en la literatura, el cual aún sigue abierto pese a la acumulación de estudios empíricos sobre el tema. En buena medida esto se debe a que la relevancia de los diferentes determinantes varía según el tipo de estrategias y motivaciones que persiga la IED, las características de los países de origen y destino y los sectores involucrados, y también va cambiando a lo largo del tiempo (García y López, 2020, p. 21)

El estudio de los factores determinantes de IED ha sido un tema ampliamente estudiado y abordado en la literatura económica; incluso para el caso guatemalteco se han identificado dos informes. Dada la índole de la presente investigación, así como, los objetivos previamente establecidos, la misma tendrá tanto un alcance descriptivo como correlacional e incluso un corte explicativo. En la práctica es muy común ver proyectos de investigación que incluyan elementos de más de uno de estos cuatro alcances, ya que durante en su desarrollo se encuentran hallazgos que pueden dar un giro al diseño original, por lo cual se plantea un giro en la problematización, como parte del devenir de los primeros hallazgos (Hernández, Fernández y Baptista, 2010).

En otras palabras, no solo se describirá el fenómeno de la IED (especificar propiedades, características y rasgos importantes), sino que también se identificará la relación o grado de asociación que existe entre la misma y sus correspondientes factores determinantes. Asimismo, la descripción y relación de estas múltiples variables; se explica por qué se relacionan dichas variables.

### **Aporte**

Dados los diversos beneficios que la IED representa para una economía, es de suma importancia establecer los factores y condiciones principales que la atraen, con el fin de proponer políticas, acciones y mecanismos para obtener este flujo de capital.

Con la elaboración de este estudio se pretende que el mismo brinde los siguientes aportes:

- Fortalecimiento de instituciones públicas o privadas: El informe intenta ser un insumo para el Ministerio de Economía y el Pronacom, para la toma de decisiones sobre las acciones en pro del fomento de la inversión extranjera en Guatemala.
- Fortalecimiento de la auditoría social a partir del conocimiento generado: La publicación generará insumos investigativos y de debate, para los involucrados en la atracción de inversión extranjera.

## **Metodología**

### ***Instrumento de análisis***

Como instrumento de análisis se utilizará un modelo de vectores autorregresivos (VAR). De acuerdo con Gujarati y Porter (2010) la metodología VAR se asemeja a los modelos de ecuaciones simultáneas, pues considera diversas variables endógenas de manera conjunta. En efecto, cada variable endógena se explica por sus valores rezagados o pasados y, por los valores rezagados de todas las demás variables endógenas en el modelo. En otras palabras, no hay variables exógenas en el modelo.

Esta metodología es ideal en el contexto del análisis multivariante de series temporales. En cada una de las ecuaciones que componen el modelo aparece explicada una de las variables como función lineal de sus propios retardos y de los retardos del resto de variables (Gujarati y Porter, 2010).

Enders (2015), nos indica que consideremos la siguiente generalización multivariante de un proceso autorregresivo:

$$x_t = A_0 + A_1x_{t-1} + A_2x_{t-2} + \dots + A_px_{t-p} + e_t$$

Donde

$x_t$  es un vector columna que contiene cada una de las variables incluidas en el modelo VAR

$x_{t-p}$  son vectores columna que contienen las variables endógenas rezagadas

$A_0$  es un vector columna de interceptos o de términos constantes

$A_i$  es una matriz de coeficientes de dimensión

$e_t$  es un vector columna de errores o perturbaciones aleatorias

### ***Selección de variables/Unidad de análisis***

De acuerdo con Enders (2015) las variables a incluir en el VAR se seleccionan según el modelo económico relevante. En este caso, la selección de las variables se hizo tomando en cuenta los antecedentes y marco teórico previo, así como aquellos factores determinantes en los países verdaderamente exitosos en la atracción de la IED, en aquellos factores que los inversores consideran primordiales y lo que la evidencia empírica indica.

Para fines demostrativos, se utilizarán datos económicos anuales del período 1978-2019 de Guatemala. A continuación, se encuentra una tabla que muestra las unidades de análisis de manera resumida:

**Tabla 2**

*Descripción de las variables utilizadas*

<b>Variable</b>	<b>Proxy</b>	<b>Descripción</b>	<b>Fuente</b>
Inversión extranjera directa (IED)	Inversión extranjera directa, entrada neta de capital (% del PIB) - Guatemala	La IED constituye la entrada neta de inversiones para obtener un control de gestión duradero (por lo general, un 10 % o más de las acciones que confieren derecho de voto) de una empresa que funciona en un país que no es el del inversionista. Es la suma del capital accionario, la reinversión de las ganancias, otras formas de capital a largo plazo y capital a corto plazo. Esta serie refleja el neto total, es decir, la IED neta en la economía informante proveniente de fuentes extranjeras menos la IED neta de la economía informante hacia el resto del mundo y se divide por el PIB.	Banco Mundial
Estabilidad macroeconómica	Inflación, precios al consumidor (% anual)- Guatemala	La inflación medida por el índice de precios al consumidor refleja la variación porcentual anual en el costo para el consumidor medio de adquirir una canasta de bienes y servicios que puede ser fija o variable a intervalos determinados. Por lo general se utiliza la fórmula de Laspeyres.	Banco Mundial
Apertura comercial	Exportaciones de mercaderías (US\$ a precios actuales) -Guatemala	Las exportaciones de mercaderías muestran el valor FOB de los bienes que se entregan al resto del mundo valorados en dólares estadounidenses corrientes.	Banco Mundial
Tamaño/Desempeño de la economía	PIB per cápita (US\$ a precios constantes de 2010) – Guatemala	El PIB per cápita es el producto interno bruto dividido por la población a mitad de año. El PIB es la suma del valor agregado bruto de todos los productores residentes en la economía más todo impuesto a los productos, menos todo subsidio no incluido en el valor de los productos. Se calcula sin hacer deducciones por depreciación de bienes manufacturados o por agotamiento y degradación de recursos naturales. Datos en dólares de los Estados Unidos a precios constantes.	Banco Mundial
Infraestructura	Servicios de transporte (% de las exportaciones de servicios comerciales) - Guatemala	Abarcan todos los servicios de transporte (marítimos, aéreos, terrestres, fluviales internos, espaciales y por ductos) prestados por los residentes de una economía a los de otra, que involucran el transporte de pasajeros, el movimiento de bienes (flete), el alquiler de transportistas con tripulación, como también el soporte relacionado y los servicios auxiliares.	Banco Mundial

Variable	Proxy	Descripción	Fuente
Costos de producción	Sueldos y salarios totales anuales de los afiliados al IGSS	Salarios anuales de trabajadores afiliados cotizantes	Banco de Guatemala Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
Capital humano	Ahorro ajustado: gasto en educación (US\$ actuales) - Guatemala	El término gastos en educación se refiere a los gastos operativos corrientes en educación, que incluye sueldos y salarios, y excluyen inversiones de capital en edificios y equipos.	Banco Mundial Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

*Nota.* La tabla indica todas las variables a considerar en el modelo VAR; es decir la IED y aquellos factores determinantes derivados del marco teórico y evidencia empírica. Asimismo, se incluyen las proxys que se utilizaron para dichas variables, así como una breve descripción de cada una y la fuente donde los datos fueron obtenidos. Fuente: elaboración propia con base en el uso del modelo VAR.

### **Pruebas de raíz unitaria**

Los modelos VAR tienen como requerimiento inicial que las variables que se incorporen se encuentren en forma estacionaria. Consecuentemente, se realizaron pruebas de integración para evaluar si era posible o no trabajar con las variables seleccionadas. La herramienta utilizada para esta tarea fue la prueba de Dickey-Fuller Aumentada (ADF).

Por lo tanto, la hipótesis nula de la prueba es que sí existe o hay una raíz unitaria, mientras la alterna establece que no hay raíz unitaria en la serie de tiempo evaluada.

$H_0$ : Raíz unitaria

$H_1$ : ~ Raíz Unitaria

A continuación, se presente una tabla que resume los resultados obtenidos de las pruebas ADF para cada factor determinante de la IED.

**Tabla 3**

*Resultados de la prueba ADF para cada variable en niveles*

<b>Factor determinante</b>	<b>P-valor</b>	<b>Conclusión</b>
Apertura comercial (Exportaciones)	0.7105	Debido a que el <b>p</b> valor es mayor al nivel de significancia de 5 %, no se rechaza la hipótesis nula. Consecuentemente, la serie de la apertura comercial no es estacionaria en niveles.
Capital Humano (Gasto en Educación)	0.9582	Debido a que el <b>p</b> valor es mayor al nivel de significancia de 5 %, no se rechaza la hipótesis nula. Consecuentemente, la serie de capital humano no es estacionaria en niveles.
Costos de Producción (Salario Trabajadores)	1.0000	Debido a que el <b>p</b> valor es mayor al nivel de significancia de 5 %, no se rechaza la hipótesis nula. Consecuentemente, la serie de costos de producción no es estacionaria en niveles.
Estabilidad Macroeconómica (IPC)	0.0071	Debido a que el <b>p</b> valor es menor al nivel de significancia de 5 %, se rechaza la hipótesis nula. Consecuentemente, la serie de estabilidad macroeconómica es estacionaria en niveles. Así pues, la misma no requiere de transformación o tratamiento alguno.
Inversión Extranjera Directa	0.0011	Debido a que el <b>p</b> valor es menor al nivel de significancia de 5 %, se rechaza la hipótesis nula. Consecuentemente, la serie de IED es estacionaria en niveles. Así pues, la misma no requiere de transformación o tratamiento alguno.
Infraestructura (Servicios Transporte)	0.4565	Debido a que el <b>p</b> valor es mayor al nivel de significancia de 5 %, no se rechaza la hipótesis nula. Consecuentemente, la serie de infraestructura no es estacionaria en niveles.
Tamaño/Desempeño de Mercado (PIB per cápita)	0.8505	Debido a que el <b>p</b> valor es mayor al nivel de significancia de 5 %, no se rechaza la hipótesis nula. Consecuentemente, la serie de tamaño de mercado no es estacionaria en niveles.

*Nota.* La tabla muestra los resultados obtenidos para cada una de las variables referente a su estacionariedad a través de la prueba de raíz unitaria de Dickey-Fuller Aumentada. A excepción de la estabilidad macroeconómica, así como de la inversión extranjera directa, ninguna de las variables estacionaria en niveles. Consecuentemente, se requiere realizar un tratamiento y transformación a las mismas para que ingresen al modelo VAR de manera estacionaria. Fuente: elaboración propia con base en la prueba de raíz unitaria de Dickey-Fuller Aumentada.

### **Transformación de variables y verificación de estacionariedad**

Nuevamente, es importante destacar que un requisito de los modelos VAR es incorporar las variables en forma estacionaria. Consecuentemente, se procedió a realizar transformaciones a aquellas series o variables que lo requirieran, por medio de aplicación de logaritmos o bien diferencias logarítmicas. Seguidamente, se volvió a correr la prueba de ADF para verificar la estacionariedad de estas.

A continuación, se presenta una tabla en la cual se indica la transformación que se le realizó a cada factor determinante, así como los resultados obtenidos en las nuevas pruebas ADF.

**Tabla 4**

*Resultados de la prueba ADF para cada variable transformada*

<b>Factor determinante</b>	<b>Transformación</b>	<b>P-valor</b>	<b>Conclusión</b>
Apertura comercial (Exportaciones)	Diferencia logarítmica	0.0000	Debido a que el <b>p</b> valor es menor al nivel de significancia de 5 %, se rechaza la hipótesis nula. Consecuentemente, la serie «dlexport» es estacionaria.
Capital Humano	Diferencia logarítmica	0.0000	Debido a que el <b>p</b> valor es menor al nivel de significancia de 5 %, se rechaza la hipótesis nula. Consecuentemente, la serie «dlgasto_educ» es estacionaria.
Costos de Producción	Diferencia Logarítmica	0.0306	Debido a que el <b>p</b> valor es menor al nivel de significancia de 5 %, se rechaza la hipótesis nula. Consecuentemente, la serie «dlcostos_producción» es estacionaria.
Infraestructura	Diferencia Logarítmica	0.0000	Debido a que el <b>p</b> valor es menor al nivel de significancia de 5 %, se rechaza la hipótesis nula. Consecuentemente, la serie «dltransport» es estacionaria.
Tamaño de Mercado	Diferencia Logarítmica	0.0475	Debido a que el <b>p</b> valor es menor al nivel de significancia de 5 %, se rechaza la hipótesis nula. Consecuentemente, la serie «dltamano» es estacionaria.

Nota. La tabla indica el tratamiento que se le dio a las variables que no eran estacionarias en niveles: primera diferencia y logaritmos. Asimismo, se volvieron a correr las pruebas de raíz unitaria para verificar la estacionariedad de estas. Con la respectiva transformación, las variables ya pueden ser ingresadas al modelo. Fuente: Elaboración propia.

## **Estimación del modelo VAR con series estacionarias**

### ***Determinación del número de rezagos***

El número de rezagos se determinará por medio de los diferentes criterios de información. Sin embargo, es importante destacar que el criterio de información Akaike es el recomendado para base de datos no tan amplias y con una cantidad limitada de datos, como con la que se trabajó.

**Tabla 5**

*Criterios de selección de rezagos para el modelo VAR*

VAR Lag Order Selection Criteria						
Endogenous variables: DLGASTO_EDUC DLEXPORT DLTAMANO IPC DLTRANSPORT DLCOSTOS_PRODUCION IED2						
Exogenous variables: C						
Date: 03/05/21 Time: 13:52						
Sample: 1978 2019						
Included observations: 38						
Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	3.022025	NA	2.91e-09	0.209367	0.511028	0.316696
1	69.42426	104.8456	1.22e-09	-0.706540	1.706745	0.152088
2	132.6471	76.53286	7.56e-10	-1.455108	3.069801	0.154820
3	202.9563	59.20774	5.65e-10	-2.576645	4.059889	-0.215417
4	410.8454	98.47380*	1.21e-12*	-10.93923*	-2.191073*	-7.826703*
* indicates lag order selected by the criterion						
LR: sequential modified LR test statistic (each test at 5 % level)						
FPE: Final prediction error						
AIC: Akaike information criterion						
SC: Schwarz information criterion						
HQ: Hannan-Quinn information criterion						

*Nota.* La figura previa muestra los diferentes criterios de información disponibles para determinar el número de rezagos óptimo para el modelo VAR. Tomando como referencia el criterio de información Akaike, el modelo debe incorporar cuatro rezagos. Fuente: elaboración propia con el paquete estadísticos Eviews 8 (2021).

**Modelo VAR**

Consecuentemente, se llevó a cabo el modelo VAR con el uso de cuatro rezagos. Una vez estructurado el modelo se realizaron pruebas para evaluar la estabilidad y efectividad del modelo. Para ello se realizó la prueba de estabilidad del modelo, en donde se evidencia que todas las raíces del polinomio característico se encuentran dentro del círculo unitario. Asimismo, se realizaron pruebas de normalidad, homocedasticidad y autocorrelación de los residuos.

A continuación, se presentan los resultados y conclusiones principales de las pruebas aplicadas al modelo VAR.

### Tabla 6

#### Pruebas econométricas de validación del modelo VAR

Prueba econométrica	p-valor	Conclusión
Prueba de estabilidad	-	Ninguna raíz se encuentra fuera del círculo unitario. El modelo VAR satisface la condición de estabilidad.
Prueba de normalidad	0.1258	Con un 95 % de confianza, no se rechaza la hipótesis nula de normalidad debido a que el <b>p</b> -valor es mayor al nivel de significancia del 5 %. Se concluye que los errores están distribuidos de forma normal.
Prueba de homocedasticidad	0.0651	Con un 95 % de confianza, no se rechaza la hipótesis nula de errores homocedásticos, ya que el <b>p</b> -valor es mayor al nivel de significancia del 5 %. A partir de esto, se llega a la conclusión que los errores tienen varianza constante, es decir, son homocedásticos.
Prueba de autocorrelación	-	Se graficó el correlograma, basándose únicamente en la diagonal, la cual indica si alguna de las variables tiene autocorrelación con sus propios rezagos. El correlograma indica que ninguna variable presenta autocorrelación en uno de sus rezagos.

*Nota.* La tabla muestra los resultados y conclusiones principales derivadas de las pruebas econométricas realizadas al modelo VAR. Entre los resultados más representativos se verifica que el modelo satisface la condición de estabilidad, los errores se distribuyen normalmente y tienen varianza constante. Sin embargo, debido a que lo que se quiere analizar es la relación y dinámica entre las variables, se le da una mayor importancia al comportamiento de las funciones de impulso respuesta y la descomposición de la varianza. Fuente: elaboración propia con base en el modelo VAR.

### Obtención de las funciones impulso respuesta

La descomposición de Cholesky es sensible al orden de las variables. Es por ello que es crucial organizarlas desde la variable más exógena a las más endógena. Para ello, se utilizó la Causalidad de Granger para determinar cuál es más exógena.

### Causalidad de Granger

Para proporcionarle mayor firmeza al modelo, se realizó un estudio sobre el impacto que tenía cada una de las variables y sus rezagos sobre el resto de las variables. Se utilizó como herramienta principal la prueba de causalidad de Granger por su habilidad para determinar cuán útiles son las variables para mejorar el pronóstico de las otras. Es importante resaltar que identificar las causalidades que existen entre las variables permite determinar el grado de endogeneidad o exogeneidad de cada una de las variables. Al obtener los resultados de la prueba, fue posible reestructurar el modelo VAR e iniciar el análisis impulso respuesta .

Con base en los resultados obtenidos por las pruebas de Causalidad de Granger bilaterales, se reestructuró el modelo VAR de la siguiente forma, se ordenaron las variables de mayor exogeneidad a menor:

- (a) Capital Humano (Gasto en Educación)
- (b) Apertura Comercial (Exportaciones)
- (c) Tamaño de Mercado
- (d) Estabilidad Macroeconómica (IPC)
- (e) Infraestructura (Servicios de Transporte)
- (f) Costos de Producción
- (g) Inversión Extranjera Directa

### **Función Impulso-Respuesta**

Finalmente, conociendo el orden de exogeneidad de las variables, se analizaron funciones de impulso respuesta para evaluar la respuesta del modelo a cambios de cada variable.

### ***Descomposición de la varianza***

La descomposición de varianza permite evaluar el porcentaje de volatilidad, que demuestra una variable, por los choques del resto de variables. A través de este análisis se pudo determinar cuáles variables tendrían mayor impacto en el futuro sobre el comportamiento de la IED.

## Resultados

### **Interpretación de las funciones Impulso-Respuesta**

Las funciones Impulso-Respuesta evalúan la respuesta de una variable respecto a un choque de otra. En términos generales, existen reacciones diversas en los primeros años, pero a partir de octavo año, la IED se estabiliza y converge a números cercanos a cero. Esto es una buena señal en los modelos VAR ya que reflejan la estabilidad de estos; asimismo, demuestra cómo los *shocks* de las variables sí tienen efecto sobre la IED.

No obstante, es importante hacer la indicación que las funciones impulso-respuesta solo son útiles si las bandas de los errores estándar no contienen o envuelven el cero. De lo contrario, la respuesta no es estadísticamente significativa. Aunque la mayor parte de las respuestas no fueron significativas, hay algunos aspectos que se pueden destacar y resaltar en algunos años.

Por ejemplo, ante un choque positivo del tamaño de la economía, la respuesta de la IED es estadísticamente significativa en los primeros dos años, en donde la IED presenta un aumento en ese periodo. Dicha respuesta es congruente según lo que indica la teoría económica, pues entre mejor sea el desempeño y tamaño de una economía, mayor será el incentivo de los inversores para invertir en un país, donde sus productos o servicios tiene potencial de ser adquiridos y explotados. De esta forma se genera un nuevo mercado e ingresos para estos.

Un mismo escenario se presenta con la estabilidad macroeconómica (IPC). En efecto, ante un choque positivo del índice de precios al consumidor, la IED presenta un aumento en los primeros dos años. Dicha respuesta también es

congruente con la expectativa *a priori*, pues los inversionistas estarán dispuestos invertir en una economía que se caracteriza por su estabilidad y solidez económica y financiera. De hecho, esto representa para los inversores una mayor certeza de los ingresos, costos y gastos en los que puedan incurrir en sus inversiones.

Finalmente, ante un choque positivo de la infraestructura (servicios de transporte), la IED presenta un aumento a lo largo de los primeros dos a tres años. Dicha respuesta es también congruente a la expectativa *a priori*, pues ante mejores facilidades y medios de transporte de las mercancías y recursos, mayor será el atractivo para un inversor. En efecto, mejoras en la infraestructura implican mayor eficiencia, efectividad e incluso ahorro en costos para los inversores.

### **Interpretación de la descomposición de la varianza**

La descomposición de varianza es, generalmente, la principal herramienta para determinar qué tanto una variable es afectada por otras. Además, es posible concluir que el factor que determina en mayor proporción la IED guatemalteca es el tamaño o desempeño de la economía. En efecto, en el primer año el tamaño de la economía explica la variabilidad de la IED en casi un 52 %. No obstante, el efecto de dicho factor disminuye gradualmente a lo largo de los años; alrededor del sexto año en adelante el desempeño de la economía explica la variabilidad de la IED en un 23 % aproximadamente.

Aunque el capital humano (gasto en educación) en los primeros dos años, no explica en mayor medida la IED, se observa como este factor adquiere mayor importancia en los años subsiguientes. De hecho, del tercer año en adelante, el capital humano explica la variabilidad de la IED en un 20 % aproximadamente.

La infraestructura (servicios de transporte) presenta un comportamiento similar al del capital humano. En efecto, la misma no explica en mayor proporción a la IED en los primeros dos años. No obstante, a partir del sexto año en adelante explica la IED en aproximadamente un 17 %.

Seguidamente, tenemos la apertura comercial (exportaciones), la cual, aunque en los primeros años su influencia sobre la IED es volátil, a partir del quinto año en adelante explica en un 16 % la variabilidad de la IED.

En cuanto a la estabilidad macroeconómica (IPC), este es el segundo factor que mayor impacto tiene en la IED, aunque solo en el primer año con un 20 % aproximadamente. Posteriormente, su influencia sobre la IED disminuye gradualmente, a medida que los otros factores adquieren mayor relevancia. Consecuentemente, a partir del sexto año en adelante, la estabilidad macroeconómica explica la IED en un 13 %.

El factor determinante que explica en una menor proporción a la IED para el caso Guatemala, son los costos de producción. De hecho, los mismo en el largo plazo solo llegan a explicar la IED en un 5 %.

## Conclusiones

De acuerdo con la literatura económica, la IED es determinada tanto por las condiciones económicas generales como las político-institucionales de su destino. Dentro de las condiciones económicas generales se pueden destacar aspectos como: el tamaño y potencial crecimiento del mercado, la estabilidad macroeconómica, la disponibilidad de factores de producción y recursos, las economías de aglomeración e infraestructura de comunicaciones, tecnología y transporte. En cuanto las condiciones político-institucionales se destaca la certeza jurídica, regulaciones y políticas, la carga tributaria y la apertura comercial.

La IED depende de múltiples factores debido a que las motivaciones de los inversores son diversas y heterogéneas. Sin embargo, depende de dicha motivación el que predominen ciertos factores sobre otros. Si el inversor busca mercados, los factores determinantes que influyen en su decisión son el tamaño y potencial de crecimiento del mercado y los costos de producción. Cuando el inversor anda en busca de recursos, los factores preponderantes son la disponibilidad de factores de producción y recursos, así como, los costos de producción. Cuando la motivación es la eficiencia, nuevamente los costos junto con el capital humano y apertura comercial son factores determinantes. Finalmente, si la motivación es la búsqueda de activos estratégicos, los factores decisivos son las economías de aglomeración, la infraestructura y el capital humano.

A pesar de las múltiples motivaciones que pueden tener los inversores, la Encuesta de Competitividad de Inversión Global indica que las dos motivaciones predominantes, en la mayoría de los inversores, es la búsqueda de mercados y eficiencia. Consecuentemente, se puede concluir que entre los factores con mayor incidencia en la IED se encuentra el tamaño de mercado, los costos de producción, el capital humano y la apertura comercial en términos generales.

A nivel global, los líderes en atracción de IED son Estados Unidos, China, Países Bajos, Hong Kong y Singapur. A nivel centroamericano uno de los mayores atractores es Costa Rica, país vecino de Guatemala. Al analizar las condiciones económicas generales y político-institucionales de estos seis líderes, se determinó que lo que hace a estos destinos altamente atractivos para los inversores, se basa en un entorno regulatorio favorable y transparente, que no solo garantiza certeza jurídica y confianza al inversor; sino que a la vez es simple, práctico y flexible ya que ofrece múltiples incentivos fiscales y financieros. En otras palabras, las normas, políticas y regulaciones establecidas no buscan generar una burocracia ineficiente, sino una que facilite los procesos y procedimientos para hacer negocios en un ambiente seguro y confiable. Asimismo, estos seis líderes se caracterizan por tener una infraestructura tecnológica y financiera, así como de transporte y telecomunicaciones, altamente desarrollada aunado a una mano de obra sumamente calificada, aspectos que los inversores buscan para explotar al máximo sus inversiones. Finalmente, todas estas economías se caracterizan por su gran tamaño y desempeño de mercado. Recordemos que este factor es uno de los principales determinantes de inversión para aquellos inversores que buscan nuevos mercados, la principal motivación que impulsa la inversión en primer lugar.

Guatemala ha dejado de ser un destino atractivo para la inversión extranjera directa, debido a la falta de certeza jurídica, infraestructura deficiente, falta de capital humano capacitado, los altos costos que representa la inseguridad, corrupción y procesos burocráticos engorrosos para la realización de trámites<sup>7</sup>. No obstante, el país también cuenta con múltiples factores a favor que hacen que el mismo tenga un potencial latente para gradualmente convertirse en un líder centroamericano en la atracción de IED. En efecto, el país posee una ubicación geográfica ventajosa, además de ser la economía más grande de Centroamérica. La legislación cuenta con varios mecanismos de promoción y protección a la inversión como tratados bilaterales y multilaterales, una ley de inversión extranjera, el Pronacom y su política nacional de competitividad 2018-2032. Incluso, actualmente, Guatemala ocupa la tercera posición en los principales receptores centroamericanos de IED.

Con base en el análisis econométrico, principalmente a través de la descomposición de la varianza, se puede concluir que, para el caso guatemalteco, el factor que tiene la mayor influencia en la atracción de flujos de IED, tanto en el corto como largo plazo, es el tamaño de mercado. De lo cual, a su vez, se puede deducir, que la mayor motivación por la cual los inversores buscan a Guatemala como destino de inversión es la búsqueda de mercados nuevos. La descomposición de la

<sup>7</sup> Esto se ve reflejado en el índice de Estado de Derecho 2020 del *World Justice Project*. El puntaje de Guatemala se redujo 2.3 % en el Índice de Estado de Derecho 2020 del WJP. Guatemala se ubica en el puesto 101 de 128 países y jurisdicciones en todo el mundo, ya que cayó tres posiciones en el *ranking* global. El puntaje de Guatemala lo ubica en el 25 lugar de 30 países en la región de América Latina y el Caribe y la posición 38 de 42 entre los países de ingreso mediano alto.

varianza también permite determinar la preponderancia e importancia de los diferentes factores en el corto y largo plazo. En efecto, en el corto plazo vemos que los factores que inciden en la atracción de inversiones, además del tamaño de mercado, es la estabilidad macroeconómica y la apertura comercial. Sin embargo, en el largo plazo, al cabo de 10 años, factores como el capital humano y la infraestructura tienen una mayor importancia.

## Recomendaciones

Se debe reducir la tramitología a través de una transición hacia un gobierno electrónico que permita hacer registros, permisos y gestiones, pagar impuestos, obtener licencias y títulos de propiedad, así como, solicitar servicios gubernamentales, entre otros procedimientos en línea para facilitar la inversión en el país. En otras palabras, se requiere del fortalecimiento de la infraestructura tecnológica y financiera del país de tal forma que, los inversores perciban a Guatemala un destino relativamente fácil hacer negocios e inversiones de manera rápida, segura y eficiente. Además, se debe colocar en internet toda la documentación que necesitan los emprendedores (acceso a archivos digitalizados) y simplificar los procedimientos para contribuir a la transparencia y la confianza.

Las autoridades guatemaltecas pueden simplificar la presentación de impuestos y crear un régimen de tributo único, para nuevos emprendimientos. Asimismo, el país debe adentrarse en la implementación de regímenes tributarios especiales y los denominados *sandbox* regulatorios. El *sandbox* regulatorio es un espacio de experimentación para promover la innovación en los servicios financieros dentro de un entorno seguro. Estos son una oportunidad para desarrollar nuevos productos y servicios financieros, los cuales los inversores financiarán con mayor capital. Esta política no solo tiene como objetivo generar mayores y mejores incentivos fiscales sino también está en línea con recortar la engorrosa burocracia y a la vez crear el entorno propicio para inversiones tecnológicas que pueden impulsar la infraestructura del país.

Para atraer mayores flujos de IED, Guatemala podría armonizar sus aranceles: una tasa arancelaria única sería un impulso fenomenal para el intercambio internacional<sup>8</sup>. Las autoridades también deben revisar

<sup>8</sup> Actualmente, los aranceles para importar la mayoría de los productos agrícolas e industriales van del 0 al 15 %. Los aranceles para cigarrillos, automóviles y armas de fuego son del 20 % y para las bebidas alcohólicas son del 40 %. Reducir algunos

las barreras no arancelarias como las cuotas y permisos, por ejemplo. Primero, el gobierno exige que los bienes importados tengan un certificado del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, lo cual conlleva retrasos. Segundo, los extranjeros no pueden prestar servicios profesionales sin autorización, lo cual obliga a las empresas a contratar a trabajadores locales en un 90 %. Consecuentemente, Guatemala debería aceptar certificaciones del exterior; crear incentivos fiscales para que las empresas contraten a trabajadores locales, en lugar de prohibir a los extranjeros.

El fortalecimiento y desarrollo del capital humano juega un rol importante en diversos aspectos de la IED. Los inversores requieren de mano de obra calificada, con habilidades y *know-how* esencial para operar en su nuevo destino, filial o sucursal, sobre todo si la legislación guatemalteca por el momento limita la contratación de personal extranjero. Por lo tanto, el país debe ser capaz de ofrecer personal local capacitado y competente. Sin embargo, el capital humano no es solo esencial para atraer IED, sino también para poder gozar de las ventajas derivadas de la misma. La IED puede tener un efecto positivo en su país destinatario, si este tiene un capital humano mínimo capaz de asimilar y aprovechar las transferencias de tecnología, que acarrearán estas inversiones. Se requiere de un cambio estructural progresivo que permita aumentar la productividad y lograr la inclusión social y la igualdad. Para incrementar el capital humano en Guatemala se debe trabajar en las siguientes áreas: Primero, incrementar la calidad educativa para todos. Segundo, mejorar la salud, especialmente la salud materno infantil y la reducción de la desnutrición crónica. Tercero, mejorar la provisión de agua potable y saneamiento. Cuarto, reducir la pobreza. Quinto, mejorar las viviendas. Finalmente, reducir los riesgos asociados a la invalidez, viudez y sobrevivencia, por medio de un sistema eficiente de previsión social.

Los extranjeros titubean al hacer negocios en el país debido a su débil Estado de derecho, regulaciones anticompetitivas, falta de confianza social, pobre desempeño gubernamental e inseguridad (reflejado en el *ranking* global de Estado de Derecho en el que Guatemala ocupa el puesto 101 de 128 países). En consecuencia, se requiere de una reforma judicial que aumente la transparencia y la eficiencia de manera creíble. Asimismo, es esencial contar con un registro de títulos de propiedad fiable. La realidad es que ningún ambiente de negocios puede florecer en Guatemala sin primero

---

de ellos son formas sencillas de estimular el comercio.

limpiar de amiguismo el poder judicial y en general en todo el sistema público. Una agenda para la certeza jurídica debe abarcar las siguientes áreas claves: sistema electoral, sector justicia, servicio civil, *procurement* y obra pública y leyes y reglamentos de consultas comunitarias. En cuanto al sector justicia, probablemente el que tiene mayor incidencia en la IED, se debe mejorar la independencia de jueces y magistrados respecto de los sujetos de la justicia, el sistema político y otros jueces; asimismo, se debe mejorar la eficiencia del organismo judicial a través de la disgregación de funciones.

Guatemala no solo debe enfocarse en captar nueva inversión extranjera, sino generar un clima de negocio confiable que coadyuve a un flujo constante de inversión, donde la reinversión de las multinacionales es fundamental. En consecuencia, es crucial fortalecer y extender el alcance de la estrategia *aftercare*. El *aftercare* es una estrategia que implementa el Gobierno de Guatemala desde 2020, con el objetivo de aumentar la reinversión extranjera en el país. Dicha estrategia permite identificar los problemas que enfrentan las empresas interesadas en invertir nuevamente en Guatemala, para luego plantearles una solución. La asistencia, guía y seguimiento con el inversor es crucial pues no solo permite una relación duradera y perdurable con aquellos inversores que ya apostaron por el mercado guatemalteco, sino también puede ser una ventana para atraer a nuevos potenciales inversores.

Guatemala, también, debe ser estratégico en captar inversiones latentes y potenciales ante la incipiente reactivación económica pos pandemia. Por ejemplo, los procesos de ensamblaje en tecnología y textilera que las empresas estadounidenses realizaban en China, se realizarán en otros territorios cercanos como México, Centro o Suramérica (*nearshoring*), lo cual representa una valiosa oportunidad para el país. En efecto, la pandemia del covid-19 llevó a muchas empresas a considerar la reubicación de sus negocios o logística, acción conocida como *nearshoring*, y Guatemala puede aprovechar su posición y cercanía con Estados Unidos para brindar una respuesta rápida ante esas necesidades y atraer mayor IED.

## Referencias

- Banco de Guatemala. (2020). *Estadísticas Macroeconómicas - Sector Externo - Inversión Extranjera Directa*. <http://www.banguat.gob.gt/es/page/ied-ano-2020>
- Banco Mundial. (9 de octubre de 2020). *Guatemala Panorama General*. <https://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview>
- Blomstöm, M. (1991). Host Country Benefits of Foreign Investment. En *Ideas*, The University of Calgary Press, 93-108.
- Buckley, P. J., y Casson, M. (1976). The Internalization Theory of the Multinational Enterprise: Past, Present and Future. En *British Journal of Management*, 31(2), 239-252. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12344>
- Castro Ferreira, L. (2016). *Determinantes de la Inversión Extranjera Directa. Caso de China* [Tesis pregrado Licenciatura en Administración y Dirección de Empresas]. Universidad de Da Coruña, Facultad de Economía y Empresa. [https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/18108/CastroFerreira\\_Laura\\_TFG\\_2016.pdf?sequence=2&isAllowed=y#:~:text=La%20revisi%C3%B3n%20apunta%20a%20que,las%20regulaciones%20en%20medio%20ambientelas%20regulaciones%20en%20medio%20ambiente](https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/18108/CastroFerreira_Laura_TFG_2016.pdf?sequence=2&isAllowed=y#:~:text=La%20revisi%C3%B3n%20apunta%20a%20que,las%20regulaciones%20en%20medio%20ambientelas%20regulaciones%20en%20medio%20ambiente)
- Caves, R. E. (1971). International Corporations: The Industrial Economics of Foreign Investment. *Económica*. En *JSTOR, Economica, New Series*, 38(149), 1-27. <https://doi.org/10.2307/2551748>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2020). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2020*. Cepal.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2020). Guatemala. En *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020*. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/102/BP2020\\_Guatemala\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/102/BP2020_Guatemala_es.pdf)
- Congreso de la República de Guatemala. (4 de febrero de 1998). Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE). *Ley de Inversión Extranjera, Decreto 9-98*. [http://www.sice.oas.org/investment/NatLeg/GTM/GuaDc998\\_s.asp#:~:text=2.,efectuada%20por%20un%20inversionista%20extranjero](http://www.sice.oas.org/investment/NatLeg/GTM/GuaDc998_s.asp#:~:text=2.,efectuada%20por%20un%20inversionista%20extranjero)
- Consejo Monetario Centroamericano. (2020). *Sistema de Información Macroeconómica y Financiera de la Región. Sector Externo*. Recuperado el abril de 2021, de 7. Inversión extranjera directa-sentido direccional - 7.2 Inversión extranjera directa anual. En el país, en el exterior y neto. Niveles y relación con el PIB. <https://www.secmca.org/wp-content/uploads/2020/08/IER-2019-2020.pdf>

- Cruz Madariaga, A. (Diciembre de 2009). Factores determinantes de la Inversión Extranjera Directa (IED) para el caso de México, 1990-2008 [Tesis de pregrado Licenciatura en Economía Agrícola y Agronegocios]. Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro. <http://repositorio.uaaan.mx:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/5231/T17600%20%20CRUZ%20MADARIAGA,%20AURELIO%20%20TESIS.pdf?sequence=1>
- Dunning, J. (1977). Trade location of economic activity and the MNE: A search of an eclectic approach. En *The international Allocation of Economic Activity*, 395-418. DOI [https://doi.org/10.1007/978-1-349-03196-2\\_3](https://doi.org/10.1007/978-1-349-03196-2_3)
- Dunning, J. H. (1979). Explaining changing patterns of international production: In defense of the eclectic theory. En *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 41(4). <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0084.1979.mp41004003.x>
- Dunning, J. H. (1980). Towards an eclectic theory of international production. En *Journal of International Business Studies*, 11(1), 9-31. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8490593>
- Dunning, J. H., & Lundan, S. M. (2008). *Mutinalional Enterprises and the Global Economy*, Second Edition. Edward Elgar. [https://dipiufabc.files.wordpress.com/2015/06/dunning\\_multinational-enterprises-and-global-economy.pdf](https://dipiufabc.files.wordpress.com/2015/06/dunning_multinational-enterprises-and-global-economy.pdf)
- Dunning, J. H., & Rugman, A. M. (1985). The Influence of Hymer's Dissertation on the Theory of Foreign Direct Investment. En *American Economic Review*, 75(2), 228 p. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=cookie,ip,custuid&custid=s4245486&db=bth&AN=4506890&lang=es&site=ehost-live&scope=site>
- Enders, W. (2015). *Applied Econometric Time Series* (Fourth ed.). University of Alabama. Wiley.
- Feinberg, S. E., & Majumdar, S. K. (2001). Technology Spillovers from Foreign Direct Investment in the Indian Pharmaceutical Industry. En *Journal of International Business Studies*, 32(3), 421-437. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8490975>
- Fundación para el Desarrollo de Guatemala (Fundesa). (2020). *Plan «Guatemala no se detiene». Vamos por empleo, inversión y prosperidad. Presentación de Resultados*. [https://www.fundesa.org.gt/content/files/publicaciones/Guatemala\\_No\\_se\\_Detiene\\_20201218.pdf](https://www.fundesa.org.gt/content/files/publicaciones/Guatemala_No_se_Detiene_20201218.pdf)
- Fundación para el Desarrollo de Guatemala (Fundesa). (2020). *Competitividad Global 4.0*. <https://www.fundesa.org.gt/indices-y-evaluaciones-de-pais/indices-internacionales/competitividad-global-4-0>

- Fundación para el Desarrollo de Guatemala (Fundesa). (2021). *Libertad Económica*. <https://www.fundesa.org.gt/indices-y-evaluaciones-de-pais/indices-internacionales/libertad-economica>
- Galeza, T., & Chan, J. (septiembre de 2015). Fondo Monetario Internacional (FMI). ¿Qué es la inversión directa? En *Finanzas y Desarrollo*, 34-35. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2015/09/pdf/basics.pdf>
- Gamarro, U. (21 de julio de 2020). Cae la inversión extranjera: ¿Qué debe hacer Guatemala para recuperar su atractivo? En *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/economia/cae-la-inversion-extranjera-que-debe-hacer-guatemala-para-recuperar-su-atractivo/>
- Gamarro, U. (4 de mayo de 2020). Coronavirus: Guatemala deberá competir para recuperarse de una estancada inversión extranjera. En *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/economia/coronavirus-guatemala-debera-competir-para-recuperarse-de-una-estancada-inversion-extranjera/>
- Gamarro, U. (3 de diciembre de 2020). Inversión extranjera caerá un 10 % en Guatemala este año, según Cepal. En *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/economia/inversion-extranjera-caera-un-10-en-guatemala-este-ano-segun-cepal/>
- García, P. M., & López, A. (2020). La inversión Extranjera Directa: Definiciones, determinantes, impactos y políticas públicas. En *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID). <http://dx.doi.org/10.18235/0002601>
- Gramajo, F. A. (29 de noviembre de 2019). Mecanismos legales que hacen de Guatemala un destino atractivo para la inversión extranjera en la región centroamericana. En *Lexology*. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=700c75ed-8b93-4fe2-b256-d940d5ad217a>
- Gujarati, D. N., y Porter, D. C. (2010). *Econometría* (5.ª ed.). McGrawHill.
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill Interamericana.
- Hood, N., & Young, S. (1979). *The economics of multinational enterprise*. Logman.
- Huerta Pacsi, L. F. (2016). Factores Determinantes de la Inversión Extranjera Directa en el Perú 1993-2015. [Tesis pregrado, Licenciatura en Economía y Negocios Internacionales]. Universidad San Ignacio de Loyola. [http://repositorio.usil.edu.pe/bitstream/USIL/2736/1/2016\\_Huerta\\_Factores-determinantes-de-la-inversion.pdf](http://repositorio.usil.edu.pe/bitstream/USIL/2736/1/2016_Huerta_Factores-determinantes-de-la-inversion.pdf)
- Hymer, S. H. (1960). *The International Operations of National Firms: A Study of Direct Foreign Investment*. [Tesis doctoral, MIT Economics]. MIT Press. <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/27375>

- Karrouk El Maroufi, Y. (15 de julio de 2019). *Factores Determinantes de la Inversión Extranjera Directa y Crecimiento Económico: Un Análisis Sectorial de los Determinantes de Atracción de la IED en Marruecos*. [Tesis doctoral, Doctorado en Estudios Humanísticos, Departamento de Gestión de Empresas]. Universitat Rovira i Virgili <https://www.tdx.cat/handle/10803/668960#page=2>
- Kearney Global Business Policy Council. (2020). *Entering the storm: anticipating risk in an uncertain world. The 2020 Foreign Direct Investment Confidence Index*. <https://www.kenarney.com/documents/20152/17744880/The+2020+Kearney+Foreign+Direct+Investment+Confidence+Index.pdf/18e45f29-867f-2cad-1899-8294b94e89d5?t=1592240888756>
- Kindleberger, C. P. (1969). *American business abroad: six lectures on direct investment*. Yale University Press.
- Knickerbocker, F. T. (1973). Oligopolistic Reaction and Multinational Enterprise. En *International Executive*, 15(2), 7-9. <https://doi.org/10.1002/tie.5060150205>
- Krugman, P. (1990). *Rethinking International Trade*. The MIT Press. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=cookie,ip,custuid&custid=s4245486&db=e000xww&AN=11461&lang=es&site=ehost-live&scope=site>
- Krugman, P. R., y Obstfeld, M. (2006). *Economía Internacional: Teoría y Política*. Pearson Educación, S.A.
- Kusek, P., & Silva, A. (2018). What Matters to Investors in Developing Countries: Findings from the Global Investment Competitiveness Survey. En *W. B. Group, Global Investment Competitiveness Report 2017-2018* (pp. 19-20). Foreign Investor Perspectives and Policy Implications. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28493>
- López, A., Niembro, A., y Ramos, D. (2016). García, P. M. (coord.). Estrategias e instrumentos de promoción de las inversiones: el caso de Costa Rica a la luz de las mejores prácticas internacionales. En *Banco Interamericano de Desarrollo. BID*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Estrategias-e-instrumentos-de-promoci%C3%B3n-de-las-inversiones-El-caso-de-Costa-Rica-a-la-luz-de-las-mejores-pr%C3%A1cticas-internacionales.pdf>
- Loungani, P., y Razin, A. (2001). ¿Qué beneficios aporta la inversión extranjera directa? En *Finanzas y Desarrollo*, 6-9. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/06/pdf/loungani.pdf>
- Mamingi, N., y Kareem, M. (2018). La inversión extranjera directa y el crecimiento en los países en desarrollo: el caso de los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental. *Revista de la Cepal* (124), 85-106. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43461/1/RVE124\\_Martin.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43461/1/RVE124_Martin.pdf)

- Markusen, J. (1995). The boundaries of multinational enterprises and the theory of international trade. En *Journal of Economic Perspectives*, 9(2), 169-189. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.9.2.169>
- Markusen, J. R., & Venables, A. J. (1998). Multinational Firms and the New Trade Theory. En *Journal of International Economics*, 46(2), 183-203. <https://econpapers.repec.org/scripts/redir.pf?u=http%3A%2F%2Fwww.sciencedirect.com%2Fscience%2Farticle%2Fpii%2FS0022-1996%2897%2900052-4;h=repec:eee:inecon:v:46:y:1998:i:2:p:183-203>
- Mastrodomenico Rodríguez, D. (2007). *Inversión Extranjera en Venezuela, Fusiones y Perspectivas en el Sistema Bancario* [Atesis de posgrado, Especialista en Instituciones Financieras con Mención en Finanzas Internacionales]. Universidad Católica Andrés Bello. <http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/AAR1552.pdf>
- Ministerio de Economía, Pronacom. (2018). *Política Nacional de Competitividad 2018-2032*. Programa Nacional de Competitividad de Guatemala. <https://www.pronacom.org/politica-nacional-de-competitividad-2018-2032/>
- Mogrovejo, J. (2005). Factores determinantes de la inversión extranjera directa en algunos países de Latinoamérica. En *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, (5) [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2074-47062005000200003&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2074-47062005000200003&lng=es&nrm=iso&tlng=es)
- Morales Jurado, R. (2017). Variables que inciden en la atracción de inversión extranjera directa en Guatemala [reseña]. En *Revista Académica ECO*, (16), 49-60.
- Nayak, D., & Choudhury, R. N. (March de 2014). A selective review of foreign investment theories. (U. N. ESCAP, Ed.) En *Asia-Pacific Research and Training Network on Trade Working Paper*, (143). [https://www.unescap.org/sites/default/files/AWP%20No.%20143\\_0.pdf](https://www.unescap.org/sites/default/files/AWP%20No.%20143_0.pdf)
- OCDE. (2011). *Definición Marco de Inversión Extranjera Directa*. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264094475-esp.pdf?expires=1610982004&id=id&accname=guest&checksum=835BDD5141B189E149337A3C5C1B322B>
- Oficina Económica y Comercial de España en Hong Kong. (2019). *Informe Económico y Comercial de China - Hong Kong*. <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-mercado/estudios-informes/DOC2018794131.html?idPais=HK>
- Oficina Económica y Comercial de España en la Haya. (2020). *Informe Económico y Comercial Países Bajos*. <https://www.icex.es/icex/wcm/idc/groups/public/documents/documento/mda0/nzez/~edisp/4713062.pdf>

- Pronacom. (1 de febrero de 2021). *Iniciamos el 2021 con nueve proyectos de inversión y reinversión*. <https://www.pronacom.org/2021/02/01/iniciamos-el-2021-con-nueve-proyectos-de-inversion-y-reinversion/>
- Ramírez Hunter, V. H. (2013). *Factores determinantes de la inversión extranjera en Guatemala*. Ministerio de Finanzas Públicas. [https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/estadisticas/estudios\\_fiscales/WP01.2013.pdf](https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/estadisticas/estudios_fiscales/WP01.2013.pdf)
- Ramírez Torres, A. S. (2002). *Inversión Extranjera Directa en México: Determinantes y Pautas de Localización* [Tesis doctoral, Departament d'Economia Aplicada]. Universitat Autònoma de Barcelona. <https://www.tesisenred.net/handle/10803/3990#page=1>
- Ricardo, D. (1817). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. John Murray.
- Rodríguez Puello, G. O., y Forero Vargas, D. A. (2016). Factores Determinantes de la Inversión Extranjera Directa. *Revista Ensayos*, 9(1), 119-134. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ensayos/article/view/61281>
- Secretaría de Economía. (25 de mayo de 2016). *¿Qué es la Inversión Extranjera Directa?*. Gobierno de México. [https://www.gob.mx/se/articulos/que-es-la-inversion-extranjera-directa#:~:text=La%20Inversi%C3%B3n%20Extranjera%20Directa%20\(IED,extranjero%20en%20el%20pa%C3%ADs%20receptor.&text=La%20participaci%C3%B3n%20de%20inversionistas%20extranjeros%20en%20el%20capi](https://www.gob.mx/se/articulos/que-es-la-inversion-extranjera-directa#:~:text=La%20Inversi%C3%B3n%20Extranjera%20Directa%20(IED,extranjero%20en%20el%20pa%C3%ADs%20receptor.&text=La%20participaci%C3%B3n%20de%20inversionistas%20extranjeros%20en%20el%20capi)
- Tinoco-García, M. J., y Guzmán-Anaya, L. (2019). Factores Regionales de Atracción de Inversión Extranjera Directa en México. En *Análisis Económico*, 25(88), 89-117. <http://www.scielo.org.mx/pdf/ane/v35n88/2448-6655-ane-35-88-89.pdf>
- UNCTAD. (2020). *Informe sobre las inversiones en el mundo*. Ginebra. [https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020\\_overview\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020_overview_es.pdf)
- Vernon, R. (1966). International Investment and International Trade in the Product Cycle. *Quarterly Journal of Economics*, 80(2), 190-207. <https://doi.org/10.2307/1880689>
- World Bank Group. (2018). *Global Investment Competitiveness Report 2017-2018. Foreign Investor Perspectives and Policy Implications*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28493>

## Anexos

**Tabla 1**

### Condición de Estabilidad del VAR y pruebas econométricas

Roots of Characteristic Polynomial	
Endogenous variables: DLGASTO_EDUC DLEXPORT DLTAMANO IPC DLTRANSPORT DLCOSTOS_PRODUCCION IED2	
Exogenous variables: C	
Lag specification: 1 4	
Date: 03/05/21 Time: 14:55	
Root	Modulus
0.191213 + 0.940419i	0.959661
0.191213 - 0.940419i	0.959661
0.923044 + 0.133412i	0.932636
0.923044 - 0.133412i	0.932636
-0.783172 - 0.492898i	0.925369
-0.783172 + 0.492898i	0.925369
-0.266069 + 0.884702i	0.923845
-0.266069 - 0.884702i	0.923845
-0.554442 + 0.728326i	0.915349
-0.554442 - 0.728326i	0.915349
0.837284 + 0.339870i	0.903635
0.837284 - 0.339870i	0.903635
0.632942 - 0.640521i	0.900491
0.632942 + 0.640521i	0.900491
-0.027913 - 0.886594i	0.887033
-0.027913 + 0.886594i	0.887033
0.520753 - 0.697720i	0.870630
0.520753 + 0.697720i	0.870630
-0.864168 - 0.038098i	0.865007

$-0.864168 + 0.038098i$	0.865007
$-0.541051 + 0.660171i$	0.853558
$-0.541051 - 0.660171i$	0.853558
$0.250043 - 0.801541i$	0.839636
$0.250043 + 0.801541i$	0.839636
$-0.683909 + 0.196975i$	0.711709
$-0.683909 - 0.196975i$	0.711709
$0.691902 - 0.102448i$	0.699446
$0.691902 + 0.102448i$	0.699446
No root lies outside the unit circle. VAR satisfies the stability condition.	

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 2**

*Prueba de Causalidad de Granger*

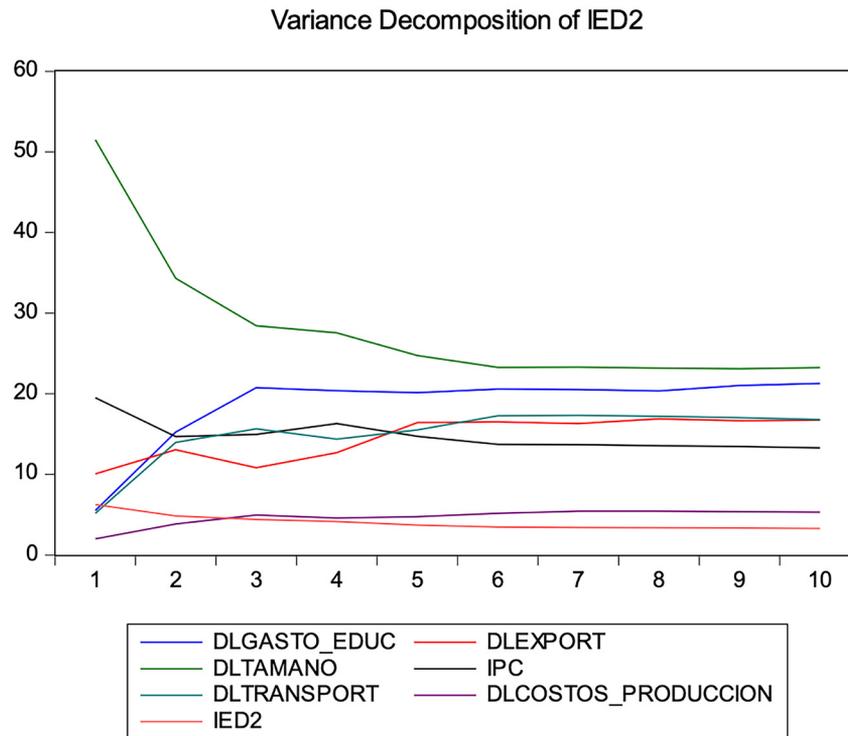
Pairwise Granger Causality Tests			
Date: 03/05/21 Time: 08:02			
Sample: 1978 2019			
Lags: 6			
Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
DLEXPOR does not Granger Cause DLCOSTOS_PRODUCION	36	1.05796	0.4154
DLCOSTOS_PRODUCION does not Granger Cause DLEXPOR		1.58285	0.1972
DLGASTO_EDUC does not Granger Cause DLCOSTOS_PRODUCION	36	3.62043	0.0112
DLCOSTOS_PRODUCION does not Granger Cause DLGASTO_EDUC		0.89494	0.5150
DLTAMANO does not Granger Cause DLCOSTOS_PRODUCION	36	3.24692	0.0184
DLCOSTOS_PRODUCION does not Granger Cause DLTAMANO		1.01727	0.4388
IED2 does not Granger Cause DLCOSTOS_PRODUCION	36	0.27406	0.9434
DLCOSTOS_PRODUCION does not Granger Cause IED2		0.90810	0.5064
IPC does not Granger Cause DLCOSTOS_PRODUCION	36	7.74773	0.0001
DLCOSTOS_PRODUCION does not Granger Cause IPC		0.44460	0.8412
DLTRANSPORT does not Granger Cause DLCOSTOS_PRODUCION	36	3.98367	0.0070
DLCOSTOS_PRODUCION does not Granger Cause DLTRANSPORT		0.42119	0.8573
DLGASTO_EDUC does not Granger Cause DLEXPOR	36	0.33305	0.9125
DLEXPOR does not Granger Cause DLGASTO_EDUC		1.96628	0.1125
DLTAMANO does not Granger Cause DLEXPOR	36	0.62632	0.7076
DLEXPOR does not Granger Cause DLTAMANO		3.14382	0.0212
IED2 does not Granger Cause DLEXPOR	36	3.15915	0.0208
DLEXPOR does not Granger Cause IED2		0.40656	0.8670
IPC does not Granger Cause DLEXPOR	36	0.40187	0.8701
DLEXPOR does not Granger Cause IPC		1.52708	0.2138

DLTRANSPORT does not Granger Cause DLEXPORT	36	1.00128	0.4482
DLEXPORT does not Granger Cause DLTRANSPORT		6.62198	0.0004
DLTAMANO does not Granger Cause DLGASTO_EDUC	36	1.50817	0.2198
DLGASTO_EDUC does not Granger Cause DLTAMANO		0.22698	0.9637
IED2 does not Granger Cause DLGASTO_EDUC	36	0.46988	0.8235
DLGASTO_EDUC does not Granger Cause IED2		0.32265	0.9183
IPC does not Granger Cause DLGASTO_EDUC	36	1.08240	0.4018
DLGASTO_EDUC does not Granger Cause IPC		5.58385	0.0011
DLTRANSPORT does not Granger Cause DLGASTO_EDUC	36	0.76714	0.6033
DLGASTO_EDUC does not Granger Cause DLTRANSPORT		4.15596	0.0057
IED2 does not Granger Cause DLTAMANO	36	1.69770	0.1667
DLTAMANO does not Granger Cause IED2		0.76704	0.6034
IPC does not Granger Cause DLTAMANO	36	0.26563	0.9474
DLTAMANO does not Granger Cause IPC		2.24293	0.0753
DLTRANSPORT does not Granger Cause DLTAMANO	36	0.75671	0.6108
DLTAMANO does not Granger Cause DLTRANSPORT		3.50092	0.0131
IPC does not Granger Cause IED2	36	0.36151	0.8957
IED2 does not Granger Cause IPC		0.23034	0.9624
DLTRANSPORT does not Granger Cause IED2	36	0.50888	0.7953
IED2 does not Granger Cause DLTRANSPORT		0.76136	0.6075
DLTRANSPORT does not Granger Cause IPC	36	1.96831	0.1122
IPC does not Granger Cause DLTRANSPORT		1.76116	0.1519

Fuente: elaboración propia.

**Figura 1**

Descomposición de la varianza



Period	S.E.	DLGASTO_ EDUC	DLEXPOR	DLTAMANO	IPC	DLTRANSPORT	DLCOSTOS_ PRODUCCION	IED2
1	0.074134	5.531531	10.06871	51.49953	19.48694	5.166908	2.000005	6.246379
2	0.099083	15.25243	13.04711	34.33098	14.69303	13.96862	3.860421	4.847421
3	0.105687	20.74859	10.81426	28.44026	14.94777	15.66658	4.978983	4.403556
4	0.113341	20.37754	12.68622	27.56302	16.30725	14.35789	4.570470	4.137611
5	0.143069	20.14349	16.40918	24.72998	14.72624	15.51642	4.774771	3.699918
6	0.157609	20.58842	16.51106	23.26664	13.73008	17.26152	5.174689	3.467594
7	0.159565	20.50983	16.31645	23.31479	13.68481	17.32982	5.426822	3.417484
8	0.161304	20.35551	16.88654	23.19246	13.54575	17.20409	5.430135	3.385525
9	0.166487	21.01179	16.66718	23.10588	13.47499	17.03398	5.364735	3.341447
10	0.171695	21.28282	16.74110	23.25806	13.29607	16.80828	5.316218	3.297452

Cholesky Ordering: DLGASTO\_EDUC DLEXPOR DLTAMANO IPC DLTRANSPORT DLCOSTOS\_PRODUCCION IED2

Fuente: elaboración propia.



# Propuesta de lineamientos para la actualización de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)

## Artículo de revisión

Fecha de recepción: febrero de 2021

Fecha de aceptación: noviembre de 2021

Autora: Mireya Palmieri Santisteban<sup>1</sup>

## Resumen

Los estudios sobre política pública se realizan porque generan pensamiento que describe la brecha entre lo que funciona, para conseguir resultados y, los logros reales de las políticas que se ejecutan: esta brecha se puede cerrar cuando se toman decisiones con el objetivo de mejorar las políticas en el mediano y largo plazo. Esta es la base del ejercicio que sustenta la propuesta de lineamientos para actualizar la política actual de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) que se presenta en este artículo. Con la intención de mejorar el impacto de las políticas y garantizar que se alcanzan sus metas, hay que revisarlas periódicamente.

En el caso de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), formulada en 2005, han transcurrido 15 años desde su aprobación y por lo cual es necesario ajustarla a una nueva realidad. Con base en un diagnóstico del contexto y contenido de la actual política, sus fortalezas y debilidades, se hace una propuesta de orientaciones a tomar en cuenta para su actualización y cambio.

**Palabras clave:** política pública, agenda, contenido, proceso, actores

## Abstract

*Public policy studies are conducted to generate thinking that describes the gap between what works in achieving results, and the real achievements of those policies being executed: this gap can be closed when decisions are made to improve policies in the medium and long term. This is the basis for the exercise that supports the proposed guidelines to update the current Food and Nutrition Security (FNS) policy that is presented in this article. To improve their impact and ensure that their goals are met, public policies need to be reviewed periodically.*

<sup>1</sup> Afiliación institucional: consultora del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (Incap) y directora del Sistema de Vigilancia Epidemiológica de Salud y Nutrición (Sivesnu). mireyapalmieri@gmail.com

*In the case of the FNS - formulated in 2005 - 15 years have passed since its approval and it is necessary to adjust it to a new reality. Based on a diagnosis of the context and content of the current policy, its strengths and weaknesses, a proposal of guidelines for its adjustment and change is put forward.*

**Key words:** *Public policy, agenda, content, process, actors*

## **Glosario**

Consán	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Conasán	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
DCM	Doble Carga de la Malnutrición
Ensmi	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil
GpR	Gestión por Resultados
IDH	Índice de Desarrollo Humano
Incap	Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MEF	Mujeres en edad fértil
Mineduc	Ministerio de Educación
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
Paffec	Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina
PDH	Procurador de los Derechos Humanos
PEI	Plan Estratégico Institucional
Pesán	Plan Estratégico de SAN
PIB	Producto Interno Bruto
Poasán	Plan Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PSAN	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
Segeplán	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
Sesán	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Sicoin	Sistema de Contabilidad Integrada
Siges	Sistema de Gestión
Sinasán	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

## Introducción

### **Perfil nutricional del país**

Todos los estudios y mediciones de la situación de la malnutrición en todas sus formas, en Guatemala, coinciden en un diagnóstico dramático: casi la mitad de los niños menores de cinco años tienen retardo de crecimiento –o desnutrición crónica– y, más de la mitad de las mujeres en edad reproductiva tienen sobrepeso y obesidad. Es decir, alrededor de la mitad de los niños no tienen una talla adecuada para su edad y, una creciente proporción de mujeres enfrenta un mayor riesgo de enfermedades crónicas, no transmisibles, asociadas a la dieta debido a exceso de peso.

El ritmo para mejorar el retardo del crecimiento en los niños ha sido desigual y lento, encontrándose que, en un período de 48 años (1967-2015), la reducción anual promedio fue de 0.35 de punto porcentual, pudiéndose superar en algunos periodos, el punto porcentual anual; pero en otros solo se alcanzó una reducción de 0.30 de punto porcentual. No debiera sorprender, entonces, que la desnutrición crónica de Guatemala es la primera en el continente americano y la sexta en el mundo (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [Unicef], 2019). A nivel mundial, la reducción del retardo de crecimiento en los últimos 30 años ha sido más acelerada en algunas regiones en desarrollo que en otras: Asia va a la cabeza, le sigue América Latina y el Caribe, y, finalmente África (World Health Organization, [WHO], 2020).

La estatura en mujeres en edad fértil es una expresión, en gran medida, del tipo de privaciones sociales y económicas que condicionan la desnutrición crónica que esas mujeres tuvieron cuando fueron niñas, además, es un factor causal directo de la buena o mala

nutrición de sus hijos. La nutrición de la madre ha llegado a ser considerada como uno de los factores que condicionan la nutrición infantil, debido a sus efectos intergeneracionales en la óptima nutrición y el capital humano de las nuevas generaciones (Victoria *et al.*, 2008).

Se ha dicho que las mujeres guatemaltecas tienen la talla más baja del mundo (NCD Risk Factor Collaboration [NCD-RisC], 2016): desde 1995, el promedio nacional de su estatura en centímetros ha sido ligeramente mayor al valor indicativo (145 cm) de riesgo de morbilidad materna y de bajo peso y baja longitud de sus hijos; además, la proporción de mujeres con talla menor a 145 cm se ha reducido muy lentamente (Palmieri, Méndez, Mesarina, Román y Pérez, 2015).

Los valores promedio de estatura de mujeres en las últimas encuestas indican que la situación es mejor en la Región Metropolitana y peor en noroccidente, norte y suroccidente. Además, la estatura de las mujeres indígenas es significativamente menor, aproximadamente 4.2 centímetros por debajo de la media, que la de las no indígenas, según la última Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social [MSPAS], Instituto Nacional de Estadística [INE], ICF International, 2017); la diferencia entre madres sin educación y con educación secundaria es de 7.6 centímetros, a favor de las segundas.

Por otra parte, el sobrepeso y la obesidad en mujeres guatemaltecas ha aumentado de manera importante desde 1995 a 2015, de 34.4 % a 51.9 %, lo que equivale a incrementos anuales de 0.9 de punto porcentual (Asociación

de Investigación y Estudios Sociales [Asies], 2017). Este patrón se repite en otras latitudes: el sobrepeso y la obesidad en individuos mayores de 18 años –de ambos sexos y por sexo específico– ha subido en todo el mundo, y especialmente en América Latina y el Caribe, durante el período de 2010 a 2016 (WHO, 2020).

La configuración de alta desnutrición crónica en la niñez, así como, sobrepeso y obesidad en mujeres en un mismo hogar, es la forma predominante de lo que se conoce como Doble Carga de la Malnutrición (DCM) (Hawkes, Ruel, Salm, Sinclair y Branca, 2020; Popkin, Corvalan y Grummer-Strawn, 2020). En Guatemala, se ha reportado que, en alrededor de un quinto de hogares donde hay un niño menor de cinco años y una mujer en edad fértil, coexiste la desnutrición crónica infantil con el sobrepeso y obesidad en mujeres (Asies, 2017).

En general, es posible concluir que los factores asociados al fenómeno de la DCM, a nivel del hogar, son comunes para el retardo del crecimiento, o desnutrición crónica, y para el sobrepeso y obesidad. Es decir, los determinantes socioeconómicos de naturaleza estructural –los elementos de la estructura socioeconómica y política–, que condicionan el acceso a ingresos y a servicios sociales, y las causas subyacentes y directas relacionadas a conocimientos y prácticas en los campos de la alimentación, el cuidado y la salud (Palmieri, Méndez, Mesarina, Román y Pérez, 2015) afectan tanto la situación por déficits como por excesos.

Es innegable la importancia que las deficiencias de los micronutrientes durante el período de la Ventana de los Mil Días tienen para el crecimiento, el desarrollo y la salud en la infancia, y, por todo ello, en el desarrollo de capital humano. Estas también afectan el desarrollo de enfermedades crónicas no transmisibles en la etapa adulta de la vida (Food and Nutrition Technical Assistance [Fanta], United States Agency for International Development [Usaid] e Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá [Incap], 2016), por lo que es muy importante documentar la situación y tendencias de algunos indicadores clave en el tema de los micronutrientes.

De acuerdo con información disponible en el país, las deficiencias de hierro, zinc, vitamina B12, folato y yodo son de preocupación de expertos en salud y nutrición pública (Fanta, Usaid e Incap, 2016). Una compilación de estudios realizados en el país (Asies, 2017) acerca de los problemas nutricionales, más prevalentes, indica que persisten algunas deficiencias de micronutrientes en grupos demográficos particulares: son altas todavía la deficiencia de hierro y la anemia en mujeres embarazadas y en niños del área rural, la deficiencia de zinc en el grupo infantil, la deficiencia de vitamina B12 en mujeres y niños, la de folato en mujeres en edad fértil, así como la de yodo en embarazadas.

Se puede reportar, de hecho, que la reducción de la deficiencia de vitamina A a casi 0 % es un éxito reconocido por todos, dentro y fuera del país, como resultado de una alianza público-privada, que se ha establecido con base en evidencia científica sobre la efectividad de la

fortificación de alimentos y en el compromiso permanente de todos los sectores, para garantizar el cumplimiento de la normativa acordada (Fanta, Usaid e Incap, 2016).

### **La respuesta estatal a los problemas nutricionales**

En Guatemala se han desarrollado múltiples intervenciones para abordar los problemas de la malnutrición desde el siglo pasado (Palmieri y Delgado, 2011). Se presenta acá un resumen organizado según dos ejes principales: en primer lugar, las intervenciones clásicas de cada uno de los sectores con responsabilidad en la solución de los problemas y, en segundo término, las experiencias de abordaje multisectorial.

#### **Intervenciones a nivel de los sectores**

Guatemala ha dado atención a las manifestaciones de la situación nutricional a través de la planificación y ejecución de intervenciones en los sectores que tienen mayor relación con el problema. Ellos son agricultura, educación y salud (Palmieri y Delgado, 2011).

El sector salud ha priorizado la atención a la desnutrición infantil aguda severa y, por ello, el énfasis en las actividades orientadas a la recuperación nutricional, tales como los Servicios de Educación y Recuperación Nutricional (SERN), hoy Centros de Recuperación Nutricional (CRN), y la entrega de alimentos a grupos vulnerables a través de acciones regulares de los servicios de primer y segundo nivel de atención (Palmieri y Delgado, 2011). Estas acciones se complementan con las realizadas en el contexto del manejo de las emergencias alimentarias.

En el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), el Departamento de Nutrición y Alimentos, previamente, y hoy el Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Prosán), han desarrollado actividades para prevenir, controlar y manejar los problemas de malnutrición en mujer y niñez: la vigilancia nutricional, la prevención y control de desórdenes por deficiencias de micronutrientes (hierro, ácido fólico, vitamina A y, recientemente, zinc en casos de diarrea y neumonía), la promoción de la lactancia materna y adecuada alimentación infantil, la educación alimentaria nutricional, así como la promoción del consumo de alimentos fortificados con micronutrientes (Palmieri y Delgado, 2011).

Además, el Departamento de Regulación y Control de Alimentos realiza actividades de vigilancia y control de la fabricación y expendio de alimentos, que cubren a la industria de alimentos y los alimentos fortificados, incluso inspecciones en ingenios, salineras y puntos de venta (Palmieri y Delgado, 2011). Hay que destacar, también, los esfuerzos que hace el MSPAS en la vigilancia de la calidad del agua.

El sector público agrícola, como responsable de enfrentar los problemas de disponibilidad de alimentos (Palmieri, 2003), desarrolló en el pasado actividades de investigación agrícola con énfasis en granos básicos, asistencia técnica a productores agrícolas, regulación del abastecimiento de alimentos básicos, formación de reservas e importación de granos básicos y otros productos en períodos de escasez. Además, se ha trabajado en líneas de crédito para la producción de granos básicos, pues se asignan parcelas a agricultores minifundistas o

sin tierra, con el uso de sistemas de mini riego; entrega de bolsas pecuarias familiares y ejecución de acciones de educación nutricional en el hogar (Palmieri y Delgado, 2011).

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) se reorganizó a fines de los años 90, por lo cual se contrató una planta de funcionarios, de un total de 20 000 a una cifra que osciló entre los 1000 y 2000 (Palmieri, 2003). El ministerio buscó cambiar su perfil, por ello mantuvo los mismos servicios en el terreno a través de organismos no gubernamentales ejecutores, que no pudieron cumplir los planes por problemas de presupuesto (Palmieri y Delgado, 2011).

Recientemente, en este siglo, el MAGA trabaja en el incremento de la inversión e innovación tecnológica en cadenas agrícolas comerciales, en el desarrollo de la agricultura campesina, con énfasis en la agricultura de subsistencia e infra subsistencia y la protección de los recursos naturales (Palmieri y Delgado, 2011). Desde 2012, se desarrolla el Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (Paffec), con el propósito de garantizar el bienestar integral de la economía campesina (Asies, 2017).

Al interior del sector educación se han concentrado los esfuerzos casi exclusivamente en torno a la alimentación complementaria, a través de un programa de alimentación escolar –desayuno, refacción o almuerzo– ejecutado a través de diferentes modalidades en las escuelas públicas urbanas y rurales del país (Palmieri y Delgado, 2011).

Como estrategia de prevención de la malnutrición, hay que integrar en las iniciativas de nutrición en el ámbito escolar otro tipo de actividades, como las que contribuirán al cambio de conocimientos y comportamientos. Por ello, el Ministerio de Educación (Mineduc) también ha realizado actividades tendientes a mejorar conocimientos y conductas alimentarias de los padres de familia y sus hijos, a partir del fomento de los estilos de vida saludables en la población escolar y adolescente; entrega micronutrientes esenciales y vigilancia del estado nutricional de este grupo.

### **Coordinación intersectorial**

La planificación alimentaria y nutricional con enfoque multisectorial en Guatemala, tiene como antecedente los cónclaves mundiales y regionales en los que se analizaron y propusieron estrategias de trabajo intersectorial para la solución de problemas de naturaleza multicausal. Como en todas partes del mundo, en los años 70 y 80 se empezó a reconocer en Guatemala, que los problemas alimentarios y nutricionales, requerían

modelos intersectoriales con enfoque integral, sistémico y multidisciplinario (Palmieri y Delgado, 2011).

Desde mediados de los años 70, la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (Segeplán) condujo procesos nacionales para formular un marco de política integral en nutrición y, apoyó la elaboración de planes nacionales de alimentación y nutrición (Palmieri, 2003).

Luego, es a partir de la Conferencia Internacional sobre Nutrición de 1992 –un hito en el proceso de ratificación del compromiso de los países con la prevención de los problemas de nutrición– y, de la primera Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996<sup>2</sup>, donde se perfilan iniciativas globales para apoyar los esfuerzos de los países y con ello cumplir con la meta de reducir el hambre a la mitad, desde 1996 al 2015. Este compromiso se incorporó a los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el 2000 (Fundación Henry Dunant América Latina -Instituto Internacional Henry Dunant e Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá, 2013).

Se preparó una primera versión de la política de seguridad alimentaria y nutricional integrada a la Política Social del Gobierno, vinculadas a la Estrategia nacional de combate a la pobreza (Palmieri y Delgado, 2011). En los años 90 se fortaleció la planificación alimentaria nutricional bajo Segeplán y la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conasán), que elaboraron propuestas de política y planes de alimentación y nutrición y un marco institucional para su implementación (Sesán, 2005).

En el nuevo siglo se retoman los compromisos, el Gabinete Social de la Presidencia prepara un primer borrador de la Política de Seguridad Alimentaria Nutricional y se aprueba, en primera lectura, la Ley de Seguridad Alimentaria Nutricional que promueve la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Consán), responsable de la coordinación intersectorial (Palmieri y Delgado, 2011), la cual se establece en 2002, en dependencia directa de la Presidencia de la República. En 2003 se disuelve el Consan y se crea el Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el MAGA (Palmieri y Delgado, 2011).

---

<sup>2</sup> La Cumbre Mundial sobre la Alimentación, que se celebró en Roma en noviembre de 1996, fue la tercera reunión internacional sobre cuestiones relacionadas con la alimentación y la nutrición desde 1970, después de la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974 y de la Conferencia Internacional sobre Nutrición, organizada por la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1992, en FAO, «Reforzar la voluntad política para combatir el hambre», (consultado en abril de 2012). <http://www.fao.org/DOCREP/004/Y1780s/y1780s06.htm>

Finalmente, en 2005, se aprueba la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Decreto 32-2005, 25 de abril de 2005), fundamento legal del Sistema Nacional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinasán)<sup>3</sup> y se instala la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesán). También se aprueba la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Polsán) que se asume como política de Estado (Palmieri y Delgado, 2011).

### ***Justificación del análisis de políticas***

Los estudios sobre política pública se realizan para generar pensamiento crítico que describa la brecha existente, entre lo que funciona para conseguir resultados, por un lado, y los logros reales de las políticas que se ejecutan, por el otro. El arte de mejorar la calidad de las políticas existentes consiste en definir e implementar mecanismos para cerrar esa brecha. Esta reflexión ha guiado el trabajo de propuesta de lineamientos para ajustar la política actual de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Otra orientación complementaria, en este ejercicio, fue la de garantizar que la política responda a problemas nuevos que han emergido y representan mayores retos a nivel institucional, programático y financiero.

Una política pública constituye un conjunto de decisiones interrelacionadas, así como «actividades que emanan de uno o varios actores investidos de autoridad pública» (Delgado, 2009 p. 2), y se la concibe como un instrumento de gestión puesto en acción que da lineamientos estratégicos para estructurar la oferta programática en el ámbito público; expresada en varios instrumentos de planificación, tales como planes, programas y proyectos que deben satisfacer las necesidades de la ciudadanía (Segeplán, 2015). Para poder mejorar el impacto de cualquier política y garantizar que se alcanzan las metas trazadas, se hace necesario revisarla periódicamente, dado que las situaciones que originaron su concepción son dinámicas, tanto en lo que se refiere a las prioridades y los objetivos de cambio, como también a los medios e instrumentos disponibles para la transformación y solución de problemas (Segeplán, 2015).

En el caso específico de la PSAN –formulada en 2005– con 15 años desde su aprobación. Es posible que una buena parte de su contenido continúe vigente, pero también se sabe que carece de elementos para dar respuesta

---

<sup>3</sup> La estructura de la Ley del Sinasán y su posterior conformación, fueron diseños considerados de los más avanzados de la época en América Latina y el Caribe.

a problemas que, cuando se aprobó, no eran evidentes o no se habían estudiado de forma efectiva en distintos grupos de la población. Tal es el caso de la doble carga de la malnutrición que ha resultado de la rápida transición epidemiológica nutricional, por la que atraviesa Guatemala. Asimismo, hay problemas nutricionales que han desaparecido y, otros, que no se abordan con la efectividad necesaria y tienen una importancia significativa para el desarrollo humano y bienestar de diferentes grupos poblacionales del país, por tanto, afectan indicadores nacionales de crecimiento económico, pobreza y desigualdad.

Por otra parte, existen factores determinantes de los problemas nutricionales estructurales y aun, a pesar de ser mencionados en la política, no han sido priorizados para solventar los problemas nutricionales de naturaleza crónica que afectan a la niñez guatemalteca, a mujeres en edad fértil, adolescentes, jóvenes y escolares, que deben mejorar su condición nutricional del hoy y del mañana.

Por tanto, ha sido, y sigue siendo imprescindible mejorar la PSAN, uno de los instrumentos de la planificación alimentaria y nutricional que tenemos a nuestro alcance, para hacer transformaciones significativas en la nutrición del país. El primer paso fue ejecutar un diagnóstico de la situación, fortalezas y debilidades de la política: los momentos y los resultados de este ejercicio se presentan a continuación. Más adelante se discuten las orientaciones propuestas para impulsar un proceso de cambio en la política.

## **Metodología**

### ***Proceso de trabajo para el desarrollo del diagnóstico***

#### **Momentos**

En la figura 1 se describen los principales momentos del proceso de ejecución del diagnóstico de la política de SAN. Como todo proceso de investigación no lineal fue necesario, después de avanzar, regresar y visitar pasos anteriores, y ampliar o bien restringir lo que se había planificado en un inicio.

**Figura 1**

*Proceso de diagnóstico*



Fuente: elaboración propia con base en política actual de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Al inicio del diagnóstico se revisaron las contribuciones teóricas y metodológicas de distintos grupos de expertos, sobre el diseño y aplicación de los modelos de análisis de capacidades del Estado, del gobierno o de políticas públicas (Polidano, 2000; Mideplán, 2000; Székely, 2006; Stein y Tomassi, 2006; Gillespie, 2001), con el fin de seleccionar aspectos, características o variables que podrían ser más útiles para construir este ejercicio de diagnóstico. Se tuvo acceso a documentos que describen iniciativas desarrolladas hace varios años a nivel de América Latina y El Caribe, que midieron la calidad de las políticas públicas para producir determinados resultados de desarrollo; estos últimos expresados en una combinación de indicadores económicos (Producto Interno Bruto [PIB] y PIB per cápita) o sociales (Índice de desarrollo humano [IDH], pobreza, pobreza extrema, nutrición materna e infantil) (Programa Mundial de Alimentos [PMA] e Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá [Incap], 2008; Franco y Scartascini, 2014).

En uno de los estudios regionales (Franco y Scartascini, 2014), Guatemala obtuvo resultados deficientes en el índice de políticas existentes; se le ubicó en el grupo de países de menor calidad: puntuó igualmente bajo en todos los subíndices, variables o atributos de la política pública que cubrió el estudio, los cuales incluyeron estabilidad, adaptabilidad, implementación y aplicación, coordinación y eficiencia. Adicionalmente, se relacionaron las características de las políticas públicas de los países, con variables políticas e institucionales, y se llegó a determinar, incluso, que, en cuanto a capacidades gubernamentales, el país presenta serias limitantes en relación con las capacidades del congreso, institucionalización de sistema de partidos y capacidad del servicio civil (Franco y Scartascini, 2014).

El Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (Mideplán, 2000) propone temas de interés, criterios y formas de analizar políticas públicas de manera sistemática y comprensiva. Junto con este aporte, las contribuciones de otros expertos sugieren distintas categorías para clasificar las políticas públicas con base en su naturaleza, temporalidad, nivel de coordinación, estrategia de intervención y modelo de gestión (Burger, 1986; Delgado, 2009; Formoso, s. f.; King y Shannon, 1986; Mideplán, 2000). Más adelante se presentan los resultados de la aplicación de las distintas tipologías al diagnóstico de la PSAN.

El estudio cuidadoso de toda esta literatura permitió integrar un esquema de análisis que incluye las dimensiones y variables indicadas en la figura 2, a continuación.

### **Dimensiones incluidas en el diagnóstico**

El concepto de ciclo de la política (Segeplán, 2015) determinó cuáles aspectos se describirían en el diagnóstico. Estos se organizaron en dos dimensiones o procesos de la política.

En la dimensión del diseño y la formulación se utilizaron los criterios de pertinencia, coherencia interna y externa. En la dimensión de la implementación se estudiaron los criterios de eficacia/efectividad o resultados. Dada la falta de evidencia objetiva y confiable sobre los logros institucionales<sup>4</sup>, para realizar un ejercicio de evaluación, se hizo una caracterización de avances documentados, dificultades identificadas y los principales desafíos a enfrentar por futuros gobiernos.

<sup>4</sup> Mideplán (2000) sugiere «considerar la eficacia como la síntesis crítica de los avances, dificultades y desafíos que existe en torno a los programas, servicios y beneficios [...]» (p. 31).

Como se aprecia en la figura 2, el diagnóstico de la PSAN incluyó la consideración de los siguientes elementos:

### **Dimensión de diseño y formulación**

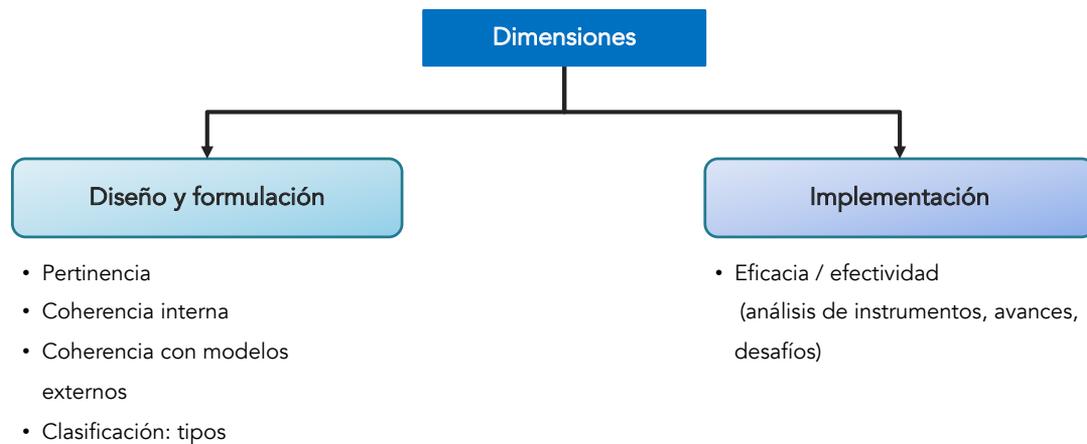
- Características básicas de la política: sus principales elementos y aspectos vinculados con el marco estratégico, las medidas de intervención y los resultados deseados.
- Pertinencia de los elementos de la política: correspondencia que existe entre varios elementos de la política, entre el marco conceptual y los principales enunciados; entre un determinado requerimiento del grupo objetivo (y subgrupos) y las estrategias, los mecanismos, los procedimientos, los recursos y las técnicas que se seleccionan para satisfacer sus necesidades.
- Coherencia interna: correspondencia lógica que existe entre los distintos niveles de las intervenciones, desde la fundamentación a partir de los tipos de problema y sus determinantes, hasta las distintas estrategias e intervenciones que las operacionalizan.
- Coherencia con modelos externos de política: comparación de los elementos de la PSAN con una propuesta externa técnica como la Política Regional de SAN (Incap/SICA, 2013), una guía metodológica (Guía de Formulación de la Política Pública de Segeplán, 2015) y tipologías de políticas propuestas por especialistas.
- Revisión de diversas tipologías de políticas públicas y un intento de clasificación de la PSAN utilizando los componentes de dichas tipologías.

### **Dimensión de implementación**

En la dimensión de implementación se valorarán los logros y avances, así como los cuellos de botella documentados por varios.

**Figura 2**

*Estructura del diagnóstico de la PSAN*



Fuente: elaboración propia.

Con base en el modelo analítico que integra las diversas vertientes teóricas resumidas antes, es posible decir que el diagnóstico intentó (Mideplán, 2000):

- Explorar las orientaciones de política que explicarán la prioridad gubernamental y sectorial, dada al tema, así como, los principios y criterios de gestión definidos como relevantes en el diseño e implementación de acciones específicas.
- Recoger, actualizar o sistematizar los antecedentes que describen la situación que ha afectado a los grupos a los cuales va dirigida la política.
- Identificar, en la medida que lo permitieran las fuentes de información, cuáles son las acciones y medidas que el Estado guatemalteco ha puesto a disposición del grupo objetivo de la PSAN, caracterizado, en lo sustantivo, por las orientaciones centrales de esa oferta, «atendiendo principalmente a su objetivo final, al tipo de cobertura, a los

ámbitos de desarrollo abordados y al tipo de gestión realizada» (Mideplán, 2000, 6-7).

### **Modelo metodológico para el análisis de políticas**

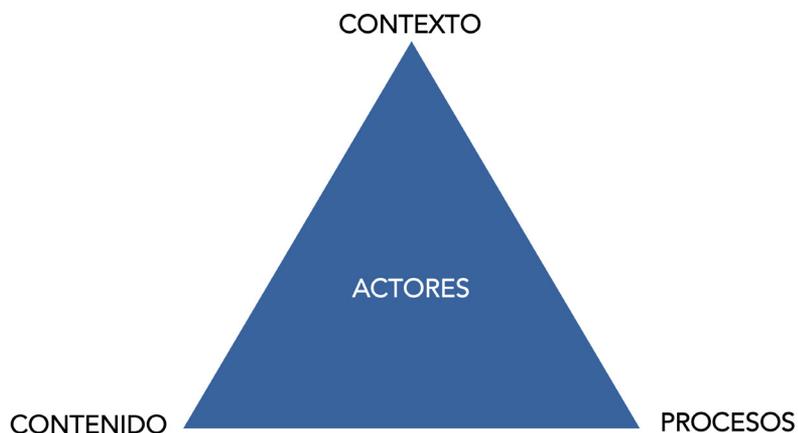
Durante un largo período de tiempo, los modelos de análisis de política se circunscribieron a la revisión y propuesta de nuevos contenidos, con base en una racionalidad técnica que busca mayor certidumbre a partir de evidencia sobre lo que funciona y lo que no. Como indican Walt y Gilson (1994), las propuestas de análisis y cambio de políticas se han enfocado en el contenido, sin abordar aspectos relacionados con:

- redes de actores internacionales, nacionales y subnacionales;
- estructuras de solución de problemas;
- procesos relevantes para producir los cambios;
- el contexto dentro del cual se desarrolla la política.

Ahora se pone más atención a tópicos relacionados con el ambiente de la política (Walt, Shiffman, Schneider, Murray, Brugha y Gilson, 2008), que comprende temas relacionados al contexto, actores y procesos. Basándose en el supuesto de que la política está sujeta a conflicto e incertidumbre, además del consenso, y desde la perspectiva de la economía política, Walt y Gilson (1994), proponen el uso del triángulo que se presenta a continuación para analizar y fortalecer el desarrollo de la política pública (Walt y Gilson, 1994).

### Figura 3

*Marco de análisis de políticas*



Fuente: elaboración propia con información de Walt y Gilson (1994), p. 354.

Como se indica en párrafos anteriores, para el desarrollo de la actividad diagnóstica de la PSAN se aplicaron varios enfoques teóricos, marcos de referencia y modelos conceptuales sobre el tema de la política pública, por un lado, y la SAN, por el otro, los cuales se combinaron para guiar la definición de los temas que podrían ilustrarse con la información documental consultada.

El diagnóstico de la PSAN se orientó, fundamentalmente, a describir aspectos de su contenido; intenta determinar en qué medida su diseño e implementación responden a criterios acordados, como la pertinencia, la coherencia y la efectividad (este último referido a los avances y desafíos, en ausencia de datos objetivos de evaluaciones internas o externas que puedan ofrecer conclusiones incontrovertidas). A partir de la disponibilidad de información confiable de distintas fuentes documentales, se abordaron, tangencialmente, temas relacionados con algunos actores institucionales vinculados al proceso de implementación y, se identificaron elementos de contexto en diferentes períodos bajo análisis que, a nuestro juicio, limitaron la efectividad de la PSAN y sus instrumentos.

Con base en el modelo de análisis de políticas que integra las dimensiones de contenido, contexto, procesos y actores mencionados, la propuesta de lineamientos para la actualización de la política de SAN incluye dos ejes sustantivos que se trabajan simultáneamente.

La primera parte incluye sugerencias de cambio al contenido básico de la política actual y a procesos y sistemas de la institucionalidad pública vinculados con temas de SAN. Se circunscribe en una nueva apertura de la política que toma en cuenta elementos metodológicos estipulados en la Guía de formulación de política pública elaborada por Segeplán (2015) y en el documento de conceptos y criterios, para el análisis de políticas públicas del Ministerio de Planificación de Chile (2000).

En la segunda sección, se plantean recomendaciones u orientaciones en relación con el desarrollo de un proceso político-técnico, que combine los contenidos para proponer y un proceso con el fin de alcanzar los cambios requeridos en el desarrollo de una nueva política. El proceso político-técnico guiará los esfuerzos de actualización en el futuro cercano, logrando la convergencia de los cuatro aspectos de la política que se proponen en la figura 3.

Las propuestas específicas se derivan de una revisión exhaustiva de discusiones teórico-conceptuales, que se han realizado en las últimas dos décadas, para identificar elementos críticos a considerar en el diseño de propuestas nacionales; las cuales deben elaborarse y ejecutarse con el objetivo de tener impacto permanente en la situación nutricional de los diferentes grupos de población (Pelletier *et al.*, 2012; Scaling up Nutrition [SUN], 2010; Levinson y Balarajan, 2013; World Bank, 2013; Hawkes *et al.*, 2020; Popkin, Corvalan y Grummer-Strawn, 2020).

## Resultados del estudio: Diagnóstico y propuesta de lineamientos

### Principales hallazgos del diagnóstico de la PSAN

#### Descripción de la PSAN

Después de varias décadas de esfuerzos aislados a nivel intrasectorial –con supremacía de las acciones aisladas en salud, agricultura y educación– y de tímidas iniciativas de planificación multisectorial entre los años 1974 y 2004, las cuales estuvieron dirigidas por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán) y otras instancias presidenciales, se formula y aprueba, en el año 2005, la PSAN, elaborada por un equipo de profesionales de instituciones nacionales y de la cooperación, coordinado por el Comisionado Presidencial del Frente contra el Hambre (Asies, 2014).

Simultáneamente se aprobó y promulgó la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinasán) que incluyó el mandato de asumir la SAN como una política de Estado con enfoque integral (Asies, 2017) y, crea el Sinasán y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conasán). Se prepararon instrumentos de planificación y un modelo de planes estratégicos y operativos anuales para la PSAN, así mismo, se apoyó la definición de funciones del Conasán.

Es una política de carácter multisectorial que aborda, con mayor o menor fuerza, los diferentes factores de la inseguridad alimentaria y nutricional, además de algunos temas transversales como ambiente y respeto a la diversidad étnica. Adicionalmente, la política incluye «principios rectores» (Sesán, 2005) que sintetizan grandes aspiraciones y directrices que guiarán la planificación y ejecución de acciones, como lo son la solidaridad, transparencia, equidad, integralidad, entre otros. La PSAN tiene carácter nacional, pero define grupos de población vulnerable que deben ser priorizados, a saber:

#### Tabla 1

##### Grupos de Población Vulnerable

– Niños y niñas de 0 a 3 años, particularmente indígenas.	– Adulto(a) mayor (tercera edad) en situación de vulnerabilidad.
– Mujeres embarazadas y lactantes.	– Población inmunodeprimida.
– Pueblos indígenas en extrema pobreza.	– Población altamente desnutrida que requiere dieta especial.
– Grupos sociales en situación de pobreza extrema.	– Discapacitados en situación de vulnerabilidad.

Fuente: elaboración propia con base en Sesán (2005).

Se proponen, como parte de la política, intervenciones de promoción alimentaria y nutricional y prevención de la desnutrición, así como acciones específicas de tratamiento de casos de desnutrición aguda. La PSAN alude a la obligación del Estado de velar por el derecho fundamental de todo ciudadano, de estar protegido contra el hambre, ya que, por mandato constitucional, todos y todas los guatemaltecos y guatemaltecas tienen derecho a una alimentación y nutrición dignas, basadas en la disponibilidad suficiente de alimentos en cantidad y calidad, dentro de un marco de condiciones socioeconómicas y políticas; que les permitan su acceso físico, económico y social, y su adecuado aprovechamiento biológico (Sesán, 2005). La Ley del Sinasán brinda el marco institucional en el cual se implementa la PSAN de manera descentralizada, eficiente y coordinada entre todos los actores (Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Decreto 32-2005, 25 de abril de 2005).

### **Dimensión de diseño y formulación de la política**

#### **(a) Pertinencia de las intervenciones**

Para determinar la pertinencia de la PSAN, se analizó cuál es «el grado de correspondencia entre la situación del grupo objetivo y las intervenciones, mecanismos, procedimientos, recursos y técnicas que se proponen en la política» (Mideplán, 2000 p. 27). Este análisis permitió determinar «el grado de adecuación entre las características operativas de las actividades (como, por ejemplo, los criterios de focalización, requisitos de elegibilidad para recibir un servicio, las metodologías de intervención, entre otros) y las especificidades del problema» (Mideplán, 2000 p. 27), pero también como se expresa en los distintos grupos vulnerables y sus diversos determinantes.

El análisis de pertinencia debe relacionar las características de los beneficiarios de la política con la oferta pública que ella representa, respondiendo a la pregunta si «los servicios y beneficios que se están entregando son congruentes con las características de la población objetivo y con la situación social sobre la que se interviene» (Mideplán, 2000 p. 27). En el caso de la PSAN, la pertinencia involucra, además, averiguar si la metodología de trabajo que la política promueve, responde a la naturaleza crónica y estructural de los problemas nutricionales.

Se resumen, los hallazgos del análisis de pertinencia de diversas intervenciones a continuación, de acuerdo con el tipo y magnitud de los problemas nutricionales más prevalentes.

**Tabla 2**

*Pertinencia de las intervenciones*

Dimensión de problemas	Pertinencia del tipo de intervenciones propuestas en PSAN
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desnutrición crónica en menores de cinco años (50 %) por:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingesta inadecuada debido a falta de acceso económico.</li> </ul> </li> </ul>	<p>La intervención de mejoramiento de los ingresos, ajuste de salario mínimo y garantía de precios tiene <b>pertinencia alta</b>.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desnutrición crónica en menores de cinco años (50 %) por:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consumo insuficiente debido a disponibilidad deficitaria de alimentos.</li> </ul> </li> </ul>	<p>La intervención de producción de alimentos en ámbito familiar y comunitario tiene <b>pertinencia alta</b>.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desnutrición crónica en menores de cinco años (50 %) por:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>* Mala higiene debido a acceso inadecuado a agua y saneamiento.</li> </ul> </li> </ul>	<p>La intervención educativa para promover mejores prácticas de higiene tiene <b>pertinencia media</b>, ya que falta proponer cómo se va a lograr incrementar el acceso de la población a los sistemas de agua y saneamiento.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mortalidad por desnutrición aguda en menores de cinco años por:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Escasez prolongada de alimentos</li> </ul> </li> </ul>	<p>La intervención de manejo de contingentes y donaciones de alimentos, monitoreo de existencias de alimentos básicos, asistencia alimentaria a niños y sus familias tiene <b>pertinencia media</b>, ya que falta proponer acciones para crear condiciones de resiliencia municipal y comunitaria en las emergencias.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mortalidad por desnutrición aguda en menores de cinco años por:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Frecuencia de enfermedades por falta de acceso oportuno a servicios de salud.</li> </ul> </li> </ul>	<p>La intervención de desarrollar programas de educación para el mejoramiento del estado de salud tiene <b>pertinencia media</b>, debido a que no se indica cómo mejorar el acceso a servicios de salud y aumentar la cobertura de programas preventivos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anemia por deficiencia de hierro en menores de dos años y MEF por:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>* Consumo insuficiente de alimentos ricos en hierro.</li> </ul> </li> </ul>	<p>La intervención de promoción de lactancia materna y alimentación complementaria adecuada tiene <b>pertinencia baja</b>, debido a que falta incluir los alimentos complementarios fortificados en un programa con escala efectiva.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anemia por deficiencia de hierro en menores de cinco años y MEF por:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja cobertura y adherencia de programas de suplementación con hierro.</li> </ul> </li> </ul>	<p>La intervención de desarrollar programas de educación para el mejoramiento del estado de salud tiene <b>pertinencia baja</b>, ya que no se estipula la necesidad de mejorar la cobertura y calidad en la entrega de suplementos de micronutrientes.</p>

Fuente: elaboración propia.

### **(b) Coherencia interna y externa**

A través de un análisis de coherencia se determinó «el grado de correspondencia lógica entre los elementos de la política, desde su fundamentación –o análisis de la situación– hasta las modalidades de intervención que operacionalizan los principios y estrategias que se proponen en ella» (Mideplán, 2000 p. 26). En esta dimensión se buscó verificar la coherencia entre:

- El marco ético político (contexto) y la política de SAN que orienta el diseño e implementación de acciones.
- Los subprogramas, proyectos o líneas de acción y el propósito y los objetivos enunciados.
- Las prioridades gubernamentales que se dirigen al grupo objetivo o a un área geográfica de intervención en particular, así como las características específicas de los grupos o las zonas geográficas.
- Las distintas intervenciones que componen la oferta programática que implementan los diferentes sectores.

**Tabla 3**

*Coherencia interna*

Grado de coherencia interna entre siguientes niveles	Apreciación
1. Marco ético político nacional y la Polsán	Debido a la naturaleza estructural y multicausal de los problemas nutricionales en un país como Guatemala, una política de SAN requiere de un marco legal y político que integre políticas socioeconómicas globales y sectoriales de carácter redistributivo; las cuales deben formar parte de un modelo de desarrollo nacional inclusivo orientado a la reducción de la pobreza y desigualdad y al aumento de oportunidades de acceso a servicios sociales. El documento de la actual Polsán no establece esta necesidad en ninguno de sus acápite o secciones.
2. Características de grupos y áreas geográficas vulnerables y la oferta pública sectorial	El análisis de la situación alimentaria y nutricional identifica algunos de los problemas y factores condicionantes de los grupos vulnerables, que son congruentes con las intervenciones enunciadas en los Ejes Programáticos de la política. Hay correspondencia entre las características de los grupos vulnerables y el tipo de medidas, aunque no se especifican los mecanismos de gestión u operativos que articulen acciones y entreguen diferentes servicios a esa población vulnerable. Por ejemplo, ¿cómo llegar a la población pobre y pobre extrema con intervenciones agrícolas en determinados territorios? ¿Cómo acercar las intervenciones disponibles en las instituciones a los beneficiarios potenciales? ¿Tienen las instituciones una expresión operativa territorial que garantice la entrega de los servicios? La PSAN no especifica de manera explícita cuáles son las áreas geográficas con vulnerabilidad alimentaria y nutricional en sus diferentes manifestaciones.
3. Intervenciones postuladas y el propósito de la PSAN	En la medida que el propósito de la política al ser formulada incorporó la definición de la SAN, las intervenciones surgidas de cada uno de los pilares y plasmadas en los ejes, son congruentes con el sentido del propósito enunciado. Habrá que preguntarse, también, si además de ser necesarias son suficientes.
4. Diferentes intervenciones de la oferta pública	Hay coherencia entre las principales intervenciones elegidas porque obedecen a un modelo conceptual trabajado, como parte del proceso de formulación de la política; pero no se incluyen todas las intervenciones posibles, conforme la oferta pública disponible.

Fuente: elaboración propia con base en revisión de la PSAN.

Se analizó, también, el grado de congruencia de la estructura que tiene la PSAN con la propuesta que hace Segeplán en su Guía para la Formulación de Políticas Públicas (Segeplán, 2015), como parte del componente de coherencia externa. A continuación, se presenta el resultado de este análisis particular.

**Tabla 4**

*Coherencia externa*

Guía de Formulación de Políticas	Documento de la PSAN
Introducción	<ul style="list-style-type: none"> <li>– No se contextualiza la PSAN como parte del marco legal del país (de la Política Nacional de Desarrollo y el marco de políticas del período en que se elaboró).</li> </ul>
Marco Jurídico y político	<ul style="list-style-type: none"> <li>– No incorpora la identificación de políticas y estrategias conexas en sinergia que confluyan con la PSAN, para el cumplimiento de su propósito y de sus objetivos. El marco legal es insuficiente, no incluye políticas sectoriales y transversales en temas relevantes, que deben contribuir al mejoramiento de la nutrición.</li> </ul>
Análisis de situación	<ul style="list-style-type: none"> <li>– En el análisis de la situación alimentaria y nutricional: no se hace una valoración de las tendencias de los principales indicadores. Se omiten algunos factores causales estructurales, que son determinantes en la explicación de los problemas vinculados con el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos: por ejemplo, la falta de acceso a la educación formal y a servicios de agua y saneamiento básico.</li> </ul>
Justificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>– No se incluye la importancia de la nutrición para el desarrollo del capital humano de la población y obtener mejores logros a nivel nacional (crecimiento económico, pobreza, desigualdad).</li> </ul>
Ejes de la política o grandes temas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ejes (son programáticos, transversales y de funcionamiento): los primeros dos responden a la guía; los últimos –los de funcionamiento– pueden servir, en una propuesta de actualización, como base para una definición completa de ejes estratégicos que integren temas de los cuatro pilares con los que se relacionan con la gestión de la política.</li> </ul>
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Hay objetivos a nivel de toda la PSAN y de cada eje. Se deben compatibilizar los objetivos con los contenidos de los ejes.</li> </ul>
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>– No se definieron resultados en la PSAN.</li> </ul>

Guía de Formulación de Políticas	Documento de la PSAN
Lineamientos estratégicos	– Estrategias: estas deben redactarse como «grandes categorías de intervención/acciones» (Segeplán, 2015, p. 21).
Acciones o programas a través de los que se implementarán los lineamientos estratégicos	– No hay programas específicos en la PSAN, sólo se enuncian medidas o acciones dentro de los Ejes.
Seguimiento (monitoreo) y evaluación	– No hay especificidad sobre la medición de cambios en la situación.

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de la PSAN y la Guía para Formulación de Políticas Públicas.

Para complementar el análisis de coherencia, en este caso externa, se caracterizó la PSAN y se aplicó la herramienta de tipología de política (Mideplán, 2000). Al igual que Mideplán, varios analistas de política pública (Burger, 1986; Delgado, 2009; Formoso, s.f.; King y Shannon, 1986) convergen en proponer un análisis que conlleva «identificar las tendencias sustantivas de la política en ejecución y compararla con aquellos atributos que, en teoría, se han definido como las opciones estratégicas del Estado» (Mideplán, 2000 p. 34).

**Tabla 5**

*Tipologías de políticas públicas*

Criterios por tipología	Tipos*			
Contenido (Delgado, 2009)	✓ <b>Sustantivas:</b> proporcionar directamente a las personas ventajas y desventajas en relación con algo.		<b>Procedimentales:</b> ver con la manera en que se va a hacer algo o con quien va a emprender la acción.	
Objetivos funcionales según actores, o efectos sociales (Burger, 1986; King y Shannon, 1986)	✓ <b>Distributivas o clientelares:</b> proporcionar bienes, servicios o subsidios a segmento estrecho de la población.	✓ <b>Regulatorias o empresariales:</b> imponen restricciones o limitaciones al comportamiento de individuos y grupos; uso de poder estatal para proteger a la sociedad aplican reglas a un sector o grupo.	<b>Autorregulatorias o regulatorias competitivas:</b> limitar o controlar sector o grupo, son defendidas y apoyadas por el grupo como forma de proteger intereses de sus miembros; son percibidas como vehículos para aumentar, no reducir, las opciones de beneficio al grupo.	✓ <b>Redistributivas o mayoritarias:</b> esfuerzo deliberado del gobierno por cambiar la asignación de riqueza, ingresos o derechos entre grupos o clases sociales; uso de poder estatal para distribuir valores.
Tipo de beneficio (Delgado, 2009)	✓ <b>Materiales:</b> ventajas o desventajas tangibles.		✓ <b>Simbólicas:</b> ventajas y desventajas no tangibles.	
Naturaleza de políticas públicas (Formoso, s. f.)	✓ <b>Sociales:</b> aliviar la pobreza y/o necesidades básicas de los ciudadanos.	<b>Económicas:</b> manejar la hacienda pública y las finanzas del Estado.	✓ <b>De gestión:</b> resolver problemas de organización y operación del aparato burocrático, se les puede llamar Nueva Gestión Pública, Reforma o Modernización del Estado.	
Marco normativo nacional: proyección temporal (Formoso, s. f.)	✓ <b>De Estado:</b> guiar labor del Estado más allá del gobierno de turno, son decisiones que trascienden varios gobiernos.		<b>De gobierno:</b> obedecer a un plan de gobierno y a la ideología del partido de gobierno y, por tanto, circunscritas al periodo de mandato.	
Marco normativo nacional: nivel de coordinación (Formoso, s. f.)	<b>Sectoriales:</b> se atribuyen específicamente a una cartera y afectan a su ámbito particular.	✓ <b>Multisectoriales:</b> son influidas por varios sectores, cada uno en su ámbito de aplicación.	<b>Transectoriales:</b> se encuentran transversalmente en diferentes sectores, ejemplo es la política ambiental o la de equidad de género.	
Marco normativo nacional: nivel de gobierno	✓ <b>Nacionales:</b> tienen eficacia a nivel nacional, conforman la política general de gobierno.		<b>Regionales:</b> se aplican al espacio de la jurisdicción.	<b>Locales:</b> corresponden a las municipalidades.

Criterios por tipología	Tipos*			
Estrategia de intervención (Mideplán, 2000)	<p>✓ <b>Compensatorias:</b> objetivos que tienden a paliar necesidades básicas insatisfechas, cuestión que se traduce en acciones de tipo asistencial. Acciones a nivel de la oferta que satisfacen necesidades básicas en forma paliativa, o transfieren dinero y/o especies, en forma no retornable.</p>	<p><b>Normalizadoras:</b> objetivos están también en la línea asistencial en virtud de el déficit y las carencias que afectan a la población objetivo; pero donde la estrategia que se aplica es la discriminación positiva, esto es, la definición a priori de espacios de atención exclusivos o preferentes para estos grupos.</p>	<p><b>Habilitadoras:</b> se propone por objetivo invertir socialmente en estos grupos, ofreciéndoles oportunidades para mejorar por sí mismos sus condiciones de vida, transfiriéndoles capacidades a los beneficiarios para resolver por sí mismos sus problemas o necesidades.</p>	<p><b>Integrativas:</b> objetivo es eminentemente promocional y, por lo mismo, promueve la realización de acciones de inversión social con vistas a favorecer la autonomización de los sujetos y su inserción social.</p>
Modelo de gestión (Mideplán, 2000)	<p>✓ <b>Tradicionales:</b> las funciones de diseño y ejecución se concentran en el nivel central, es implementada sectorialmente, aplica criterios de focalización discrecionales (no necesariamente coincidentes con los atributos de vulnerabilidad de los que los grupos prioritarios son portadores), y es operacionalizada a través de su oferta programática regular.</p>	<p><b>Estratégicas:</b> tiene como eje de referencia la oferta programática regular, pero introduce un polo más innovativo, donde a pesar de que prevalecen los criterios y definiciones que dan cuenta de la oferta y no de las características específicas de los grupos. La lógica tradicional sectorial es reemplazada por una articulación de tipo multisectorial, cuya ejecución tiende en algunos casos a radicarse en el nivel local.</p>	<p><b>Dirigida o intencionada:</b> es aquella política que se diseña de manera <i>ad hoc</i> a los problemas y necesidades, que presentan los beneficiarios; el criterio que prima, a nivel del diseño, es el grupo y no la oferta, como en los casos antes señalados. En este caso, se da la apertura de nichos institucionales específicamente orientados a la atención, preferente de estos grupos; o bien la instalación de dispositivos programáticos que tienen como propósito atender explícitamente a estos segmentos de la población.</p>	<p><b>Focalizada:</b> una política donde la oferta programática se define desde las peculiaridades que el grupo presenta y, cuya expresión inmediata, es una intervención programática específicamente dirigida a este segmento. Sin embargo, el modelo de gestión ya no es típicamente sectorial, sino que se concreta en una articulación dinámica entre distintos sectores, pensada especialmente, para aprovechar las capacidades institucionales de cada sector como un componente más dentro de una intervención más integral.</p>

Nota.\*Aparece un cheque indicando que la PSAN corresponde a ese tipo de política en particular. Fuente: elaboración propia en base a Mideplán (2000), Formoso, (s. f.)

Con base en la tipología presentada, se concluye que la PSAN es:

- Una política sustantiva de Estado de carácter y aplicación nacional, que persigue distribuir beneficios a la población vulnerable por emergencias alimentarias y, al mismo tiempo, garantizar el derecho de toda la población a condiciones de SAN.
- Una política social tradicional ya que se orienta a crear condiciones favorables para la SAN, a través de la oferta programática regular del gobierno, con el fin de responder a los problemas en aumento, pero sin crear estrategias, instrumentos, mecanismos o programas nuevos específicos, para grupos sociales concretos que deben ser cubiertos. Sí contempla la formulación y ejecución de un Plan Estratégico de SAN, pero no proporciona lineamientos para su elaboración, operacionalización, monitoreo y evaluación.
- Una política multisectorial que incorpora el quehacer de varios sectores según la misión principal de cada uno, con un enfoque compensatorio (asistencial), en algunos temas (emergencias, atención a casos de desnutrición); normalizador y clientelar (priorización de grupos vulnerables y territorios), en otros, pero que no proporciona orientaciones claras sobre la necesaria articulación entre ambos enfoques.
- Una política, que se suscribe a un modelo de gestión tradicional, en el sentido que opera a través de la oferta programática regular de las instituciones; con los recursos

presupuestarios dirigidos a cada una de las organizaciones sectoriales, a través de los procesos normales de planificación y presupuesto. Esta política no propone nuevos programas e intervenciones dirigidos y focalizados hacia poblaciones priorizadas, en función de sus problemas.

### **Dimensión de implementación: Eficacia y efectividad de los instrumentos de la política**

Para el análisis de la dimensión de implementación de la PSAN, a lo largo de los años, como se ha indicado antes, se tomó la propuesta analítica que recomienda considerar:

[...] la eficacia como la síntesis crítica de los avances, dificultades y desafíos que existen en torno a los programas, servicios y beneficios existentes [...] la política social, desde el punto de vista de cómo ella se hace cargo de las situaciones y problemas que enfrenta su población objetivo, y cómo estos requerimientos son enfrentados en el nivel de las estrategias de intervención utilizadas y los modelos de gestión empleados (Mideplán, 2000 pp. 31-32).

Se revisaron y analizaron los contenidos de distintos instrumentos de política, que se derivaron de la PSAN en el período 2008-2016, con el objetivo de determinar los aciertos, limitaciones y retos pendientes. El resultado es un análisis parcial, en la medida que no se cuenta con información completa y sistematizada, sobre los logros en coberturas poblacionales de programas prioritarios, los resultados en indicadores intermedios y los cambios en la situación nutricional de base de los grupos objetivo (Asies, 2018a).

Si bien se tuvo acceso a datos sobre la configuración institucional, la escala y la cobertura de los programas, hay poca información disponible sobre el logro de las metas y los resultados programados. Los instrumentos de planificación que fueron consultados contienen información sobre las intervenciones, en los distintos ámbitos y niveles en los que estas se ejecutan: es decir, los instrumentos son un reflejo de la oferta pública u oferta programática<sup>5</sup> del Estado guatemalteco en cada uno de los períodos observados.

Haciendo una exhaustiva revisión de las fuentes documentales disponibles para el análisis de la implementación de la PSAN, se utilizó un modelo analítico<sup>6</sup> elaborado en 2008 (Incap, 2008). Los elementos del modelo permitieron clasificar, caracterizar y describir varios de los temas de eficacia/efectividad de las políticas públicas, como son: los elementos de diseño, las capacidades institucionales para la gestión, las características de la organización institucional, las actividades de planificación y evaluación de intervenciones, la asignación y uso de recursos presupuestarios y, finalmente, la valoración de capacidades para entregar servicios de calidad a una escala efectiva.

Así, en las matrices de análisis de las variables de implementación, en el diagnóstico se registró información concerniente a las siguientes dimensiones y componentes analíticos para abordar esa temática:

---

<sup>5</sup> «Se entenderá por oferta programática como el conjunto de beneficios, servicios o prestaciones que otorga un programa y representa el contenido mismo de la intervención» (Mideplán, 2000, p. 16), y «está referida a aquello que se entrega a los beneficiarios, sea de manera directa o indirecta, o bajo modalidades asistenciales o promocionales» (Mideplán, 2000, p. 16).

<sup>6</sup> Se aportan a este análisis esquemas, variables y modelos discutidos como parte del proyecto inter agencial: Desarrollo, validación y aplicación de una herramienta de determinación de la capacidad institucional de los gobiernos en Centroamérica y República Dominicana para desarrollar acciones en nutrición, en el marco de la erradicación de la desnutrición infantil (Incap, 2008).

**Tabla 6**

*Elementos para el análisis de la implementación de políticas públicas*

<b>Dimensión del análisis</b>	<b>Componente de la dimensión</b>
<i>Diseño de la política – hacer política.</i>	Pertinencia y coherencia, uso de evidencia disponible.
<i>Capacidad gubernamental para implementar decisiones.</i>	Autoridad y capacidad para priorizar, coordinar, asignar recursos, evaluar.
	Planificación y formulación de instrumentos con enfoque de gestión por resultados.
	Presupuesto estable y suficiente.
	Presencia de organización sectorial, programas, niveles de gestión.
	Competencias de recursos humanos.
<i>Capacidad operacional para entrega de bienes y servicios.</i>	Cobertura de intervenciones.
	Calidad de los servicios.
	Ejecución presupuestaria.

Fuente: Incap (2008).

**Conclusiones del diagnóstico: dimensiones de diseño e implementación**

**Diseño de la política**

- Es necesario reforzar y precisar temas estratégicos; como los estructurales vinculados a la búsqueda de bienestar de la población, a la generación de empleo digno, al mejoramiento de los ingresos y al acceso a servicios sociales de carácter universal, como educación, salud, agua y saneamiento.
- Es importante que una política de SAN incluya mecanismos que articulen las intervenciones de nutrición, con enfoque asistencial a las de nutrición «sensible», tendientes a fortalecer y ampliar oportunidades sociales y económicas

en el mediano y largo plazo. Debe incluir una combinación de acciones orientadas a las manifestaciones de los problemas, con aquellas que enfrenten sus factores determinantes.

- Actualmente, la política no adopta el enfoque de ciclo o curso de la vida y, por lo tanto, excluye de los grupos objetivo a todos aquellos a los que se debe garantizar un buen estado nutricional, como es el caso de escolares y adolescentes; con estrategias de promoción de salud y nutrición que contribuyan a prevenir la doble carga de la malnutrición.
- El tipo de oferta pública indicada en la Polsán es congruente con la naturaleza de la desnutrición crónica en menores

de cinco años, el cual es el principal problema nutricional del país y una prioridad que ya se incluye en el análisis de situación. En lo que respecta a los pilares de consumo (o comportamiento alimentario) y aprovechamiento biológico, en la política no se indica la necesidad de contar con un marco de desarrollo que exija el acceso de la población al sistema educativo formal y, tampoco, al sistema de servicios de salud, agua y saneamiento, como condiciones necesarias para la buena nutrición.

- En relación con la detección y manejo de la desnutrición aguda, no se especifican medidas para lograr coberturas efectivas de los programas de prevención y tratamiento. En relación con el tema de anemia y deficiencia de hierro, no se proponen intervenciones para mejorar el consumo de alimentos ricos en hierro, mediante la diversificación alimentaria; tampoco se sugiere que se aumente la ingesta de hierro a través de la suplementación con micronutrientes.
- Otro aspecto importante es que la PSAN no define las características del modelo de gestión requerido para hacer efectiva la política. Por ejemplo, falta especificidad en la descripción de la oferta programática, que hay a nivel institucional y de las plataformas eficientes para la entrega de bienes y servicios. En ninguna parte de la política se discuten y definen cuáles son las coberturas útiles a nivel poblacional. Tampoco se alude a las atribuciones políticas y estratégicas, ni tampoco las funciones de cada nivel político-administrativo en las instituciones corresponsables.
- Con base en las características de otras políticas de SAN que se usaron para comparación con la PSAN, se recomienda agregar, a una nueva política, temas sustantivos que no están mencionados, como el monitoreo del cumplimiento de pago de salario mínimo; las alertas a las crisis en el acceso a los alimentos (precios y salarios); el etiquetado frontal de alimentos; la promoción de la alimentación saludable y uso de las guías alimentarias; la estrategia global de prevención y control de malnutrición por excesos y enfermedades crónicas no transmisibles.
- En lo que se relaciona al fortalecimiento institucional, una nueva política debe incluir, como prioridad de trabajo, el desarrollo de recursos humanos (formación y capacitación) a nivel interinstitucional, la promoción de la investigación en nutrición y sus determinantes por el sector académico, en coordinación con instituciones públicas en diferentes campos temáticos; así mismo se debe generar la evidencia para monitoreo y evaluación de políticas.

- Con excepción de los datos de la Evaluación de Impacto del Plan del Pacto Hambre Cero (International Food Policy Research Institute [Ifpri], 2016), no hay evidencia de la efectividad y del impacto de la política de SAN en la situación nutricional de la población. Al momento, entonces el país, no sabe con certeza cuáles han sido los efectos y el impacto de la PSAN desde 2005 a la fecha.

### Implementación de la política

El análisis de esta dimensión –la de implementación– de la PSAN es dinámica, por la naturaleza histórica del objeto de análisis, e incorpora información que caracteriza cada uno de los períodos revisados; por lo cual, lo indicado para un momento histórico temprano, podría ya no ser aplicable posteriormente en otros momentos.

- En el período entre 2008 y 2009, la oficina del Procurador de los Derechos Humanos (PDH) señaló cuáles eran los «cuellos de botella» que debían superarse, en aquel momento, para lograr los cambios deseados en seguridad alimentaria y nutricional, entre ellos:
  - la falta de voluntad política y escaso posicionamiento del tema en la agenda pública;
  - las debilidades de la capacidad institucional pública;
  - la deficiente coordinación interinstitucional y la poca comunicación de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesán) y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conasán) con los ministerios<sup>7</sup>;
  - la inadecuada asignación presupuestaria y falta de focalización de los recursos disponibles en el territorio.

Durante el período de 2011 a 2015 se avanzó en el logro de un compromiso político formal, sobre todo con la promulgación de los tres Pactos de Gobierno –uno de los cuales fue el Pacto Hambre Cero–, pero persistieron las dificultades de focalización de los grupos más vulnerables y de acciones efectivas dirigidas hacia ellos. Si bien se avanzó en la planificación

<sup>7</sup> Se ha argumentado (Asies, 2014 p. 98) que no hay «instrumento legal que faculte a la SESAN para instruir u ordenar a las distintas instituciones a efecto que orienten sus esfuerzos» hacia el cumplimiento de la política.

estratégica, multianual y operativa anual con la metodología de Gestión por Resultados, no se abordó en los planes la promoción de medidas tendientes a crear e incrementar oportunidades de empleo, de educación y de salud a ser ejecutadas por instituciones del Sinasán, como medios para crear un entorno favorable y garantizar que mejoran las condiciones alimentarias y nutricionales.

Con el desarrollo pleno del Plan del Pacto Hambre Cero, en los años 2013 y 2014 se registraron avances en los esfuerzos de coordinación entre las instituciones a nivel político. Por su parte, la acción de coordinación técnica y operativa entre Sesán, las direcciones y programas de las instituciones corresponsables, presentó nuevamente problemas, debido al desarrollo deficitario de sistemas y procesos de planificación, programación, monitoreo y evaluación de intervenciones públicas en los niveles nacional y municipal.

Se ha reconocido (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], Unión Europea [UE], Banco Mundial [BM], 2013) que los planes sectoriales elaborados y las propuestas actuales, para integrar el Plan Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Poasán), no han sido congruentes con las posibilidades reales del gasto institucional; por consiguiente, ambos procesos, planificación y presupuesto, no se alinean para la definición de las acciones relevantes, efectivas y factibles que es necesario llevar adelante.

La información incompleta, que fue posible revisar sobre las intervenciones ejecutadas por ministerios y secretarías del Sinasán, sugiere una alta dispersión de acciones y un número excesivo de actividades en cada institución; las cuales han tenido y tienen, baja cobertura poblacional, falta de seguimiento para fortalecer la gestión y poca correspondencia entre la magnitud de los problemas y la asignación presupuestaria específica para combatirlos.

En los documentos consultados no hay información sistematizada, que permita medir los avances anuales expresados como logro de los productos originados por la ejecución de los programas institucionales. La escasa información se presenta en términos absolutos y no como porcentaje o proporción de cumplimiento, de ningún tipo de meta. A pesar de los avances en la aplicación de la metodología de Gestión por Resultados (GpR) (Asies, 2018a), hay escasa información del logro de resultados, o de productos, que permita generar conclusiones sobre progreso y cumplimiento, con excepción de lo reportado por el Ministerio de Educación (Mineduc), sobre las acciones de Escuelas Saludables.

A partir de 2015, se ha trabajado en mejorar la vinculación entre planificación y el presupuesto, mediante la extensión de la metodología de Gestión por Resultados (GpR) a todas las instituciones. Todavía es necesario fortalecer capacidades institucionales en el análisis causal para la elaboración de marcos de resultados,

así como los objetivos que fundamenten la definición de estos, los productos, subproductos y metas, como base de la planificación y su seguimiento periódico.

Los documentos consultados aportan pocos datos objetivos sobre las capacidades reales, que tiene el personal ejecutor para la entrega de bienes y servicios a las poblaciones; tampoco hay evidencia de los procesos institucionales para desarrollar y fortalecer conocimientos y competencias. En general hay, a nivel del sector público, problemas estructurales que definen la situación laboral del personal institucional, tanto en cantidad, en calidad y en términos de las diversas formas de contratación existentes (Asies, 2014).

Es necesario perfeccionar los esfuerzos realizados hasta ahora, para analizar los recursos financieros para la SAN a nivel de toda la gestión pública, en sus aspectos de asignación, no solo por institución sino por temas o programas prioritarios y, también, en relación con la ejecución.

Para recapitular, nos vemos tentados a concluir, como lo hizo el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación (De Schutter, 2011) a fines de 2009, hace nueve años; por ello se afirma que, para avanzar en el bienestar nutricional de la población guatemalteca, el gobierno debe abordar los temas estructurales

pendientes en la agenda nacional, como lo son: el acceso a la tierra y la institucionalización del marco legal en desarrollo rural; la integración del enfoque de derechos en los programas sociales; el incremento y seguimiento del cumplimiento del salario mínimo y la reforma al sistema tributario para financiar los programas que buscan la redistribución del ingreso.

## **Propuesta de lineamientos para la actualización de la Polsán**

En esta propuesta de lineamientos para la actualización de la política de SAN, se articulan y combinan diferentes elementos teóricos para especificar contenidos requeridos. Además, se describen los procesos que se necesita impulsar para lograr los cambios sugeridos.

### **Lineamientos temáticos para actualizar la Polsán**

Los lineamientos de Segeplán constituyen un conjunto de orientaciones o declaraciones de principios, acerca del tipo de decisiones que es necesario promover y tomar en un proceso tendiente a hacer más congruente cualquier política pública, con las necesidades de la población. En tal sentido, la Guía para la formulación de políticas públicas de Segeplán (2015), sugiere revisar y desarrollar los siguientes temas:

#### **(a) ¿Dónde estamos con respecto a la nutrición en el país?: lo que pasa con la nutrición de la población guatemalteca**

Se debe actualizar la información sobre los problemas y sus determinantes, así como la respuesta del Estado:

- Análisis de situación de principales problemas de nutrición y sus determinantes en los ámbitos agrícola, económico, educativo y de salud.
- Valoración del desempeño de las responsabilidades institucionales, con base en datos de evaluaciones de proceso e impacto, incluso los generados por el Sistema de Vigilancia Epidemiológica de Salud y Nutrición (Sivesnu).
- Estudio del contexto: análisis de otras políticas públicas vinculadas al tema de nutrición, que puedan crear sinergias y ventanas de oportunidad para enfocar y reorientar el tema.

## **(b) ¿Qué se debe lograr?: la visión, los objetivos y resultados a nivel nacional y en grupos sociales prioritarios**

La nueva política de SAN debe enfatizar los temas incluidos en una visión en distintos plazos<sup>8</sup>, iniciará con la definición de una visión de largo plazo relativa a las evidencias de impacto; deberá ser elaborada desde el inicio del proceso (Gillespie, Menon y Kennedy, 2015). Algunos ejemplos de ello se proponen a continuación:

- Visión de cambios en problemas prioritarios de nutrición al año 2032

Con base en el análisis de situación resumido antes, un equipo multidisciplinario conduciría un proceso para conocer, debatir y acordar los temas a incluir en la visión de nutrición del año 2032. Se propone que la construcción colectiva de la visión debe partir de una presentación convincente de la evidencia de los problemas prioritarios, como de los cambios posibles y deseables a conseguir, según el análisis de experiencias exitosas y mejores prácticas a nivel nacional e internacional. Mediante un proceso participativo de análisis y consulta con expertos, se definirá, entonces, la situación basal y la magnitud de los cambios esperados. Acá se proponen los elementos que no podrían faltar en una visión de nutrición para el largo plazo:

- (a) Se ha mejorado la desnutrición crónica en menores de cinco años, con una reducción de 15 puntos porcentuales durante el período de 2019 a 2032.
- (b) Se responde adecuadamente a la prevención de la desnutrición aguda, en el contexto del período de hambre estacional.
- (c) Se ha detenido el incremento de sobrepeso y obesidad en escolares, adolescentes y mujeres en edad fértil.
- (d) Se mejora la situación de deficiencia de hierro y de yodo en las mujeres embarazadas.
- (e) Se mejora la situación de vitamina B12 en mujeres en edad fértil y menores de cinco años.
- (f) Se ha priorizado la nutrición de grupos indígenas, residentes del área rural, familias de productores agrícolas de subsistencia e infra subsistencia.

<sup>8</sup> La propuesta de cambios contemplaría resultados en el corto, en el mediano y en el largo plazo.

El proceso técnico, para construir colectivamente la visión, deberá convocar a todos los actores y tomadores de decisión comprometidos con la defensa de los elementos temáticos de la visión. Estas discusiones serán la base para iniciar el proceso de cambio.

- Marco de objetivos y resultados esperados: ejemplos.

## Tabla 7

### Objetivos y resultados

Objetivo	Resultados esperados
– Mejora del estado nutricional de grupos vulnerables.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevalencias de desnutrición crónica y desnutrición aguda en &lt; 5 años se reduce.</li> <li>• Porcentaje de mujeres en edad fértil con baja talla (&lt;145 cm) disminuye.</li> <li>• Prevalencias de deficiencias de micronutrientes en mujeres embarazadas, escolares, adolescentes, niños &lt; 5 años, se mejoran.</li> </ul>
– Prevención del incremento de malnutrición por excesos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobrepeso y obesidad en escolares, adolescentes y adultos, especialmente MEF, se mantienen.</li> </ul>
– Reducción de los efectos de la doble carga de la malnutrición en la salud.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a la nutrición se controlan.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

### (c) ¿Cómo cerrar la brecha?: qué estrategias e intervenciones deben ponerse en marcha para lograr las transformaciones deseadas

- Resultados esperados y estrategias de intervención

Con base en el diagnóstico de la PSAN, se propone que, para cada resultado esperado en el marco de objetivos de la política –el cual ha sido formulado con base en la importancia de los problemas–, se identifiquen las estrategias de intervención más efectivas y propuestas de líneas de acción para configurar un marco de respuesta a los principales problemas.

- Estrategias de intervención y líneas de acción por resultado

**Tabla 8**

*Resultados, estrategias y líneas de acción*

Resultados esperados	Estrategias de intervención	Líneas de acción
1. Desnutrición crónica, baja talla en MEF, deficiencias de micronutrientes.	1.1. Redistributiva y habilitadora o promocional. 1.2. Abordaje multisectorial y sectorial.	1.1.1. Para reducir desnutrición crónica, baja talla, deficiencias de micronutrientes.
2. Deficiencias de micronutrientes.	2.1. Cobertura selectiva.	2.1.1. Para prevenir deficiencias de micronutrientes en grupos vulnerables (embarazadas, escolares y adolescentes).
	2.2. Regulatoria.	2.2.1. Para prevenir deficiencias de micronutrientes en todos los grupos.
3. Desnutrición aguda.	3.1. Compensatoria o paliativa.	3.1.1. Para prevenir la desnutrición aguda y la mortalidad por desnutrición aguda.
4. Sobrepeso y obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles.	4.1. Regulatoria, habilitadora o promocional y cobertura universal.	4.1.1. Para prevención de sobrepeso y obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles en todos los grupos.
	4.2. Abordaje sectorial.	4.2.1. Para el manejo de casos de enfermedades crónicas no transmisibles.

Fuente: elaboración propia.

**(d) ¿Cómo medir los logros alcanzados?**

Segeplán (2015) propone que las políticas al ser evaluadas se consideren tres aspectos: su diseño, es decir la pertinencia conforme el análisis y la consistencia del diseño de la política con otros instrumentos de planificación; su implementación, o cumplimiento de lo planificado y presupuestado y, finalmente, la evaluación de los resultados esperados, efectos e impactos

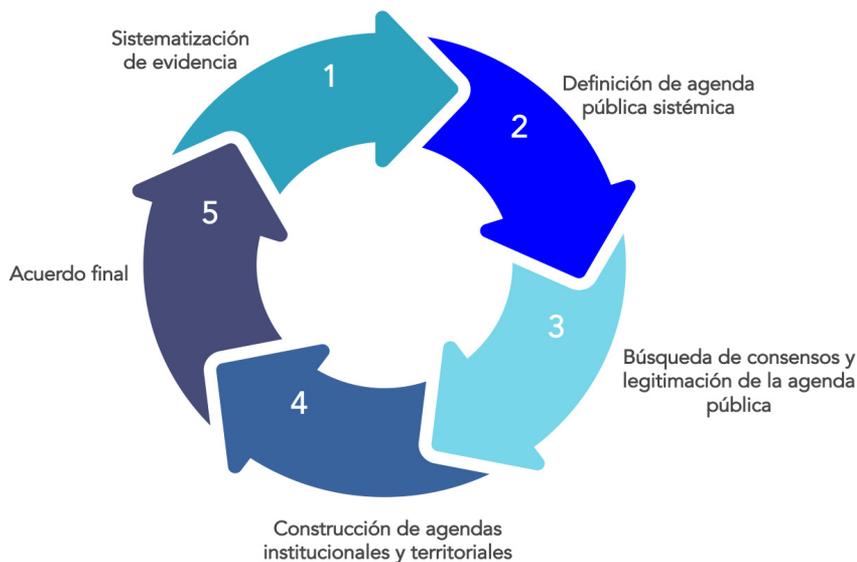
Existen diferentes modelos para realizar la medición de logros. El proceso de medición de resultados de una política, plan o programa conlleva que se hayan definido, desde un inicio, los alcances, métodos, fuentes e indicadores y, sean estimadas, con antelación, medidas para asegurar que se cuenta con los recursos financieros necesarios. El monitoreo puede utilizar los datos generados en sistemas rutinarios a nivel institucional. La evaluación debe montarse, por un lado, en un proceso permanente de vigilancia de nutrición que ya existe en el país; considerará el desarrollo de los estudios basal, intermedio y final con base en diseños variados.

## Recomendaciones para promover un proceso político-técnico de ajuste de la PSAN: la convergencia de contenidos, contexto, procesos y actores

Con base en la discusión anterior sobre los diferentes problemas nutricionales que se debieran priorizar, los resultados que se esperan, las estrategias de los sectores públicos y privados y el tipo de acciones que se deben considerar en una nueva Polsán, acá se incluyen recomendaciones sobre el proceso político-técnico para la actualización de la política. Esta guía se basa en los momentos del proceso a lo largo de los cuales se debe influir en la conducta de actores públicos y privados para ajustar y desarrollar la política a nivel nacional y en los territorios. Se sugiere seguir los siguientes momentos:

### Figura 4

*Momentos para combinar contenidos y procesos*

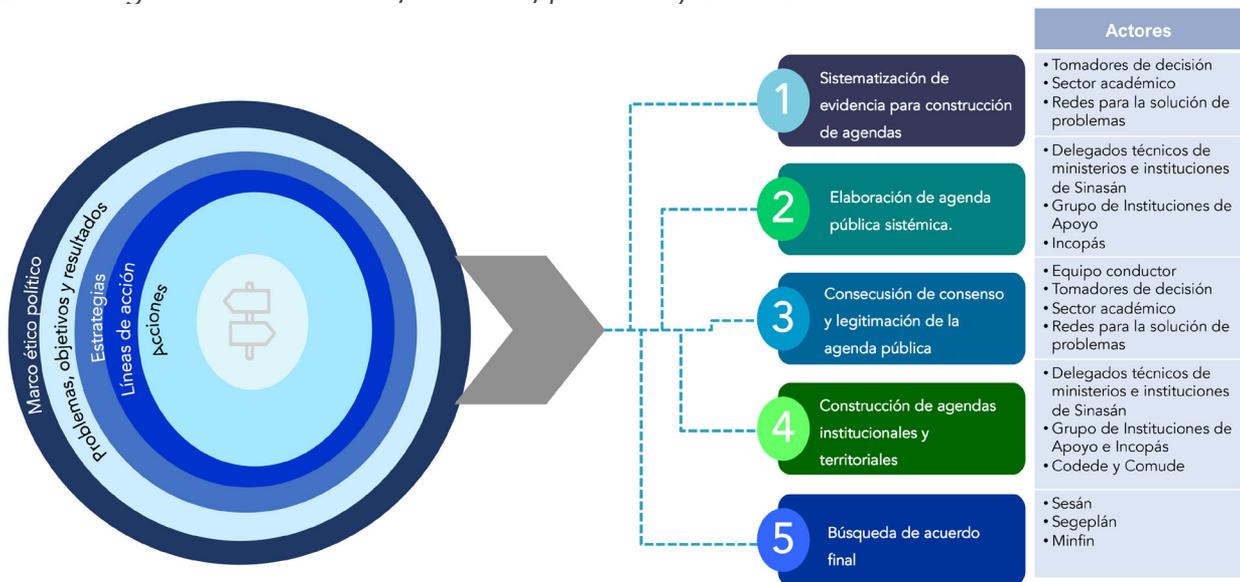


Fuente: elaboración propia.

A partir de ahora se tiene ya definido el modelo de trabajo que integre los cuatro aspectos de la política, a los cuales se aludió en secciones anteriores (contexto, contenido, procesos, actores). El trabajo simultáneo de construcción se representa en la figura 5, a continuación.

**Figura 5**

*La convergencia de contenido, contexto, procesos y actores*



Fuente: elaboración propia.

### (a) Sistematización de evidencia para la construcción de agendas

Se ha tomado como base los tres tipos de evidencia cuantitativa y cualitativa, que se utilizan en el desarrollo de políticas de salud pública, para organizar el momento de la sistematización de evidencia (Brownson, Chiriqui y Stamakis, 2009).

#### Usos de los tres tipos de evidencia

- El tipo de evidencia de procesos sirve para comprender cómo se adopta la política.
- El tipo de evidencia de contenido sirve para seleccionar temas que pueden ser efectivos.
- El tipo de evidencia de resultados sirve para documentar el posible impacto de cualquier política.

El primer momento del proceso político-técnico, conlleva diseñar y ejecutar un proceso de trabajo que incluya los siguientes pasos:

- (1) Preparar los datos disponibles sobre los problemas, sus determinantes y redes de causalidad (Gillespie *et al.*, 2015) y resultados de evaluaciones realizadas. Los datos se utilizarán en procesos de comunicación y difusión rápida, con la finalidad de hacer *coincidir* la preparación de la evidencia con los momentos específicos de toma de decisiones, en un conjunto de coyunturas políticas.
- (2) Revisar y descubrir las opciones o alternativas de política pública, para la resolución de los problemas prioritarios, con énfasis en las ideas y propuestas sobre mecanismos y vías para resolver los problemas. Aquí se identificarán y formularán las distintas vías de solución a los problemas. Habrá que preparar y sistematizar evidencia sobre experiencias exitosas que ejemplifiquen las distintas vías de solución posibles y la magnitud de sus logros.
- (3) Identificar los elementos centrales, para articular argumentos convincentes sobre la efectividad de las intervenciones a incluir: elementos como la escala efectiva de las intervenciones<sup>9</sup>, la continuidad de las acciones, el enfoque de la prevención del daño, entre otros. Se recomienda usar herramientas como el metaanálisis, las matrices de resultados, los árboles de problemas y objetivos, así como el análisis de costo-efectividad,

<sup>9</sup> Cuando se habla de escala es útil distinguir los diferentes tipos: es una tecnología, un proceso, un proyecto, una innovación o una metodología Gillespie *et al.* (2015, p. 441). Para el propósito del ajuste de la Pólsán, escala se refiere al tamaño de las acciones relevantes.

que han sido generadas por diversas iniciativas globales que buscan mejorar la inversión en nutrición (Danish International Development Assistance [Danida], 2009; World Bank, 2006).

- (4) Generar evidencia sobre el posible impacto de la política existente, a partir de información generada en las evaluaciones realizadas, con ello profundizar en los análisis de datos que permitan atribuir los cambios observados.

#### **(b) Elaboración de agenda pública sistémica en SAN: propuesta de esquema y de contenido para la PSAN**

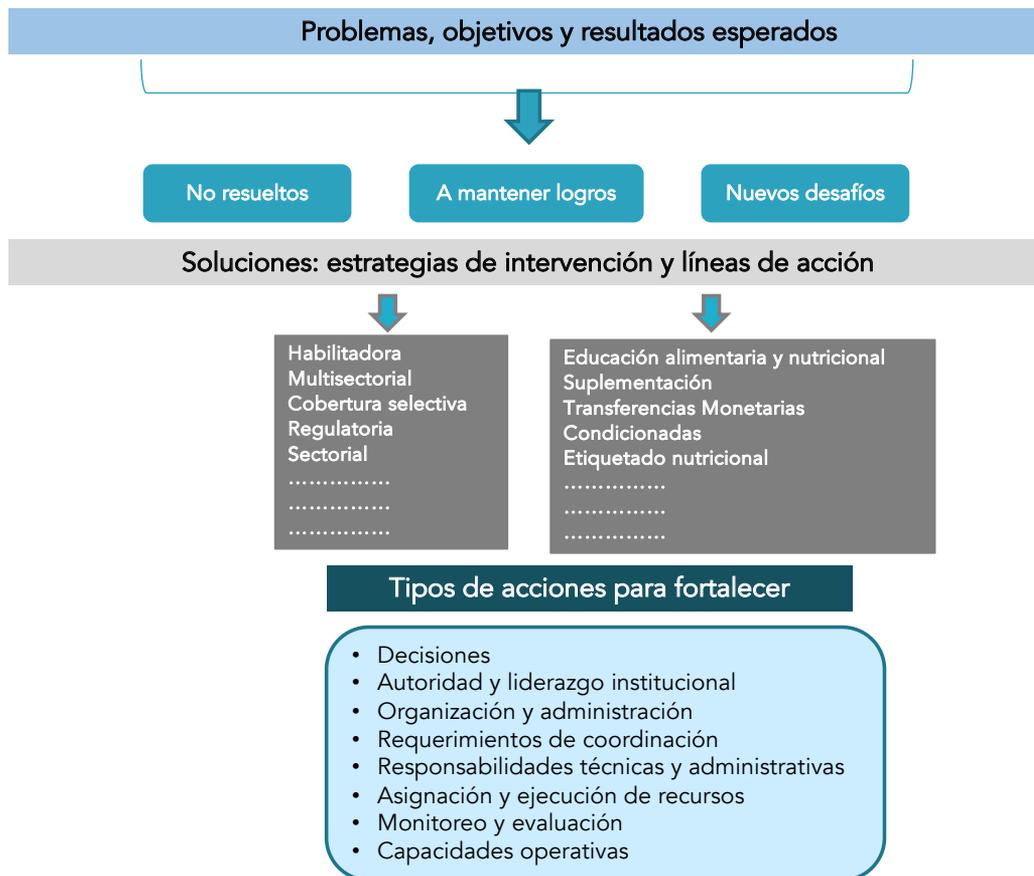
- (i) Modelo de agenda pública sistémica

Una agenda pública sistémica que refleje las prioridades nacionales se construye a partir de los principales temas de interés, propone objetivos amplios, resultados esperados concretos y medibles, estrategias de intervención y líneas de acción. La estructura de la agenda pública sistémica debe incluir, también, ideas centrales sobre el tipo de acciones para favorecer:

- decisiones para tomar;
- autoridad y liderazgo institucional;
- organización y administración;
- requerimientos de coordinación;
- responsabilidades técnicas y administrativas;
- asignación y ejecución de recursos financieros;
- monitoreo y evaluación;
- capacidades operativas.

**Figura 6**

*Establecimiento de agenda pública*

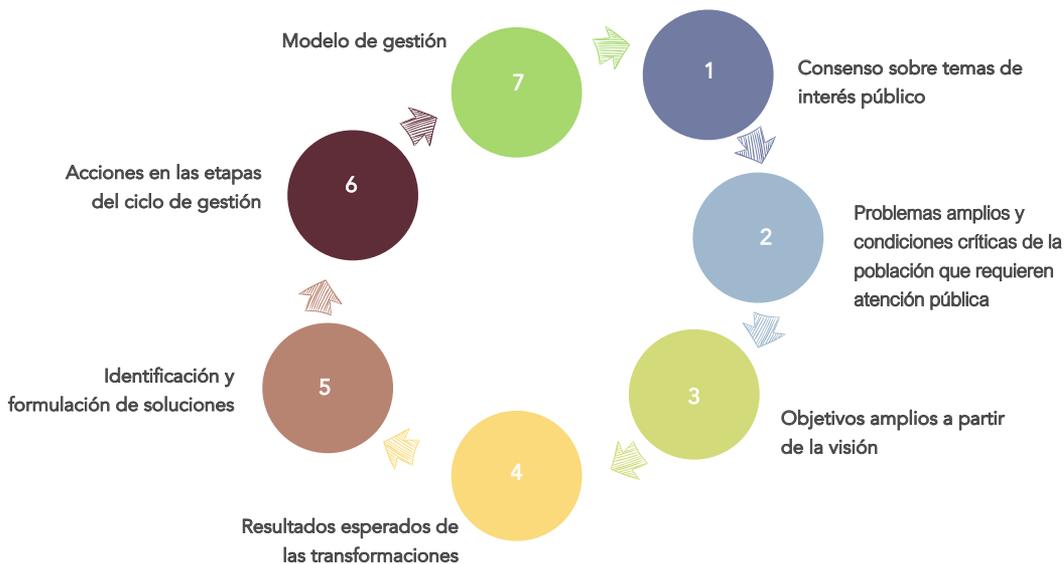


Fuente: elaboración propia con base en Incap (2008) y Mideplán (2000).

Los temas de una agenda pública pueden surgir por acuerdos y compromisos internacionales, por interés del poder legislativo, por demandas de la ciudadanía, o por compromisos contraídos en procesos electorales. Además, los temas pueden llegar a ser parte de una agenda pública por tener, como en el caso de la nutrición en Guatemala, relevancia social y repercusiones importantes en las dimensiones del desarrollo nacional. Segeplán recomienda valorar los siguientes elementos para formular una agenda pública:

## Figura 7

### Elementos de una agenda pública



Fuente: elaboración propia con base en Segeplán (2015).

#### (ii) Contenido de una propuesta de agenda pública en SAN

- Tema de interés público, problemas, objetivos amplios y resultados esperados

Un «tema de interés público» (Segeplán, 2015 pp. 27-28) es un asunto de interés común demostrado por una mayoría de personas que, indica carencias y su magnitud, incluye la cantidad de personas afectadas, su vigencia por compromisos internacionales y la existencia de organismos especializados que promueven su discusión. Los temas de interés público tienen «como centro a la persona en su ciclo vital, territorio e identidad» (Segeplán, 2015, p. 17) en la medida que manifiestan el compromiso de país con los enfoques de respeto a los derechos de las personas.

Como aparece en la figura 5, que se describió previamente, los problemas de interés que no debieran faltar en una PSAN ajustada se deben clasificar de la siguiente manera:

- Problemas no resueltos: son problemas que persisten en términos de su prioridad, aunque la magnitud haya cambiado, tales como la desnutrición crónica en niños; anemia y deficiencia de hierro y yodo en embarazadas; deficiencia de vitamina B12 en mujeres y niños; deficiencias de micronutrientes en escolares y adolescentes; dieta insuficiente en calidad y cantidad, y bajo poder adquisitivo de los alimentos, entre otros.

- Problemas cuyas soluciones implementadas hay que preservar y reforzar: desnutrición aguda y su manejo; deficiencias nutricionales y su relación con procesos de fortificación y suplementación; promoción de lactancia materna exclusiva.
- Nuevos desafíos: sobrepeso y obesidad en escolares, adolescentes y adultos, especialmente en mujeres en edad fértil.

En una agenda pública de nutrición, por ejemplo, se debe delimitar la magnitud, la distribución y la trascendencia de los problemas nutricionales, debiéndose indicar sus antecedentes y realizar análisis de situación, tendencias, causalidad e implicaciones a nivel individual y de la sociedad en su conjunto. Se debe plantear cómo los problemas nutricionales afectan a las mujeres de distintas edades y estado fisiológico, a los niños y niñas, escolares, adolescentes y jóvenes, así como a los pueblos indígenas y las poblaciones residentes en áreas urbanas y rurales.

Los objetivos incluidos en una agenda pública son enunciados de propuestas de cambio a la situación inicial, que da sentido a la nueva política. Los objetivos estratégicos y operacionales serán congruentes con las intervenciones/actividades/acciones, que den vida a su implementación, a través de los planes operativos sectoriales.

Los resultados esperados se definirán en términos del logro de hechos concretos. «Son logros cuantitativos o cualitativos, o cambios logrados producto de las intervenciones o actividades desarrolladas, y están conectados de manera directa con los objetivos ya que deben dar respuesta a ellos» (Segeplán, 2015 p. 21). Los resultados son cambios deseables en las condiciones o características de un grupo poblacional, en una magnitud y período específicos y a partir de rutas causales; lo cual quiere decir que deben ser verificables y medibles.

A continuación (tabla 9), se proponen algunos ejemplos del marco de problemas, objetivos y resultados esperados para someter a discusiones con actores clave para arribar a consensos prácticos.

**Tabla 9**

*Problemas, objetivos y resultados esperados en una agenda pública en SAN*

Problemas	Objetivos	Resultados esperados
Desnutrición crónica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reducir la desnutrición crónica en grupos priorizados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se reduce la desnutrición crónica de &lt;5 años en 15 puntos porcentuales.</li> <li>Se reduce el porcentaje de mujeres en edad fértil con talla menor a 145 cm en 10 puntos porcentuales.</li> <li>Se disminuye el retardo en crecimiento de los niños de 0 a 24 meses en 7 puntos porcentuales.</li> </ul>
Desnutrición aguda y por deficiencias de micronutrientes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar el estado nutricional de grupos vulnerables y población en general.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se reducen los casos y muertes por desnutrición aguda en &lt; 5 años.</li> <li>Se reducen las prevalencias de deficiencias de micronutrientes en MEF (B12 en 25 %), embarazadas (anemia en 50 %, yodo en 50 %), adolescentes y niños &lt; 5 años (metas pendientes).</li> </ul>
Sobrepeso y obesidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prevenir el incremento de malnutrición por excesos en todos los grupos.</li> <li>Reducción de los efectos de la doble carga de la malnutrición en la salud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se mantienen las prevalencias de sobrepeso y obesidad en niños &lt; 5.</li> <li>Se reduce el sobrepeso y obesidad de escolares y adolescentes en al menos dos puntos porcentuales.</li> <li>Se mantiene la obesidad de escolares y adolescentes, en la tasa nacional obtenida más recientemente.</li> <li>Se fortalece el manejo clínico de casos con enfermedades crónicas, no transmisibles, asociadas a la nutrición,</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

- Tipo de soluciones a incluir en la agenda pública

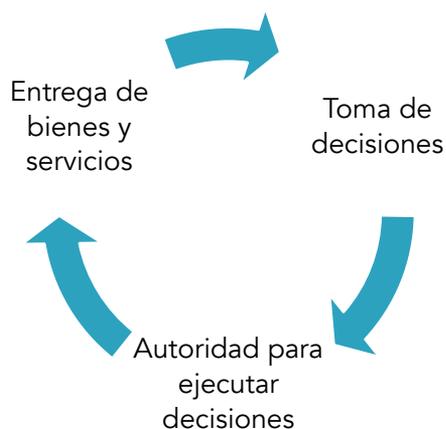
En este momento hay que identificar y formular posibles vías de solución al problema o conjunto de problemas nutricionales. Segeplán enuncia que este «es el momento del cómo y su propósito es formular propuestas de estrategia para superar las restricciones vigentes» (2015 p. 47). «Las soluciones deben responder al tipo de causalidad expresada en condicionantes y determinantes surgidos del análisis de situación y del contexto de vulnerabilidad o inequidad, especialmente en los grupos en riesgo» (Segeplán, 2015 p. 47). Las distintas soluciones van a dibujar cuáles serán

las «líneas de acción que la institucionalidad deberá implementar» (Segeplán, 2015 p. 47).

Para la definición del tipo de soluciones que debe llevar la agenda pública, se ha vuelto a consultar dos textos indispensables, el de Incap (2008) y el de Mideplán (2000). En ambos textos se proponen esquemas para guiar la definición de soluciones en una agenda pública. Incap, propone usar un esquema de Ciclo de gestión de la política que permite identificar y proponer acciones en cada uno de los niveles de la gestión pública, como aparece en la siguiente figura:

**Figura 8**

*Ciclo de gestión*



Fuente: elaboración propia con base en Incap (2008).

Las etapas del ciclo de gestión de la política<sup>10</sup> definen categorías de intervenciones que marcan de manera estratégica la ruta, sobre la cual deberá trabajarse para abordar un tema o problema. Usualmente una etapa del ciclo «está compuesta de una serie de intervenciones interrelacionadas enfocadas al problema o situación que busca atender una política: es

<sup>10</sup> En general, los esquemas de análisis de capacidad del Estado aluden al concepto de «ciclo» de gestión que define tres etapas que usualmente tienen que ver con la toma de decisiones, la ejecución de las decisiones y la entrega de bienes o servicios.

decir, debe guardar una concatenación lógica para alcanzar el objetivo y el resultado final» (Segeplán, 2005 p. 21). En el proceso de actualización de la PSAN, se propone usar esas etapas del ciclo de gestión pública, para identificar qué hace falta promover, reforzar, agregar o reorientar con la finalidad de realizar el manejo de los problemas de SAN y proponer aquello necesario a incorporar en la agenda (Asies, 2018b). La propuesta puede incluir, entre otras:

- Toma de decisiones: esta etapa del ciclo de gestión sugiere que, se deben incluir en una nueva PSAN, acciones orientadas a reforzar la habilidad política y técnica de los dirigentes de Sesán para influir en los procesos de toma de decisiones en SAN, a nivel del gobierno y de otras estructuras de solución de problemas. Se pretende retroalimentar al nivel decisor con evidencia e información analítica, cada vez que sea necesario continuar los procesos de fortalecimiento. Ello implica que los diferentes órganos del Sinasán deben ser sensibilizados y persuadidos, para conseguir su compromiso oficial con la agenda pública.
- Autoridad para ejecutar decisiones: para una nueva PSAN será necesario incluir acciones que garanticen el funcionamiento efectivo de la institucionalidad pública, para representar el acuerdo político y social al cual se ha llegado, con la intención de atender la multiplicidad de problemas de inseguridad alimentaria y nutricional, con énfasis en los de malnutrición en todas sus formas. A este nivel, a través de la agenda pública en SAN, se promoverán espacios de discusión que garanticen e internalizan,

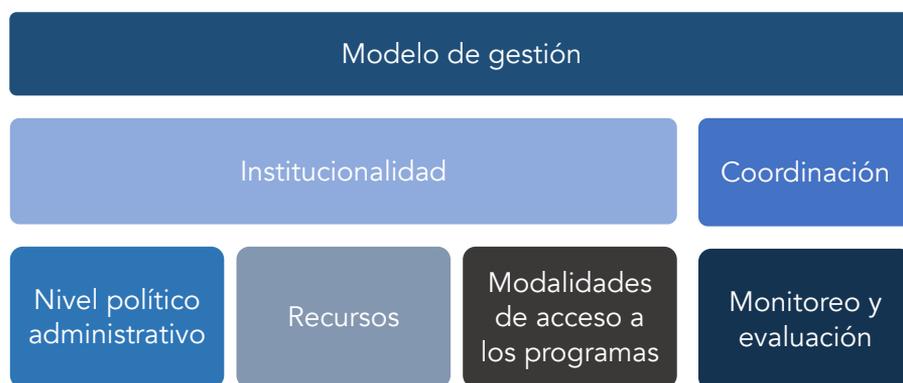
con el objetivo desarrollar procesos de organización, administración, planificación, presupuesto, seguimiento y control, para implementar con efectividad y oportunidad las decisiones tomadas.

- Entrega de bienes y servicios: esta etapa del ciclo de gestión sugiere que es necesario incorporar en la nueva Polsán, acciones que contribuyan a fortalecer la habilidad operativa de las instituciones públicas, para entregar adecuadamente los bienes y servicios con efectividad, eficiencia y calidad, según su mandato y normativa, y atendiendo a los procesos de planificación en SAN.

Mideplán de Chile (2000, p. 19), sugiere que la política pública debe incluir, además, elementos de lo que se denomina el modelo de gestión, cuyos elementos se aprecian en la figura 9 y se explican en la tabla 10.

### Figura 9

#### Elementos del modelo de gestión



Fuente: elaboración propia con base en Mideplán (2000).

Como parte del diálogo y debates para impulsar un proceso de cambio a la PSAN, se propone utilizar el marco de los temas relacionados con el modelo de gestión. Los componentes del modelo de gestión describen los elementos del marco regulador y normativo que define las responsabilidades institucionales y las competencias de funcionarios que participan en la intervención y establece mecanismos para la operación de un programa (Mideplán, 2000). Para el caso de una política de SAN actualizada y renovada, los elementos del modelo de gestión que será necesario reforzar, definir o modificar podrían ser los siguientes (tabla 10):

**Tabla 10**

*Temas del modelo de gestión para agregar y/o reforzar en una agenda pública en SAN*

<b>Institucionalidad</b>
Se refiere al soporte institucional general, que sirve de base a la política y donde se ejecutan distintas funciones vinculadas al diseño, implementación, gestión y evaluación de la oferta. Las instituciones que deben estar involucradas son aquellas que aparecen en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinásán) (Ley del Sinásán, Decreto 32-2005, 25 de abril de 2005) y, a las cuales se les ha asignado corresponsabilidades en la Ley, y otras que, por la ampliación del marco de acción de la política al incluirse otras manifestaciones de la malnutrición, deban integrarse al sistema.
<b>Coordinación</b>
La coordinación involucra las operaciones de las que depende el funcionamiento articulado de una política o un programa, donde convergen las instituciones o distintos niveles de una misma (Ley del Sinásán, Decreto 32-2005, 25 de abril de 2005). La capacidad de coordinación es esencial para una política multisectorial, que se debe ejecutar en varios niveles, y a través de distintos programas dentro y entre las instituciones con corresponsabilidades. En una nueva política de SAN, el tema medular de la coordinación será central en sus componentes político, estratégico, técnico y operativo. Para ello hay que pensar en redefinir o reforzar los roles de Conasán y de Sesán, y ampliar la coordinación en SAN, para incluir diferentes instancias que son parte del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, con la inclusión de los gobiernos municipales.
<b>Nivel político-administrativo</b>
En este componente se definen las responsabilidades que asume cada nivel político-administrativo. Los entes (viceministerios, direcciones, departamentos, programas, otros) participantes en cada organización y las atribuciones que tiene cada nivel en las distintas intervenciones: en relación con esto último, será indispensable identificar y describir las atribuciones de cada nivel institucional, es decir las vinculadas con la planificación, con la programación y organización, y la ejecución, así como con las de seguimiento y evaluación.
<b>Recursos</b>
Deben proponerse los criterios de asignación presupuestaria y sus efectos en los programas; se recomienda promover, al más corto plazo, los análisis de costeo de intervenciones, como base para las discusiones del plan y el presupuesto. La noción de recursos debe incluir otros, además de los presupuestarios, así como, extenderse a los recursos humanos que son críticos en todas las operaciones estratégicas, técnico/normativas y operativas. En una nueva PSAN hay que definir procesos de fortalecimiento de las competencias de los recursos humanos, para analizar problemas, interpretar indicadores, construir consensos, planificar y programar, así como dar seguimiento y evaluar.

### Modalidades de acceso a los programas

Las modalidades de acceso a un programa, por los grupos objetivo, están condicionadas al tipo de relación entre el programa y los potenciales beneficiarios; también, el acceso y el grado de equidad en el acceso va a estar determinado por las capacidades institucionales, para aplicar de manera eficiente diferentes instrumentos de focalización.

### Monitoreo y evaluación de acciones

En la nueva política de SAN, se medirá el logro de los resultados esperados, productos y subproductos que cada institución se comprometa a alcanzar, en diferentes marcos temporales, según el tipo de problema que se deba atender. La nueva PSAN debe incluir orientaciones claras sobre el seguimiento técnico y administrativo que se requiere realizar en las instituciones, para generar datos útiles y confiables.

Fuente: elaboración propia.

- Estrategias y líneas de acción en SAN

La nueva agenda pública debe incluir respuestas a los problemas de malnutrición por deficiencias y por excesos. Como se menciona antes, la respuesta pública a los problemas de malnutrición debe articular acciones prioritarias, que enfrenten simultáneamente las manifestaciones de la doble carga de la malnutrición, en el curso de la vida, con intervenciones dirigidas a enfrentar los factores estructurales que afectan a los grupos en función de sus necesidades nutricionales y alimentarias, y de los riesgos epidemiológicos de cada uno de ellos (Palmieri, Román, Méndez y Mesarina, 2015). Otro aspecto para la prevención y control de la doble carga de malnutrición radica en abordar los retos a nivel multisectorial con intervenciones de doble propósito, que fomenten el involucramiento de los sectores de la salud, la educación, la economía y la agricultura, de la sociedad civil y la industria de alimentos, entre otros (Asies, 2008).

Es necesario, pues, implementar políticas que mejoren el ingreso, fortalezcan la oferta de los sistemas de salud, garanticen el acceso continuado a la atención en salud de calidad, promuevan la universalización de la educación

pública, e incrementen las tasas de hogares con agua segura y saneamiento adecuado (Asies, 2008).

En países en vías de desarrollo, con ingresos más altos y que se encuentran en un proceso avanzado de urbanización, es necesaria la promoción de cambios en los patrones alimentarios de la población, el incremento de la actividad física con enfoque preventivo en grupos en riesgo y la adopción de prácticas de cuidado infantil. En países en desarrollo con ingresos bajos y menores tasas de urbanización, por el contrario, es necesario implementar políticas y programas que aumenten la disponibilidad y el acceso a los alimentos, para el hogar en su conjunto (Asies, 2008), con la intención de integrar mecanismos para adoptar conductas de alimentación saludable.

Se proponen algunos ejemplos de estrategias y líneas de acción, para diferentes tipos de problemas priorizados (tabla 11).

**Tabla 11**

*Estrategias y líneas de acción de la agenda pública en SAN*

Estrategias de intervención	Líneas de acción
1.1. Redistributiva y habilitadora o promocional.	1.1.1. Para reducir desnutrición crónica, baja talla, deficiencias de micronutrientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoramiento de ingresos familiares, esquema de transferencias monetarias condicionadas.</li> <li>• Acceso a educación formal y servicios de atención primaria en salud.</li> </ul>
1.2. Abordaje multisectorial o sectorial.	1.2.1. Para aumentar lactancia materna exclusiva: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejería y comunicación en salud y alimentación infantil, en diferentes plataformas institucionales.</li> </ul>
2.1. Cobertura selectiva.	2.1.1. Para prevenir deficiencias de micronutrientes en grupos vulnerables (embarazadas, escolares, adolescentes): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suplementación con micronutrientes al universo de los grupos vulnerables.</li> </ul>
2.2. Regulatoria.	2.2.1. Para prevenir deficiencias de micronutrientes en todos los grupos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortificación obligatoria de alimentos.</li> </ul>
3.1. Compensatoria o paliativa.	3.1.1. Para prevenir la desnutrición aguda y la mortalidad por desnutrición aguda: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Manejo ambulatorio y hospitalario de casos.</li> <li>• Distribución de alimentos en emergencias.</li> </ul>
4.1. Regulatoria, habilitadora o promocional y cobertura universal.	4.1.1. Para prevención de sobrepeso y obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles en todos los grupos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Etiquetado nutricional.</li> <li>• Regulaciones para la venta de alimentos procesados y ultra procesados en las escuelas.</li> <li>• Plan de acción de Escuelas saludables, incluso con la entrega de micronutrientes y programa de actividad física.</li> </ul>
4.2. Abordaje sectorial.	4.2.1. Manejo clínico adecuado de casos de enfermedades crónicas no transmisibles. 4.2.2. Incremento de niveles de producción de alimentos básicos para autoconsumo en grupos de productores de subsistencia e infra subsistencia

Fuente: elaboración propia.

### (c) **Consecución de consensos y legitimación de la agenda pública: criterios y propuesta de pasos**

Para la construcción de consensos y el incremento de los niveles de viabilidad alrededor del «qué» y el «cómo» de la agenda en SAN, hay que pensar en instancias (Conasán) y criterios para su legitimación, diseñar el proceso y ejecutar los pasos para alcanzarla y consolidarla. La discusión a continuación ofrece recomendaciones para la puesta en marcha de un proceso tendiente a conseguir y consolidar acuerdos necesarios, para forjar la agenda pública.

- **Elementos o criterios para legitimar la agenda pública**

- El marco de «análisis» de política

Como se ha indicado antes, el marco de análisis de la política pública (Head, 2008; Walt y Gilson, 1994) estipula que, para impulsar los cambios requeridos en la política, es necesario concentrarse en los elementos de proceso: estos elementos tienen se vinculan con los abordajes o enfoques, métodos, metodologías y técnicas que mejoren las decisiones relacionadas con la política, al articular el «deber ser» con el «poder ser» (Head, 2008). Es importante, por lo tanto, incorporar las nociones y conceptos derivados de este campo, al proceso de discusión de la nueva agenda, con énfasis en los temas del contexto, los valores e intereses de los actores y los procesos de negociación.

- Teoría de corrientes múltiples

En esta teoría se estipula que será viable cambiar una política cuando haya una ventana de oportunidad, que permita unir las diferentes corrientes en un proceso de análisis y revisión política (en el marco de Conasán), debiéndose vincular la corriente de los problemas, la de las alternativas de política (*policy*) y la corriente de la política (*politics*) misma. Según la teoría de corrientes múltiples (Sabatier, 2010) la combinación de las tres corrientes, en un mismo paquete, aumenta las posibilidades de que los formuladores de políticas adopten una política específica.

La corriente de los problemas incluye las inquietudes que tienen los individuos que están dentro y fuera del sistema de políticas. La corriente de las políticas (*policy*) incluye soluciones generadas por personas en

comunidades reducidas de políticas (como, por ejemplo, los salubristas, los azucareros, los y las nutricionistas, los planificadores, entre otros). La política (*politics*) es una corriente que se refiere al discurso político más amplio, en el cual se enmarcan las políticas públicas: esta corriente incluye al gabinete, a los legisladores y a los partidos políticos, a alcaldes, o la opinión pública más amplia, entre otros.

- Criterios de calidad de la agenda

La agenda pública debe ser técnicamente sólida y política, así mismo, administrativamente factible para legitimar el proceso de reformulación. Es importante destacar que la agenda de la nueva PSAN debe generar «valor público» coherente con políticas existentes de los sectores involucrados y que será, o podrá ser, adaptable a las circunstancias del momento político (Segeplán, 2015). En este sentido, el proceso de legitimación de la PSAN involucra el análisis de su coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo al 2032, cuyas prioridades fueron alineadas con los Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en un ejercicio realizado durante 2016 y 2017. También se revisará la congruencia de la agenda, con el resto del marco jurídico nacional e internacional, incluso con los compromisos nacionales con los Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y las Metas de nutrición de la Asamblea Mundial de la Salud (WHO, 2014).

La construcción de legitimidad debe resolver problemas en la formulación de la política, que tienen que ver con la interpretación de la evidencia actualizada que guiará la definición de la visión, principios, valores, incentivos y el establecimiento de agendas. Se usarán para el proceso de revisión e interpretación de la evidencia, diferentes herramientas metodológicas disponibles (Segeplán, 2015) como el marco lógico, los árboles de problemas y objetivos, que identifiquen nudos críticos o «factores cuya solución es fundamental para resolver el problema».

Otro factor de calidad de la agenda es lograr que surja como resultado de la preocupación de actores y redes sobre problemas y sus consecuencias, a nivel de país. Para ello, hay que generar argumentos que convengan y sean satisfactorios para determinados actores (Walt, 1994), a los que hay que persuadir. En consecuencia, los argumentos tendrán efecto a través de un proceso sistemático de comunicación, por tanto, es necesario considerar los valores y principios de todos los actores –económicos, religiosos, étnicos, culturales– a fin de modificar algunas creencias y conseguir apoyo para

las decisiones. Por ejemplo, para justificar la inversión en nutrición, se podrán dirigir los dos argumentos básicos –el ético y el desarrollista– a distintos grupos según sus principios e intereses, con el fin de amarrar los compromisos.

- Traducción del conocimiento para diferentes grupos

Es importante estimular debates matizados y provocadores a través del diseño y aplicación de herramientas de «traducción del conocimiento», siendo un proceso que incluye la síntesis, diseminación, intercambio y aplicación ética del conocimiento. Los elementos que definen este concepto guiarán el desarrollo de las reuniones con diferentes actores, tendente a su participación en el establecimiento de las agendas.

La traducción del conocimiento consiste en re-empacar el conocimiento para hacerlo más accesible a usuarios potenciales. El conocimiento debe estar ajustado a audiencias, contextos y etapas del proceso, a fin de crear condiciones para el diálogo y los debates (Jones, Datta y Jones, 2009).

- Propuesta de pasos en la creación de consensos para legitimar los componentes de la Agenda Pública en SAN

Se diseñará un modelo metodológico para la generación de consensos y se ejecutará un programa de talleres de construcción colectiva, con diferentes redes de actores clave alrededor de la agenda sistémica pública, con ello facilitar los debates para definir los siguientes elementos:

- Ratificación de la visión amplia de SAN

Con base en la visión que se ha propuesto como parte de la agenda pública, se responderán dudas e inquietudes sobre la caracterización de la situación, incorporando el análisis causal, la estimación de la magnitud de los logros a alcanzar en diferentes marcos temporales y las bases científicas que la respaldan; así como la identificación y análisis de barreras o factores negativos de naturaleza política, social e institucional que hay que superar para resolver los problemas priorizados. Este paso es importante para acumular fuerzas a favor de la visión y, por lo consiguiente, de la agenda pública.

- Generación de acuerdos

Como parte de la agenda pública en SAN, se promoverá la puesta en común de objetivos amplios para generar acuerdos entre los actores principales –públicos y privados–integrantes de las diferentes redes institucionales. Se trabajará bajo el enfoque de desarrollo de «coaliciones promotoras»<sup>11</sup>, que consiste en la interacción de coaliciones dentro de un subsistema de la política. Los actores de las coaliciones pueden venir de diversas instituciones que comparten creencias y experiencias sobre determinadas alternativas de política y problemas específicos.

- Establecimiento de sinergias

Una nueva política SAN incluirá una discusión sobre la sinergia a establecer entre la de SAN y todas las políticas y legislación, congruentes con las prioridades nutricionales y, además, complementen y refuercen sus objetivos y programas, tanto a nivel global o macro, como las sectoriales y las transversales, como en los territorios. Una nueva política debe adherirse al proceso de alineación y revisión que tiene a su cargo la Segeplán (Asies, 2017).

- Identificación y documentación de alternativas u opciones de solución

Derivado del análisis sistemático y actualizado de las diferentes intervenciones de la evidencia propia del país, o generada en otras latitudes, indica que podrían funcionar en determinados contextos (Walt y Gilson, 1994) y regiones del país, se enumerarán alternativas u opciones para modificar los problemas priorizados.

Será necesario tener a mano la documentación sobre la efectividad, o falta de ella, de las alternativas de solución que manan de las diferentes discusiones entre los actores, de manera de poder reducir el grado de incertidumbre sobre el logro de resultados y, sustancialmente los plazos posibles. Se usarán los análisis disponibles sobre experiencias exitosas de Guatemala y de otros países.

<sup>11</sup> Sabatier coaliciones promotoras son «grupos coordinados de funcionarios del gobierno, activistas, periodistas, investigadores y analistas políticos [...]» (2010, p. 257).

- Generación de nueva evidencia

Siempre es necesario buscar, identificar, socializar y discutir nueva evidencia, sobre problemas y medidas de acción cuyo consenso no haya podido ser generado; por tal motivo se realizan consultas amplias y discusiones, con base en el juicio de expertos y especialistas en las diferentes temáticas. La sistematización de la evidencia es un proceso continuo.

- Análisis de riesgos y costos

Durante el proceso es importante examinar los riesgos y los costos en que el país incurriría de no actuar, o de no tomar las decisiones necesarias para llevar a escala las intervenciones elegidas. Estas estimaciones deben servir como base, para la elaboración de una estrategia de cabildeo al más alto nivel político y dentro de las instituciones involucradas, con el fin de cuantificar los efectos y los costos acumulados a la fecha y de manera prospectiva.

- Diseño de planes de implementación de la agenda

Sobre la base de las decisiones tomadas para formular la agenda pública, será necesario organizar talleres con grupos de trabajo, que integren a representantes institucionales con los que se puedan elaborar criterios detallados, con miras a la formulación de planes de implementación, monitoreo y evaluación de la agenda.

- Consolidación interna de la elección

Se requerirá puntualizar y sintetizar las ventajas objetivas de las opciones seleccionadas y se solicitará apoyo a funcionarios clave, en las instituciones responsables, para definir los planes de fortalecimiento de capacidades estratégicas, técnicas y operativas del personal que labora en los programas seleccionados. Se definirán planes de comunicación que anticipen y respondan, de manera oportuna, a la información negativa que pueda surgir. También se realizarán acciones de socialización a grupos de actores que integran las redes que han sido mapeadas y se sensibilizará a amplios sectores de la sociedad.

- Construcción de agendas institucionales y territoriales

La agenda pública sistémica proporcionará los lineamientos teóricos, estratégicos, técnicos y administrativos necesarios para la elaboración de agendas institucionales y territoriales, como pasos importantes en la construcción de condiciones de viabilidad política y factibilidad técnica para la nueva política.

## (1) Agendas institucionales en sectores con corresponsabilidad

- Generación de conocimiento sobre la contribución institucional a la resolución de los problemas prioritarios

En este punto el objetivo es definir un nuevo marco de acción a nivel institucional, con esa intención se coteja la agenda pública propuesta, el mandato según la Ley del Sinasán (Ley del Sinasán, Decreto 32-2005, 25 de abril de 2005) y las prioridades del Plan Estratégico de SAN (Pesán), con las acciones de impacto en los problemas priorizados que actualmente ejecutan las instituciones. Se buscará evidencia sobre el tipo de oferta programática de las instituciones con corresponsabilidades en la SAN; se analiza su estructura programática en los Planes operativos anuales (POA), en el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín) y en el Sistema de Gestión (Siges). Se analizarán los siguientes niveles: Unidad Ejecutora, Programa, Subprograma, Actividad, Producto y Subproducto.

- Diseño de agenda institucional

A partir del marco de acción institucional que se defina en apoyo a la nueva Polésán, se formulará una agenda preliminar para la institución que incluya el detalle de las corresponsabilidades, los programas involucrados y la descripción de los diferentes niveles de la estructura programática.

- Análisis de necesidades institucionales para cumplir con la agenda institucional en SAN

Una vez esbozados los elementos estratégicos, técnicos y operativos de la agenda institucional, se convocará a grupos de funcionarios que laboran en los programas involucrados para identificar «cuellos de botella», con la intención de proponer mejoras en sistemas y procesos de planificación y presupuesto. Se promoverán decisiones como las siguientes:

- Asignación de recursos financieros y humanos a las instituciones, para lograr el incremento de la escala y cobertura óptimas que son necesarias para el logro de resultados.
- Dotación de recursos humanos a unidades ejecutoras.

- Con base en las directrices de la ley orgánica del presupuesto, se preparará nueva estructura programática expresada en varios instrumentos de planificación: Plan Estratégico Institucional (PEI), POA y presupuesto.
- Fortalecimiento de capacidades estratégicas, técnicas y operativas del personal.

## (2) Agendas territoriales

Toda la evidencia que ha sido revisada a lo largo de los años permite concluir que los problemas nutricionales son de diferente magnitud, en grupos socioeconómicos distintos; en residentes urbanos o rurales; en población de procedencia indígena o no indígena y, también en regiones o departamentos del país. Ello apunta a la necesidad de contar con una Política en la que se contrasten las diferencias territoriales, no solo en cuanto a los principales problemas sino, también, a las diferentes opciones de la respuesta pública en términos de las intervenciones y de los actores clave.

Para ello, hay que saber identificar, en el ámbito de los territorios, cuál es el mandato y el rol real de las instituciones sectoriales descentralizadas a nivel departamental y de los gobiernos municipales, incluso el papel de las oficinas y direcciones técnicas<sup>12</sup> vinculadas con la SAN, con apoyo de los Consejos Departamentales de Desarrollo (Codede), los Consejos Municipales de Desarrollo (Comude) y las Comisiones Departamentales y Municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Codesán y Comusán). Se trata de crear, desde el nivel nacional, lo que se ha denominado «coherencia vertical» (Gillespie *et al.*, 2015) entre las instancias locales y las nacionales.

- Traducción del conocimiento sobre prioridades territoriales

Con base en la estimación de la magnitud de los distintos problemas de malnutrición en todas sus formas en cada territorio del país, la comparación de la información entre territorios, el análisis de los principales determinantes y de la evolución de los problemas nutricionales, se desarrollarán talleres de sensibilización de funcionarios del sector público, actores del sector privado, gobiernos municipales y líderes locales. En un proceso participativo y deliberativo se elegirán alternativas de solución, viables y efectivas, para enfrentar cada una de las prioridades. En esta etapa se buscarán acuerdos sobre los principales resultados a conseguir en diferentes plazos.

<sup>12</sup> Existe multiplicidad de instancias municipales que pueden asumir la conducción de acciones en SAN, tal como las oficinas o direcciones de SAN, de la Mujer, de Desarrollo Económico Local, o de Planificación Municipal.

- Análisis de mecanismos de gobernanza en SAN en cada territorio

Se realizará un mapeo de las instancias político-técnicas de los gobiernos departamentales y municipales, de las instituciones sectoriales que integran los Codede, las Codesán, los Comude y Comusán. Se identificarán, también, las oficinas técnicas municipales y departamentales en apoyo a la SAN, y los diferentes instrumentos de planificación que se utilizan en cada nivel.

- Preparación de agendas territoriales

Se llegará a acuerdos políticos y técnicos sobre el nivel de territorialización de las agendas, se tomará en consideración cuál es el grado de desarrollo alcanzado por la institucionalidad, a nivel de las regiones, departamentos o municipios. Se analizará la evidencia de experiencias previas de descentralización multisectorial.

- **Búsqueda del acuerdo final**

La Sesán tendrá a su cargo la conducción del proceso de actualización de la PSAN. Coordinará con Segeplán esta iniciativa de cambio de la política, con el fin de asegurar que se siguen los procedimientos de la planificación nacional y que los niveles directivos de la secretaría están informados sobre los avances y los plazos previstos.

El contenido legitimado de la agenda pública en SAN y las agendas institucionales como territoriales, se sintetizará en un documento sólido, accesible y amigable para fácil comprensión por la mayoría de los actores, que hayan participado en las distintas fases de su elaboración.

Sesán entregará la primera versión del documento a un equipo técnico multidisciplinario, que redacte un conjunto de sucesivas versiones de la política, para su examen cuidadoso por especialistas de la cooperación internacional, centros académicos y sociedad civil. Posteriormente, Sesán organizará presentaciones a Conasán y al vicepresidente de la República, para formalizar el compromiso político de los funcionarios y la aprobación final. Se propondrá a los tomadores de decisión que, el período de vigencia de la nueva política sea de diez años y, por tanto, incluya actividades de revisión y análisis previo a la finalización del año diez, a fin de proponer ajustes oportunos con base en los nuevos escenarios.

## Referencias

- Asociación de Investigación y Estudios Sociales. (2014). *Análisis de la situación de seguridad alimentaria y nutricional en Guatemala e implementación pública del Plan SAN*. Autor.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales. (2017). *Revisión estratégica de la situación de seguridad alimentaria y nutricional en Guatemala con énfasis en la desnutrición crónica y sus determinantes*. Autor.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales. (2018a). *Producto 1 de consultoría a Observatorio Económico Sostenible de Universidad del Valle de Guatemala: Propuesta de lineamientos para la actualización de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Polsán)*. Autor.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales. (2018b). *Producto 2 de consultoría a Observatorio Económico Sostenible de Universidad del Valle de Guatemala: Informe de diagnóstico, caracterización y evaluación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y análisis de la pertinencia de planes y programas institucionales*. Autor.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Unión Europea, Banco Mundial. (2013). *Evaluación del desempeño de las finanzas públicas (PEFA) en Guatemala*. Autor.
- Brownson, R. C., Chiriqui, J. F., & Stamatakis, K. A. (2009). Understanding evidence-based public health policy. En *American journal of public health*, 99(9), 1576–1583. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2008.156224>
- Burger, R. (1986). *Analysis of Information Policy*. University of Illinois at Urbana-Champaign.
- Danish International Development Assistance. (2009). *Addressing the underlying and basic causes of child undernutrition in developing countries: what works and why?* Evaluation Department - Development Cooperation. University of London, Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- De Schutter, O. (2011). *Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación. [Report of the Special Rapporteur on the right to food]*. Naciones Unidas.
- Delgado, L. (2009) Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión. *Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*. Tema 3 (pp. 1-15). Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional. ISBN: 978-84-7788-549-8.

Formoso, M. (s. f.). *Clasificación de políticas públicas*. Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino. <http://www.unsta.edu.ar/wp-content/uploads/2013/05/Los-criterios-de-clasificaci%C3%B3n-de-las-Politic-as-Publicas.pdf>

Franco, M. y Scartascini, C. (2014). *La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*. Resumen de políticas del BID; IDB-PB-220. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-pol%C3%ADtica-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%ADlicas-Re-examinando-la-calidad-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%ADlicas-y-la-capacidades-del-Estado-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Fundación Henry Dunant América Latina –Instituto Internacional Henry Dunant e Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá –INCAP. (2013). *Diplomado internacional de Especialización en seguridad alimentaria y nutricional, derecho a la alimentación y políticas públicas contra el hambre en América Central*.

Gillespie, S. (2001). *Strengthening Capacity to Improve Nutrition*. Food Consumption and Nutrition Division. Discussion Paper (106). International Food Policy Research Institute.

Gillespie, S., Menon, P., y Kennedy, A. L. (2015). Scaling up impact on nutrition: what will it take? *Advances in nutrition (Bethesda, Md.)*, 6(4), 440–451. <https://doi.org/10.3945/an.115.008276>

Gobierno de la República de Guatemala. (2020). *Gran Cruzada Nacional por la Nutrición*. Autor. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1.2612&rep=rep1&type=pdf>

Hawkes, C., Ruel, M., Salm, L., Sinclair, B., y Branca, F. (2020). Double-duty actions: seizing programme and policy opportunities to address malnutrition in all its forms. En *The Lancet*, 395(10218), 142-155. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(19\)32506-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)32506-1)

Head, B. (2008). Three Lenses of Evidence-Based Policy. *Australian Journal of Public Administration*, 67(1), 1-11. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00564.x>.

Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá. (2008). *Desarrollo, validación y aplicación de una herramienta de determinación de la capacidad institucional de los gobiernos en Centroamérica y República Dominicana para desarrollar acciones en nutrición, en el marco de la erradicación de la desnutrición infantil*. Autor.

Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá y Sistema de la Integración

- Centroamericana. (2013). *Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica y República Dominicana 2012-2032*. Autor. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1.2612&rep=rep1&type=pdf>
- International Food Policy Research Institute. (2016). *Informe Final de Evaluación de Impacto del Plan del Pacto Hambre Cero*. Autor. <http://www.siinsan.gov.gt/siinsan/wp-content/uploads/Informe-Final-Evaluacion-Impacto-PPH0.pdf>
- Jones N, Datta A y Jones H. (2009). *Knowledge, policy and power - Six dimensions of the knowledge–development policy interface*. Overseas Development Institute. <https://cdn.odi.org/media/documents/4919.pdf>
- King, L. y Shannon, W. (1986). Political networks in the policy process: The Case of the National Sea Grant College Program. *Polity*, 19(2), 213-231. <https://doi.org/10.2307/3234911>
- Levinson, F. J., y Balarajan, Y. (2013) *Addressing Malnutrition Multisectorally: What have we learned from recent international experience?* Unicef Nutrition Working Paper. Unicef and MDG Achievement Fund. <http://www.mdgfund.org/sites/default/files/Addressing%20malnutrition%20multisectorally-FINAL-submitted.pdf>
- Manolo Mazariegos, Carolina Martínez, Dora Inés Mazariegos, Humberto Méndez, Ana Victoria Román, Mireya Palmieri y Vivian Tomás. (2016). *Análisis de la situación y tendencias de los micronutrientes clave en Guatemala, con un llamado a la acción desde las políticas públicas*. Food and Nutrition Technical Assistance, United States Agency for International Development e Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá.FHI360/Fanta. <https://www.fantaproject.org/sites/default/files/resources/Guatemala-Micronutrient-Analysis-Sep2016.pdf>
- Ministerio de Planificación y Cooperación. (2000). *Metodología de análisis de políticas públicas: conceptos y criterios*. Documento n.º 4, División Social. Departamento de Evaluación Social. Autor. [http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/mideplan\\_02\\_metodologia\\_analisis\\_polit\\_publicas.pdf](http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/mideplan_02_metodologia_analisis_polit_publicas.pdf)
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Instituto Nacional de Estadística (INE), ICF International. (2017). *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015*. Informe Final. MSPAS/INE/ICF. [http://www.siinsan.gov.gt/siinsan/wp-content/uploads/ensmi2014\\_2015.pdf](http://www.siinsan.gov.gt/siinsan/wp-content/uploads/ensmi2014_2015.pdf)
- NCD Risk Factor Collaboration (NCD-RisC). (2016). A century of trends in adult human height. *eLife*, 5, e13410. <https://doi.org/10.7554/eLife.13410>
- Palmieri, M. (2003). *Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala 1991-2002*. Informe de consultoría a Sistema de Naciones Unidas de Guatemala, Sub-grupo de trabajo interagencial de seguridad alimentaria nutricional.

- Naciones Unidas. <http://www.siinsan.gob.gt/siinsan/wp-content/uploads/Revision-Estrategica-de-la-situacion-de-SAN-en-Guatemala.pdf>
- Palmieri, M. y Delgado, H. (2011). *Análisis situacional de la malnutrición en Guatemala: sus causas y abordaje*. Cuadernos de Desarrollo Humano; 2009/2010-7. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Guatemala. <https://docplayer.es/12910938-Analisis-situacional-de-la-malnutricion-en-guatemala-sus-causas-y-abordaje.html>
- Palmieri, M., Román, A., Méndez, H. y Mesarina, K. (2015). *La doble carga de la malnutrición en Centroamérica: paradoja de la nutrición y el desarrollo*. Nota técnica para el Quinto Informe Estado de la Región. Estado de la Región. <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/743>
- Palmieri, M., Méndez, H., Mesarina, K., Román, A., Pérez, W. (2015). *La evolución de la nutrición en Centroamérica y República Dominicana: temas de la agenda pendiente y problemas emergentes*. INCAP.
- Pelletier, D. L., Frongillo, E. A., Gervais, S., Hoey, L., Menon, P., Ngo, T., Stoltzfus, R. J., Ahmed, A. M., y Ahmed, T. (2012). Nutrition agenda setting, policy formulation and implementation: lessons from the Mainstreaming Nutrition Initiative. *Health policy and planning*, 27(1), 19–31. <https://doi.org/10.1093/heapol/czr011>
- Programa Mundial de Alimentos e Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá. (2008). *Proyecto de análisis de capacidad estatal para desarrollar acciones en nutrición*. Protocolo. Autor.
- Polidano, C. (2000). Measuring Public Sector Capacity. *World Development*, 28(5), 805-822. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00158-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00158-8)
- Popkin, B., Corvalan, C. y Grummer-Strawn, L. (2020). Dynamics of the double burden of malnutrition and the changing nutrition reality. *The Lancet*, 395(10217), 65-74. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(19\)32497-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)32497-3)
- Sabatier, P. (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. [Theories of the policy process]. Universidad de California, Davis. Westview Press, miembro de Perseus Books Group. <https://docplayer.es/72810829-Teorias-del-proceso-de-las-politicas-publicas.html>
- Scaling up Nutrition. (2010). *A Framework for Action*. Washington, D. C.: World Bank Group. <http://web.worldbank.org/archive/website01363/WEB/IMAGES/POLICYBR.PDF>
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2015). *Guía para la formulación de políticas públicas*. Subsecretaría de Políticas Públicas. Autor. [http://www.segeplan.gob.gt/downloads/2015/Politicas\\_Publicas/GpFPP.pdf](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/2015/Politicas_Publicas/GpFPP.pdf)

- Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2005). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Autor. <http://www.siinsan.gob.gt/siinsan/wp-content/uploads/Politica-SAN.pdf>
- Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República. Guatemala, 2005. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32-2005, 25 de abril de 2005). [http://www.siinsan.gob.gt/siinsan/wp-content/uploads/Ley\\_de-SAN.pdf](http://www.siinsan.gob.gt/siinsan/wp-content/uploads/Ley_de-SAN.pdf)
- Stein, E. y Tomassi, M. (2006). *The Institutional Determinants of State Capabilities in Latin America*. World Bank. <https://web.worldbank.org/archive/website01589/WEB/IMAGES/TOMMASI.PDF>
- Székely, M. (2006). Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina. *En Institucionalidad social en América Latina* (pp. 55-78). Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Midiendo-el-Nivel-de-Institucionalidad-de-la-Politica-Social-en-América-Latina.pdf>
- Unicef. (2019). *Estado Mundial de la Infancia 2019. Niños, alimentos y nutrición: crecer bien en un mundo en transformación*. Unicef. <https://www.unicef.org/es/informes/estado-mundial-de-la-infancia-2019>
- Victoria, C. G., Adair, L., Fall, C., Hallal, P. C., Martorell, R., Richter, L., Sachdev, H. S., & Maternal and Child Undernutrition Study Group (2008). Maternal and child undernutrition: consequences for adult health and human capital. *Lancet (London, England)*, 371(9609), 340–357. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(07\)61692-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(07)61692-4)
- Walt, G. y Gilson, L. (1994). Reforming the health sector in developing countries: the central role of policy analysis. *Health Policy and Planning*, 9(4), 353–370. <https://doi.org/10.1093/heapol/9.4.353>
- Walt, G., Shiffman, J., Schneider, H., Murray, S. F., Brugha, R., y Gilson, L. (2008). 'Doing' health policy analysis: methodological and conceptual reflections and challenges. *Health policy and planning*, 23(5), 308–317. <https://doi.org/10.1093/heapol/czn024>
- Waterlow, J., y Payne, P. (1975). The protein gap. *Nature* 258, 113–117. <https://doi.org/10.1038/258113a0>
- World Bank. (2006). *Repositioning nutrition as central to development, a strategy for large-scale action*. Directions in development, World Bank Group. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7409>

World Bank. (2013). *Improving Nutrition through Multisectoral Approaches*. Agriculture and rural development brief. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16953>

World Health Organization. (2014). *Comprehensive implementation plan on maternal, infant and young child nutrition*. Autor. [http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/113048/WHO\\_NMH\\_NHD\\_14.1\\_eng.pdf;jsessionid=CBB4A5E76981B46C7295A6EDCBD599EC?sequence=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/113048/WHO_NMH_NHD_14.1_eng.pdf;jsessionid=CBB4A5E76981B46C7295A6EDCBD599EC?sequence=1)

World Health Organization. (27 de agosto de 2020). *Global Health Observatory Data Repository. Overweight / Obesity*. <http://apps.who.int/gho/data/node.main.A896?lang=en>



# Instrucciones para los autores

## Datos generales

La Revista Estudios Sociales es una publicación de la Universidad Rafael Landívar, publicada desde 1995.

El objetivo de la revista es promover la producción académica que estimule la discusión informada y la generación de aportes para las políticas públicas, en temas relacionados con las ciencias económicas y sociales, particularmente, sobre: política económica, política social, desarrollo económico, desarrollo territorial, banca y finanzas, empresa, teoría económica, empleo, emprendimiento y mercados.

La revista está dirigida a la comunidad académica y expertos en la investigación científica y en la construcción de propuestas para el desarrollo. Es una publicación arbitrada, en proceso de indexación y se rige por las normas de la *American Psychological Association* (APA), tercera edición en inglés, séptima edición en español (2019).

La revista se edita semestralmente y es publicada en español, en versión electrónica (ISSN 2710-317X).

## 1. Bases de publicación

Los artículos postulados deben someterse a las siguientes bases:

**Originalidad:** el autor(a) al presentar sus artículos se compromete a entregar artículos que no hayan sido postulados en otros medios, con anterioridad o simultáneamente y, se compromete a respetar la información académica de otros autores, así como ceder los derechos de distribución y edición a la *Revista de Estudios Sociales*.

**Arbitraje:** todos los artículos propuestos que cumplan con los requerimientos formales de presentación son sometidos a un sistema de evaluación. El Comité Editorial se reserva el derecho de publicación, y el autor, al someter su artículo, acepta las decisiones inapelables del mismo.

## 2. Normativa para la entrega de artículos

La revista publica artículos científicos, que sean resultado (parcial o final) de investigaciones, ensayos científicos, propuestas de políticas públicas y reseñas libros, relacionadas con los temas mencionados anteriormente. Se reciben trabajos inéditos (que no hayan sido publicados por ningún otro medio).

Se aceptarán para revisión, artículos que llenen los siguientes requisitos:

- (a) idioma, español e inglés;
- (b) extensión, entre 10 000 y 15 000 palabras;
- (c) material a entregar:
  - I. carátula (título, nombre completo del autor o autora y fecha de entrega);
  - II. hoja de vida (no más de 100 palabras) y filiación institucional del autor o autora;
  - III. resumen en español (230-250 palabras) e inglés (200-220 palabras);
  - IV. palabras clave en español e inglés (4-6 palabras) y
  - V. artículo, ensayo o reseña;
- (d) criterios:
  - I. originalidad,
  - II. actualidad,
  - III. aporte científico o a las políticas públicas,
  - IV. relevancia para las ciencias económicas y del desarrollo,
  - V. calidad metodológica,
  - VI. organización y coherencia lógica y
  - VII. concordancia en la redacción;
- (e) estructura de los artículos:

- I. introducción (que debe situar el estado de la cuestión);
  - II. marco de referencia;
  - III. método y procedimiento utilizado;
  - IV. análisis de la información, resultados y discusión;
  - V. conclusiones y recomendaciones;
  - VI. anexos (si los hay) y
  - VII. referencias;
- (f) presentación de los artículos:
- I. uso de normativa APA, 2019;
  - II. formato: Word;
  - III. letra, Times New Roman, 12 puntos, interlineado 1.5, márgenes 2.5 cm, páginas tamaño carta (sin estilos recomendados en Word); las páginas de los artículos deben estar numeradas.
  - IV. notas al pie de página con fuente Times New Roman, 11 puntos.
- (g) presentación de los elementos gráficos:
- I. Las imágenes o figuras deben ir dentro del texto (citadas de acuerdo con las normas APA), en el lugar correspondiente y enviadas también en forma separada, con una resolución no menor a 300 dpi.
  - II. Los gráficos, cuadros o tablas (citadas de acuerdo con las normas APA), también se deben incluir en el texto y, además, por separado en formato Excel, debidamente numerados.
  - III. Toda la información debe incluir la referencia completa y contar con los permisos correspondientes para su uso.

### 3. Proceso de selección y aprobación de artículos

La convocatoria para presentar artículos será enviada por correo electrónico y publicada en la página web de la Universidad. La Coordinación de Investigaciones del Departamento de Ciencias Económicas notificará la recepción del artículo y lo someterá a un arbitraje.

Para asegurar la calidad académica de los artículos presentados para su publicación, se realiza un proceso de evaluación de artículo. El cual inicia con la revisión por parte de la Coordinación de Investigaciones y el Comité Editorial para determinar si el tema, contenido, análisis y formato de presentación se ajustan a los parámetros temáticos y formales de las disciplinas establecidas y las bases de publicación.

Segundo, se someten los trabajos a la revisión por par doble ciego (externos independientes); quienes se apoyan en una rúbrica de evaluación (clasificación académica, contenido y aporte científico), adicionalmente, se plantean recomendaciones para las y los autores. Si algún par ciego dictaminó «devolver el documento a su(s) autor(es), para las correcciones de fondo y de forma sugeridas», el Comité Editorial del instituto entregará al autor(a) las sugerencias y comentarios para su incorporación; luego de ser realizadas o justificadas, entregará el informe al Comité Editorial para solicitar al par ciego una revisión en segunda lectura. La Coordinación de Investigaciones envía un correo electrónico informando la resolución.

Asimismo, se realiza una búsqueda exhaustiva de las citas y referencias que alude cada artículo que se publica; adicional, se utiliza la herramienta de *Turnitin*. Esta herramienta proporciona un resumen de coincidencias que se encuentran en trabajos que ya han sido publicados anteriormente en sitios web.

Al finalizar el proceso de correcciones pasa a la revisión final por parte del Comité Editorial. Una vez recibida la aprobación final este pasará a la editorial Cara Parens, de la Universidad Rafael Landívar, para su futura edición y publicación.

### 4. Forma de envío

Los artículos postulados deben ser enviados en formato Word dirigidos a la coordinación de investigación: Mgtr. Astrid Beltetón al correo electrónico: [adbelteton@url.edu.gt](mailto:adbelteton@url.edu.gt)



Esta publicación se distribuye de forma digital,  
fue finalizada en mayo de 2022.



El Instituto de Investigación en Ciencias Sociales y Humanistas (ICESH) busca contribuir en la construcción de conocimientos socio humanistas desde la fundamentación teórica disciplinar, inter y transdisciplinar, la experiencia, el intercambio de saberes y la confrontación con los contextos locales, nacionales y regionales; el intercambio, el debate y la proyección social para aportar a nuevos marcos de referencia interreflexiva, la formación universitaria y propuestas para la transformación social.

Dentro del instituto se encuentra el Departamento de Ciencias Económicas, el cual es el encargado de realizar investigaciones en los distintos ámbitos de la realidad económica y social del país, para contribuir con la concepción, promoción y establecimiento de procesos y dinámicas económicas incluyentes, orientadas al desarrollo integral de las personas y la protección del entorno natural. Se analizan los desequilibrios sistémicos, sectoriales y territoriales que producen y reproducen las desigualdades de ingreso, la pobreza y la precarización del trabajo, y se proponen e impulsan políticas, estrategias y prácticas socioeconómicas incluyentes y sostenibles que frenan y minimizan estos problemas.

### Objetivos

- Realizar investigación académica pertinente para la generación de conocimiento técnico-científico en materia económica y social, con potencial de propiciar mejoras en las condiciones de vida de las personas, especialmente las más afectadas por la marginación y la exclusión, así como para la sociedad en su conjunto y el entorno natural.
- Contribuir a la formación de profesionales competentes y comprometidos con los desafíos que impone la realidad nacional y que determinan las posibilidades de lograr el bienestar de las personas, la sociedad y el entorno.
- Impulsar la proyección universitaria como elemento articulador de las funciones sustantivas de la Universidad, privilegiando redes de colaboración con otros, que contribuyan a concretar cambios en la realidad reflejados en el mejoramiento de la vida en sociedad y el sostenimiento de entornos saludables.



Universidad  
Rafael Landívar

EDITORIAL  
**CARA  
PARENS**  
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR