



Introducción

Un rasgo que caracteriza a los Informes Nacionales de Desarrollo Humano que se han producido en Guatemala desde 1998 es que se privilegia el uso de información estadística actualizada, proveniente de fuentes oficiales, como base para los análisis y planteamientos que se elaboran. El propósito es asegurar que la información que se presenta en los Informes sea lo más objetiva y fidedigna posible para que la reflexión y discusión que se genere se base en los hechos que reflejan las cifras, más que en las posiciones que cada actor social pueda tener sobre determinado problema de desarrollo.

Por otra parte, tradicionalmente se ha planteado que en Guatemala no existe información sobre los principales problemas que aquejan al país y, que cuando existe, es de circulación muy restringida. La experiencia de preparación de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano ha mostrado que mucha información es, efectivamente, de difícil acceso y que no existe en el país una cultura de uso de estadísticas que oriente la discusión y la toma de decisiones sobre cuáles son las políticas más idóneas para lograr el desarrollo. En este sentido, las estadísticas son también herramientas poderosas que contribuyen al fortalecimiento de las prácticas democráticas en la sociedad. Ésta es otra razón que motiva el amplio uso de las estadísticas en los Informes. De este interés ha surgido una preocupación más amplia por el tema, que motiva a presentar en este quinto Informe una breve reflexión acerca de cuánto se ha avanzado en el país en materia de producción y uso de información estadística.

A. La producción de estadísticas oficiales en Guatemala

Mientras en Europa la recolección de información estadística ya era en el siglo XVIII un asunto de Estado, en Guatemala esto ocurrió hasta finales del siglo XIX. Después de la revolución de 1871, se creó la «Sección de Estadística», adscrita al Ministerio de Fomento, que en 1880 se encargó de levantar el Primer Censo Oficial de Población de la República de Guatemala.¹ En esa misma época, con la promulgación del primer Código Civil, se inició la recolección de estadísticas de hechos vitales por parte del Estado, donde el nuevo encargado de recopilar las estadísticas vitales fue el Registro Civil y no la Iglesia. A partir de entonces ya no se podía bautizar a un niño o niña si no estaba inscrito primero en el Registro Civil. Además, como parte de un gradual fortalecimiento de la capacidad del Estado de obtener estadísticas se le concedió, en 1885, la categoría de Dirección General de Estadística (DGE) a la sección de estadística.²

Desde entonces se han hecho varios esfuerzos de producción de información.³ Sin embargo, las acciones no han sido sistemáticas, lo que ha producido importantes vacíos de información y desfases en su producción. En ocasiones, también han surgido dudas sobre la calidad de la información con que se cuenta. Por otra parte, persisten debilidades en la capacidad de uso de la información estadística que se genera. Diversos factores contribuyen a esta situación. Uno es la falta en el país de una cultura que favorezca el uso de información como elemento central para la toma de decisiones, lo cual tiene que ver con largos períodos de dictadura y represión durante los cuales se volvió

¹ Existía un censo previo, que había sido levantado en 1778 por la Iglesia.

² INE/AGCA, 1994.

³ En 1936, la Dirección de Estadística pasó a la jurisdicción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se promulgó una nueva ley nacional, bajo la cual se levantó el Censo Urbano de Población de 1938 y el de Población de 1940. También se produjeron el Censo Industrial de 1946, el de Habitación de

1949, los de Población y Agropecuario de 1950, la Encuesta de Ingresos y Gastos y el Censo Económico de 1953. En 1955 se promulgó una nueva Ley Nacional de Estadística, llevándose a cabo el tercer y cuarto censo económico (1959 y 1965), el censo industrial (1977), el censo artesanal (1978), los censos de población y vivienda de 1964 y 1973, los censos agropecuarios de 1964 y 1979 y la Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares de 1979/81.



una práctica común la manipulación de información (ver recuadro I.2) y su uso como fuente de poder. En general, la sociedad guatemalteca no se ha caracterizado por la transparencia.⁴ Otro problema es que no se ha reconocido plenamente la importancia que la estadística tiene en la actividad económica y social y por ello no se le asigna la prioridad que le corresponde como elemento esencial para orientar las políticas de desarrollo.⁵

Para superar estas limitaciones se propuso hacer una reorganización total de la manera en que se venían produciendo y utilizando las estadísticas oficiales. Es por ello que desde 1974 se venía contemplando la creación del Instituto Nacional de Estadística (INE), como una instancia semi-autónoma y descentralizada, y la conformación de un Sistema Estadístico Nacional (SEN) que permitiera coordinar la acción estadística de todas las entidades del Estado. Sin embargo, tomó casi diez años para que este proyecto se materializara. En 1985 se promulgó la ley orgánica del INE y con su puesta en funcionamiento se aspiraba a conformar un sistema donde la actividad estadística fuera adecuadamente planificada y normalizada, coordinando a las distintas instituciones a efecto de evitar la duplicidad de esfuerzos y de recursos. Se buscaba identificar y satisfacer las necesidades de información estadística de los usuarios del país, garantizando la producción, análisis y difusión de estadísticas confiables y completas y fomentando, además, su correcta aplicación e interpretación.⁶ Sin embargo, a pesar de que se realizó un importante esfuerzo para sentar las bases técnicas para el correcto funcionamiento del SEN,⁷ prácticamente desde el inicio el INE no ha contado con las condiciones necesarias para cumplir con las funciones que le fueran asignadas en su ley constitutiva.

B. La institucionalidad del Estado en materia estadística: el Instituto Nacional de Estadística y el Sistema Estadístico Nacional

Diversos estudios han identificado las principales áreas de problemas que afectan al INE:⁸ planificación, recursos humanos, comunicación, administración, y la limitación generalizada de recursos.⁹ A éstas habría que añadir los problemas de espacio físico y de acceso a tecnología moderna de informática y comunicaciones. En relación con los problemas de planificación, se apunta la falta de un marco valorativo y normativo general para la institución que deviene en problemas para desarrollar un proceso sistemático de planificación. Hay falta de claridad en el personal acerca de su visión y misión, así como en cuanto al papel que juegan las estadísticas en la gestión pública. En parte ello obedece a que no se involucra al personal en la construcción de una visión común acerca de la institución y su papel vital en el funcionamiento del Sistema Estadístico Nacional. Tampoco se cuenta con herramientas tecnológicas que apoyen el proceso. Como resultado, no se cuenta con un Plan Nacional de Estadística y falta un adecuado nivel de coordinación al interior de las distintas unidades que forman el INE y entre instituciones del Estado que conforman el SEN. Por otra parte, la falta de apoyo político y financiero para la actividad estadística se ha traducido, con la excepción del Censo de Población, en una asignación presupuestaria limitada y totalmente insuficiente para el desarrollo de sus actividades, que le impide planificar sus acciones en el largo plazo (cuadro I.1).

Si bien los montos por sí mismos no son suficientes para explicar la situación financiera de la institución, cabe mencionar que sólo lle-

⁴ Véase Cabrera, 2002.

⁵ INE, 2000.

⁶ INE, 2000.

⁷ Arias de Blois, 1985.

⁸ INE, 1996; INE, 1997; CIEN, 1998; Comisión Técnica de Corto

Plazo para el Mejoramiento del Sistema Estadístico, 1999; INE, 2000.

⁹ INE, 1996; CIEN, 1998.



Cuadro I.1
Asignación presupuestaria al INE, 1998-2001
 (Quetzales)

Año	Asignación presupuestaria	Gasto ejecutado
1998	12,843,547	11,606,966
1999	17,232,447	15,854,080
2000	16,917,268	14,612,923
2001	34,842,848	19,413,377

Fuente: Información proporcionada por el INE.

var a cabo el Censo de Población puede costar más de 10 millones de quetzales, lo que equivale casi al 100% de lo asignado al INE como presupuesto para varios de los años contenidos en esta serie.¹⁰ Ello significa que el INE prácticamente no cuenta con recursos para invertir en otras actividades de generación de estadísticas que no sea el Censo o aquellos, como las encuestas de hogares, que cuentan con fuerte apoyo financiero internacional.

La falta de recursos financieros también se ha reflejado en insuficientes recursos humanos dentro de la institución. En 1998, el INE contaba únicamente con 240 funcionarios, de los cuales menos del 10% poseían formación universitaria. El número de personal técnico ha sido sumamente reducido, situación que se agravó con el Plan de Retiro Voluntario que se implementara entre 1996 y 1998, dado que la mayor parte de las personas que se acogieron al mismo pertenecían al departamento técnico.¹¹ Un factor adicional que limita la capacidad de retener recurso humano calificado dentro de la institución son las bajas remuneraciones, así como las condiciones en que deben desempeñar sus labores.

Por otra parte, no han existido procesos regulares y formales de identificación, selección

e inducción de los recursos humanos para asegurar, por una parte, su idoneidad para el trabajo que habrán de realizar y, por otra, para limitar la injerencia de intereses políticos en la contratación de personal. Tampoco han existido buenas posibilidades de formar el recurso humano dentro de la institución. No ha habido políticas claras de capacitación y no siempre ha estado claro el conocimiento de los perfiles de competencias que requiere cada puesto, lo que ha provocado que las acciones de capacitación que pueda llevar a cabo la institución no hayan sido suficientes ni adecuadas a las necesidades. Se han desaprovechado, además, oportunidades de formación en el extranjero.¹²

En cuanto a los problemas administrativos de la institución, se ha señalado como el principal la falta de descentralización.¹³ El INE está adscrito al Ministerio de Economía, cuando debería ser una entidad autónoma del Estado, situación que le permitiría mantenerse más ajena a los avatares de la política ministerial y gubernamental de turno; otro aspecto a tomar en cuenta es que su Junta Directiva no incluye el sector gubernamental social (salud, educación). Tampoco hay mecanismos instituidos para la participación de la sociedad civil en las decisiones sobre producción y difusión de información. Otro aspecto administrativo relevante ha sido la dificultad que ha enfrentado la institución para llevar a cabo procesos de monitoreo y supervisión de las acciones que se realizan. Tampoco existen sistemas de control y evaluación que funcionen efectivamente. Finalmente, en el ámbito administrativo también ha incidido la inexistencia de instrumentos para formalizar y expeditar procesos. Se ha carecido de manuales técnicos y administrativos, los trámites se han desarrollado de forma engorrosa, la distribución de suministros no ha ocurrido de forma oportuna y no se ha contado con una

¹⁰ El presupuesto 2001 es poco más del doble de los presupuestos anteriores debido precisamente, a que estaba presupuestada la ejecución del censo nacional de población, la cual se pospuso para el año 2002.

¹¹ CIEN, 1998.

¹² INE, 1996a.

¹³ Se reconoce que se han hecho algunos esfuerzos por desconcentrar algunas actividades del INE con la creación de unidades departamentales y regionales.



estructura de organización que correspondiera a las funciones que debían realizarse.¹⁴

Tampoco ha contado con recursos tecnológicos actualizados ni en suficiente cantidad para permitir la automatización continua de los datos y la obtención de información de forma oportuna. Sus sistemas de comunicación no han permitido contar con una conexión ágil en red con las demás instituciones del Estado que conforman el SEN, lo que ha retrasado el flujo y difusión de la información. El INE también ha tenido problemas de espacio físico, pues se ubica en instalaciones deterioradas, que han recibido poco mantenimiento y donde la distribución del espacio no ofrece condiciones favorables para el desarrollo de las actividades.

Con una condición institucional tan adversa, es difícil que el INE pueda desempeñar adecuadamente los papeles que le asigna su ley orgánica en materia de recolección y difusión de información, así como la de coordinar efectivamente el Sistema Estadístico Nacional. Detrás de esta situación subyace una actitud persistente de no reconocer la importancia que tiene la estadística para orientar técnicamente la formulación de las políticas públicas. La falta de una «cultura de uso de información» para apoyar la toma de decisiones se acompaña de un tradicional recelo por compartir y difundir la información disponible. Esto obedece en parte al temor de que sea utilizada por los adversarios políticos para «desacreditar» la gestión de turno. De allí que sea difícil que los distintos gobiernos asignen la prioridad que le corresponde al INE como elemento esencial para la búsqueda del desarrollo humano y, por consiguiente, no le destinan suficientes recursos para que lleve a cabo sus funciones. También hay competencia entre los entes gubernamentales por ver quien tiene las mejores estadísticas o quien las oficializa primero. Bajo esas circunstancias, el

SEN no funciona como se había previsto originalmente en la ley orgánica del INE.

Por otra parte, hay renuencia por parte de instituciones y actores de la sociedad, particularmente de los agentes económicos, a proporcionar información al Estado.¹⁵ Entre numerosos sectores también existe la percepción de que la información oficial no refleja la situación real del país sino que es manipulada con fines que tienen poco que ver con procurar el desarrollo. Ello ha llevado a que los usuarios pierdan confianza en la capacidad institucional para proporcionar información real y confiable, lo que a su vez repercute negativamente en las posibilidades de la institución de romper el círculo vicioso en que la han inmerso. Es decir, el INE carece en estos momentos de una base de apoyo social que pueda movilizar las voluntades políticas a favor de lograr los cambios estructurales que se requieren.

A la luz de un panorama tan adverso, es importante reconocer que el INE ha tratado de cumplir con sus funciones. Para ello se ha visto obligado, por ejemplo, a que se privilegie la implementación de proyectos estadísticos específicos que cuentan con el interés y el financiamiento de la cooperación internacional, aunque sin poder resolver los problemas estructurales que vive la institución.¹⁶

Hay varios factores que en la coyuntura actual podrían contribuir a gestar un cambio de actitud en el Estado frente al papel del INE y la generación y uso de información estadística: en primer lugar, hay un contexto internacional favorable a la generación de estadísticas e indicadores que permitan medir los impactos y progresos de la implementación de las políticas públicas y de los compromisos internacionales que adquiere el país. Ello explica el auge que han tenido en los últimos años las mediciones a través de encuestas especializadas, y la cre-

¹⁴ INE, 1996a.

¹⁵ Comisión Técnica de Corto Plazo para el Mejoramiento del Sistema Estadístico, 1999.

¹⁶ Proyectos tales como las (Encuestas de Salud Materno Infantil (ENSMI), la Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares

(ENIGFAM) o el Programa de Mejoramiento de Encuestas de Condiciones de Vida (MECOVI) y los Censos de Población.



ciente estandarización de informes nacionales asociados al cumplimiento de compromisos internacionales, como lo ilustra actualmente el caso del Informe sobre el Avance de las Metas del Milenio.¹⁷ En segundo término, consecuentemente, hay una demanda creciente de datos estadísticos confiables y oportunos que emana de diversos sectores: el propio Gobierno, el sector empresarial, las organizaciones sociales, los centros académicos y de investigación y de la cooperación internacional fincada en el país.¹⁸

En tercer lugar, el uso que se está dando por distintas instancias sociales a la información generada por las encuestas que se han realizado en los últimos años ha hecho más accesible la información a las personas y con ello ha contribuido a que el papel del INE como principal productor de esta información sea reconocido y revalorado por la sociedad. Finalmente, el creciente interés nacional e internacional por el tema de la transparencia, que involucra tanto la rendición de cuentas sobre los recursos invertidos por el Estado como la evaluación de los impactos sociales y económicos generados por la acción gubernamental, obligan a contar con información estadística para ejercer el derecho de la auditoría ciudadana. Este clima favorable es una oportunidad para fortalecer institucionalmente al INE y al Sistema Estadístico Nacional.

C. Situación actual de las fuentes oficiales de información primaria¹⁹

1. Hechos vitales

El término «hechos vitales» hace referencia a las estadísticas que registran los nacimientos,

defunciones, matrimonios y divorcios que ocurren en la sociedad. Como la mayor parte de registros estadísticos, se organizan por ciclos anuales. Son colectadas continuamente por los registros civiles de las municipalidades, que trasladan la información al INE. La información es enviada en una boleta con campos predeterminados. Éstas llegan al INE, donde el departamento de hechos vitales revisa la boleta y se registran manualmente los hechos en los libros correspondientes (nacimientos, defunciones, etc.). Posteriormente, las boletas pasan a la unidad de informática, donde son codificadas e ingresadas a un sistema de cómputo donde se almacenan.²⁰ Esta información no se publica regularmente, pero es accesible por demanda. Los datos más actualizados disponibles a la fecha son de 1999 (cifras preliminares). Los parámetros mínimos de información que se manejan en los hechos vitales son: etnia (indígena-no indígena), sexo, edad, municipio y año de ocurrencia. Dependiendo del hecho vital particular que se registra, así se adiciona otra información; por ejemplo, el lugar de ocurrencia del nacimiento (hospital, casa de salud, otros) o, en el caso de las muertes, la causa de la muerte.

Los registros civiles no tienen una política de búsqueda activa de esta información, sino que atienden la demanda de la población. Esto tiene implicaciones en su capacidad para detectar la totalidad de eventos ocurridos en el país pues hay una serie de factores culturales, sociales y económicos que inciden en que se llegue a registrar o no, un determinado hecho vital.

El bajo nivel educativo, la pobreza, las diferencias lingüísticas y la distancia a la que se vive de la cabecera municipal, constituyen barreras de acceso para que las personas acudan

¹⁷ SNU, 2002.

¹⁸ INE, 2000.

¹⁹ Las reflexiones que se presentan en esta sección son, en buena parte, producto de una serie de reuniones de trabajo con diferentes personas e instituciones vinculadas al tema estadístico, en su calidad de productores y/o usuarios de información.

²⁰ Al parecer, el INE modificó recientemente el procedimiento para procesar los hechos vitales. No se pudo obtener información completa al respecto; pero, al parecer, los datos departamentales se están procesando en la unidad departamental del INE, lo que ha agilizado un poco el proceso.



a las municipalidades para registrar los hechos vitales.

A ello se añade que la guerra dejó, como una de sus múltiples secuelas, una gran cantidad de personas indocumentadas y, para registrar un nacimiento, una defunción o cualquier otro evento, es necesario presentar un documento de identidad. Factores culturales interviene también en este proceso. Por ejemplo, particularmente en el área rural, no se da igual importancia al nacimiento -y posterior registro- de un niño que de una niña; en consecuencia, existen muchas mujeres cuyo nacimiento no se documenta. También implica costos para los hogares (movilización, pago de transporte y oportunidades laborales perdidas), por lo que muchas veces se prefiere obviar el trámite.

Todos estos factores tienen como resultado un importante subregistro de información de hechos vitales. Existe la impresión de que en la medida en que las personas reconocen en el certificado de nacimiento un instrumento que les abre la puerta para acceder a servicios y otros beneficios, así se reduce el subregistro. No es el caso del registro de la mortalidad, pues la «oficialización» de la muerte de una persona implica, más bien, costos adicionales para las familias. Por ello, dado que la mayor proporción de muertes en el país ocurren fuera del ámbito institucional, muchas muertes, especialmente las muertes maternas y de recién nacidos, no se registran.

También han existido problemas con la calidad y la pertinencia de la información que se registra. Las causas de muerte en las partidas de defunción no se reportan necesariamente conforme la clasificación establecida internacionalmente para el efecto. Tampoco se capacita regularmente a los registradores civiles en el uso adecuado de las boletas y de los sistemas de codificación, por lo que frecuentemen-

te se dan errores. La alta rotación de personal en los registros contribuye también a que los escasos esfuerzos de capacitación que se realizan no rindan beneficios sostenidos.²¹ En suma, existen una serie de problemas a nivel de la recolección primaria de los hechos vitales que reducen enormemente el potencial de uso de este tipo de información, aun cuando es indispensable para el análisis demográfico, para la formulación de políticas públicas y la planificación de necesidades futuras de servicios públicos, entre muchos otros usos.

2. Estadísticas sectoriales

El INE no es el único productor de información en el Estado. Los ministerios, secretarías, fondos sociales y, en general, todas las dependencias producen información. Conjuntamente, conforman, en teoría, el Sistema Estadístico Nacional, si bien, en la práctica, éste no funciona como un conjunto articulado. Dado que cada una de estas instancias tiende a desarrollar sus funciones en relación con un determinado sector o aspecto del desarrollo (salud, educación, trabajo, agricultura), a la información que allí se genera de forma regular se le denomina «estadística sectorial». Ésta incluye, entre otras cosas, registros de las actividades programáticas, de los resultados de las intervenciones y de las capacidades y recursos institucionales que se invierten para la ejecución de las acciones. En este contexto, el INE tiene como funciones coordinar el proceso de acopiar esta información que generan las distintas dependencias, oficializarlas y facilitar su difusión.

Cada ministerio de Estado cuenta con un sistema para poder registrar información de los servicios que presta. Eso no significa necesariamente que todos tengan un departamento específico de estadística o uno de informática a

²¹ Ha habido algunos esfuerzos de capacitación y mejora de la calidad de registro de hechos vitales que han enfrentado obstáculos dentro de la institución. Tal es el caso del apoyo que brindó la Oficina Panamericana de la Salud (OPS) para la revisión de los certificados de nacimiento y defunción. UNICEF

(Fondo de Naciones Unidas para la Infancia) inició hace unos años un proceso de capacitación de registradores civiles en el oriente del país, que no tuvo continuidad por falta de apoyo institucional.



cargo de estas tareas. En general, no se visualiza plenamente la utilidad de la información estadística como una herramienta clave para la toma de decisiones, la planificación de las intervenciones y la medición de resultados. Esa cultura de «no uso de la información» hace, entre otras cosas, que se destinen insuficientes recursos al fortalecimiento de los sistemas de información y que éstos no sean considerados prioridad en la planificación institucional y sectorial. De tal manera que, en algunos ministerios, las estadísticas están muy atrasadas y, por consiguiente, no sirven para la toma de decisiones. En otros casos, son eventos coyunturales los que le dan relevancia a la disponibilidad de información estadística. Tal es el caso de las necesidades de información oportuna y rápida que surgieron a raíz de los desastres causados por el huracán Mitch. Sin embargo, al terminar o menguar la crisis, se le resta importancia al seguimiento de los procesos de recolección y procesamiento continuo de información.

Además, en las instituciones prevalece una actitud de «propiedad» sobre la información que se produce. El principio que se impone es que la información no se comparte, con frecuencia ni siquiera con otras dependencias de la institución. Más bien, se guarda celosamente, olvidándose que la misma es propiedad pública y que no tiene razón de existir a menos que sea empleada.²² Por otra parte, hay falta de comunicación y duplicidad de esfuerzos entre instituciones y al interior de la institución a la hora de producir información. No se homologa el uso de conceptos, definiciones y variables; ni siquiera hay un acuerdo entre ministerios en cuanto a usar los mismos rangos de edad para el registro de la información que permitiera, en un momento dado, cruzar datos con los de otros ministerios que contribuyeran a tener una

visión más integral de los problemas de desarrollo. Cada ministerio ha fortalecido su sistema de información pero sin ninguna vinculación con el INE, desvirtuando con ello el principio más básico de un Sistema Estadístico Nacional.

Además, aún cuando rutinariamente se recolectan muchos datos, las unidades no tienen capacidad para procesarlos en su totalidad. Falta también recursos humanos calificados en análisis de información, por lo que muy poco del material que se procesa tiene finalmente utilidad. A ello contribuye también que los sistemas de información de las dependencias están estructurados para centralizar la información y cuentan con pocos mecanismos en funcionamiento para que sea devuelta a las dependencias donde se recolecta inicialmente, que es donde deberían realizarse también tareas de análisis de datos y donde éstos pueden tener gran impacto en el corto plazo, en el marco de una gestión descentralizada de servicios.

Las dificultades tecnológicas y la falta de recursos humanos y materiales para trabajar son compartidas en mayor o menor grado por las secciones de estadística, informática y planificación (que son generalmente las unidades que, dentro de los ministerios están generando continuamente información estadística) de las distintas dependencias del Estado. En general, existe un rezago muy grande en cuanto a la prioridad que tienen los proyectos vinculados con el fortalecimiento de unidades de información.

En cuanto a los problemas técnicos que se enfrentan destaca la falta de un conjunto de indicadores mínimos para monitorear el desempeño de la institución así como el hecho que tampoco hay sistemas de control de calidad de la información que se produce. El énfasis en la recolección de datos está en los aspectos pro-

²² En Estados Unidos existe una ley de libre acceso a la información que obliga a hacer pública la información. Esta ley obliga a las agencias gubernamentales a dar la información a cualquier persona u organización en el plazo de diez días hábiles después de la solicitud. La Oficina de Administración de Perso-

nal tiene el poder de tomar acciones disciplinarias contra los oficiales que ocultan información. En Guatemala el Pacto Fiscal incluye el compromiso de desarrollar los artículos 30 y 31 de la Constitución mediante la promulgación de una Ley de Libre Acceso a la Información.



gramáticos, relacionados principalmente con la producción de servicios e intervenciones. Hay poco énfasis en trabajar con indicadores que demuestren resultados y/o impactos de las acciones emprendidas. En algunos casos las mediciones se basan en metodologías desactualizadas (véase el recuadro I.1). Tampoco se recolecta mayor información sobre el área administrativa de las dependencias que pudiera ayudar a hacer más eficiente el uso de los re-

ursos disponibles. Otro problema es que cada ministerio o instancia del Estado —e inclusive al interior de una misma institución— utiliza formatos propios para la recolección y procesamiento de información, lo que a menudo no permite contar con datos de cobertura nacional. No se han definido tampoco conjuntos mínimos de indicadores que permitan ser monito-reados para establecer los resultados de la gestión.

Recuadro I.1 Las cuentas nacionales en Guatemala

El trabajo sistemático de cuentas nacionales comenzó en Guatemala recién en 1948, cuando el Banco de Guatemala fue establecido y los señores Adler, Schlessinger y Olson, contratados por el Banco Mundial, hicieron una estimación del producto nacional bruto para el año 1947. Actualmente, las cuentas nacionales se calculan con base en el Manual de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas de 1953 (2a. revisión), utilizando como base el año 1958. La cuenta de producción constituye el principal cómputo de las cuentas nacionales, ya que por intermedio de ella se obtiene la producción bruta de bienes y servicios, el consumo intermedio y el valor agregado. Debido a las limitaciones estadísticas existentes, este último no se presenta desagregado en sus componentes. Con el tiempo se han introducido modificaciones a la metodología original, con el propósito de mejorar el método de cálculo por los cambios cualitativos de la actividad económica, así como para moderar el efecto negativo que ha introducido la desaparición de muchas fuentes de información. La base tan antigua (1958) de las cuentas nacionales no permite tomar en cuenta, con cierta precisión, los cambios estructurales de la economía guatemalteca. La maquila es un ejemplo de ello, que no aparece registrada dentro de las cuentas nacionales, aun cuando se registre en la balanza de pagos, como servicios, y en las encuestas de hogares, como empleo industrial.

El deterioro de la base estadística del país tiene varios orígenes: en algunos casos se ha debido a que las instituciones gubernamentales que las preparaban han desaparecido; en otros, porque se han dejado de elaborar por cuestiones administrativas o presupuestarias; en otros casos se ha debido a la resistencia de los agentes económicos privados de proporcionar información y, recientemente, a que las empresas que anteriormente eran estatales, al privatizarse, dejaron de proporcionar información sobre sus operaciones. En consecuencia, los datos estadísticos existentes no son lo suficientemente completos para satisfacer los requerimientos de un sistema coherente de cuentas nacionales. El resultado es que las estimaciones de la actividad económica pierden precisión.

Actualmente, el Banco de Guatemala está trabajando en la implementación del Sistema de Cuentas Nacionales, con arreglo a la cuarta revisión del manual de cuentas nacionales de Naciones Unidas 1993. Tales trabajos contemplan la selección de un nuevo año base y, conjuntamente con el INE, la ejecución del Programa de Mejoramiento de las Estadísticas Económicas (PRONAME), cuyo primer paso es el levantamiento de un Directorio Nacional de Empresas (DINEL), a lo cual seguirá una serie de encuestas que permitan mejorar la base estadística del país y elaborar cuentas nacionales de acuerdo con normas y estándares aceptados internacionalmente, con base en información más completa y de mejor calidad.

Fuente: Banco de Guatemala (2000); y García Lara, M. (1994).



Hay también varios aspectos positivos, que denotan avances en el tema. Destaca la percepción generalizada de que la firma de los Acuerdos de Paz ha abierto importantes espacios para trabajar más en el tema de información. En algunos casos particulares, como el del Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Huracán Mitch fue el evento que dio un impulso importante a la generación de información.²³ Se destaca de forma particular que la elaboración y publicación de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano han jugado un papel importante en la difusión de la información estadística para entender la realidad del país. Ello, entre otras cosas, ha permitido a que la información pública de que se dispone sea más accesible a la población y ha contribuido a mejorar su calidad en algunos casos.

Es notorio también que algunos ministerios han avanzado más rápido que otros en fortalecer sus capacidades para generar información. Es así como el Ministerio de Educación se encuentra entre los ministerios más avanzados en materia de generación de información estadística: cuenta con unidades específicas, la información está bastante actualizada, existen registros que datan ya de varios años atrás y, sobre todo, la información es bastante accesible a los usuarios. También es relativamente accesible la información que genera el Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, el de Agricultura; el Fondo de Inversión Social y SEGEPLAN, particularmente en lo que concierne al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). En el Ministerio de Finanzas destaca el papel del SIAF, con avances importantes en mantener un registro actualizado de la informa-

ción financiera de los ministerios, aunque aún persisten problemas con la calidad del registro y las posibilidades de hacer comparaciones en el tiempo.²⁴

En el caso del Ministerio de Salud, se han hecho importantes esfuerzos para poner al día las «cuentas nacionales de salud» y con ello, tener mejor conocimiento del destino de la inversión y del gasto que se realiza. Ello ha permitido establecer los costos de algunas intervenciones que ahora forman parte de la canasta básica de servicios que se brinda a la población como parte de la estrategia de extensión de cobertura que representa el SIAS. Reconocer este importante avance no exime, sin embargo, el hecho que salud es uno de los sectores donde es más difícil obtener estadísticas actualizadas y confiables sobre la epidemiología poblacional y la producción de servicios por parte del sistema público de atención. A ello hay que aunar el hecho que el IGSS y el MSPAS llevan sus registros de información de forma muy distinta, lo que dificulta formarse una imagen completa de lo que ocurre con el sistema público de salud en el país.²⁵

Ello es más grave aún en el caso de estadísticas que den cuenta de la producción de servicios por parte del sector privado. No se cuenta con ningún mecanismo para registrar esta información y convertirla en información pública que fuera útil para el conjunto de instituciones que conforman el sector. Otro sector para el cual se presentan grandes dificultades de obtener información estadística es el de seguridad pública.

Por otra parte, en otras dependencias como el Ministerio de Cultura y Deportes y la Secre-

²³ A pesar de ello, se señala la falta de un censo agropecuario actualizado como la principal limitación para contar con marcos muestrales adecuados, que permitan establecer el nivel de confiabilidad de la información, sirvan de base para estudios más específicos y para la interpretación de las estadísticas generadas continuamente.

²⁴ Por ejemplo, hace unos años se modificaron las codificaciones en el manual del presupuesto y ahora no se puede comparar las cifras actuales con la información antigua.

²⁵ Existe en marcha actualmente un proceso orientado a incorporar al sistema de registro de información del IGSS el programa SIGSA (Sistema de información gerencial en salud) utilizado por el Ministerio de Salud. Sin embargo, el esfuerzo no parece estar resolviendo los serios problemas de registro y manejo de información en salud que presenta el IGSS.



taría Presidencial de la Mujer, están haciendo esfuerzos por producir sistemas de indicadores que permitan monitorear el avance de las políticas que impulsan.

Finalmente, como parte de las múltiples limitaciones que se viven en las instituciones para producir información, se han adoptado políticas de «venta de información» con propósitos de recuperación de costos que ha sido cuestionada fuertemente por diversos usuarios. Además de que no se ha demostrado que cumple su cometido en términos financieros, hay consenso en que la venta de información constituye una nueva barrera de acceso a una información que debería ser pública. Se plantea que, por el contrario, la información debería estar más accesible, aprovechando para ello, especialmente, Internet.

3. Censos y encuestas de hogares

En Guatemala se realizan censos desde el siglo XIX. La ley orgánica del INE estipula que los censos deben ser levantados cada diez años.²⁶ Los censos son importantes porque dan cuenta de los cambios que se suscitan en la estructura y composición de la población y por ello, sirven para el cálculo de proyecciones de crecimiento y cambio demográfico, para diseñar estrategias de desarrollo y con esa base, planificar las necesidades futuras de servicios públicos. Permiten actualizar los marcos muestrales que se aplican en el diseño de encuestas y estudios que analizan con mayor profundidad temas específicos de interés nacional. Entre muchas otras aplicaciones, los datos proporcionados por los censos son críticos también en el campo político pues sirven para determinar el tamaño de los padrones electorales, estimar el número de diputados que deben conformar el Congreso y el número de concejales y síndicos de las corporaciones municipales.

Las encuestas de hogares constituyen otra importante herramienta para el estudio de variables de interés nacional. A diferencia de los censos, que registran información de la totalidad de los habitantes de un país, las encuestas de hogares se aplican a una porción de la población objeto de estudio, cuya composición exacta se define por medio de técnicas de muestreo. Las encuestas se diseñan generalmente con propósitos muy específicos, por lo que tienden a abordar menor cantidad de temas que los censos. Por esta misma razón, es posible abordar con un grado de mayor profundidad el tema en cuestión, sin perder por ello el carácter cuantitativo del estudio.

El final de la década de los noventa vio resurgir las encuestas de hogares en Guatemala. Entre 1995 y el año 2000 se realizaron cuatro diferentes. La primera, de salud materno-infantil (ENSMI), finalizada en 1995, estaba orientada a medir aspectos relacionados con la fecundidad, la mortalidad materna e infantil y el acceso a servicios de salud reproductiva. La última encuesta de esta naturaleza había sido realizada en 1987. La segunda fue la encuesta de ingresos y gastos familiares 1998/99 (ENIGFAM), que fuera diseñada para determinar un nuevo índice de precios al consumidor pero que aportó una enorme cantidad de información sobre diversidad de temas: ingresos, educación, empleo, tierra, composición familiar, otros. La última encuesta de hogares con énfasis en variables económicas y sociales había sido realizada en 1989 (Encuesta Socio Demográfica). La tercera encuesta, finalizada en 1999, fue nuevamente una ENSMI, lo que permitió contar con un parámetro para comparar los datos generados antes de la firma de los Acuerdos de Paz. Finalmente, se realizó la encuesta de condiciones de vida (ENCOVI) en el 2000, como parte del Programa de Mejoramiento de Encuestas de Condiciones de Vida (MECOVI) para medir, entre otras cosas, la pobreza en el país.

²⁶ INE, 1985: capítulo VI, artículo 28.



Para desarrollar los censos y las encuestas, se han diseñado metodologías probadas en muchos países. Sin embargo, en Guatemala se presentan varios desafíos particulares a la hora de llevar a cabo este tipo de ejercicios que pueden, si no se toman en consideración, afectar los resultados obtenidos: la diversidad cultural y lingüística, las características de la geografía y la dispersión de la población, que dificultan el acceso a muchos lugares poblados; la alta movilidad de la población guatemalteca que obliga a tener cuidados especiales con las circunstancias y temporalidad con que se llevan a cabo este tipo de ejercicios. Por otra parte, la coyuntura política concreta puede condicionar y sesgar la manera como se realizan los censos y las encuestas y, especialmente, los resultados que se presentan. La credibilidad de las estadísticas, especialmente de los Censos, enfrentan una historia de falsificación de la información que ha reforzado la desconfianza de la ciudadanía en estos ámbitos (véase el recuadro I.2). Garantizar alta calidad técnica, participación y transparencia se vuelve por consiguiente un requisito indispensable para asegurar el éxito de grandes esfuerzos de recopilación de información, como lo representa el Censo de Población del 2002.

Existe, además, el desafío permanente de ir adecuando e incorporando en los procesos de diseño y ejecución de los censos y encuestas - y en el sistema estadístico en su conjunto- los cambios de paradigmas de desarrollo que se van registrando. Con ello corresponde incluir variables que antes tenían poca o ninguna importancia de recolectar y que ahora son indispensables, tales como la desagregación por sexo. Los cambios de paradigmas obligan también a pensar de nuevo definiciones de variables «clásicas» en los censos y encuestas. Cuadrán en este caso definiciones como las de jefatura de hogar, población económicamente inactiva, lugar poblado, adscripción étnica, ruralidad y pobreza entre muchas otras. Éstas

Recuadro I.2 Cuando las cifras se manipulan para favorecer intereses

Cuando se levantó el censo de población de 1950 surgió una seria duda sobre las cifras obtenidas, ya que eran menores que las registradas en 1940. De inmediato se inició una serie de investigaciones sobre los antecedentes y se llegó a descubrir que los resultados obtenidos en este último año habían sido alterados. Una cuidadosa búsqueda en los archivos municipales y en las gobernaciones, condujo a descubrir una serie de telegramas que mostraban órdenes recibidas por los jefes políticos e intendentes municipales encaminadas a alterar los resultados. Además, se obtuvo el testimonio de personas que habían trabajado en dicho censo, quienes manifestaron que las cantidades reales habían sido infladas. No se obtuvo información sobre los criterios que se adoptaron en el incremento arbitrario, pero se aseguró que las cifras se modificaron proporcionalmente, y que sólo las del departamento de Guatemala no se alteraron. Algunos funcionarios de la época manifestaron que también habían trabajado en el censo de 1921 y que éste fue objeto de un incremento arbitrario del 15%. Se aseguraba que tal incremento de 1921 se explicaba por el deseo de que Guatemala apareciera con una mayor población de la que realmente tenía, ya que entonces estaba en desarrollo el movimiento unionista, y una mayor población podía dar a Guatemala una cierta ventaja sobre el resto de países.

En cuanto a la modificación del censo de 1940, la versión más corriente obtenida es la de que en las autoridades superiores prevalecía la idea de que las reservas militares de un país constituían el 10% de la población total, y que Guatemala tenía una reserva de 300 mil individuos (no se conoce la justificación de tal estimación), por lo que la población debería ser tres millones de habitantes. Las cifras de 1940 fueron alteradas por orden del Presidente, situación que ha sido totalmente documentada.

Fuente: Arias de Blois, J. 1997, pp.137-152.



son todavía discusiones pendientes en Guatemala. Los cambios de paradigmas y el renovado interés de la sociedad civil por tener acceso a información estadística que apoye sus acciones de auditoría social y abogacía hacen que haya siempre grupos que presionan para que se obtenga la información que les interesa y eso puede hacer surgir conflictos de interés y difi-

cultades para definir cuál es el mejor instrumento y el tipo de información que se debe recolectar. Las encuestas y censos implican también un esfuerzo logístico y financiero enorme para el país.

No se cuenta con suficiente personal adecuadamente capacitado para afrontar tantos desafíos como los enunciados, tanto en el diseño

Recuadro I.3

Los pueblos indígenas en las estadísticas oficiales de Guatemala

En Guatemala existe un debate técnico y político importante sobre el porcentaje de la población indígena. Los líderes del movimiento maya reivindican que los pueblos indígenas representan más de la mitad de la población total del país. Sin embargo, las cifras oficiales, respaldadas por censos de población y encuestas de hogares, indican que alrededor de un 40% de la población se considera a sí misma como indígena. Estos números son relevantes, no sólo en términos electorales o para el diseño de políticas públicas con pertinencia cultural, sino también para la discusión de nuevos arreglos institucionales que faciliten el transitar de un Estado-nación homogéneo a uno de carácter multicultural, multiétnico y multilingüe.

En la reciente encuesta sobre condiciones de vida, realizada en el año 2000 (ENCOVI 2000), se observa que los hogares indígenas son el 35% del total de hogares en el país. Dado que estos hogares son más numerosos que los no indígenas, las personas indígenas representan aproximadamente el 42% de la población total del país. Dicho porcentaje es consistente con los resultados del censo de población de 1994. Además, un dato interesante de la ENCOVI 2000 es que casi el 6% de los hogares guatemaltecos pueden definirse como mixtos, pues están conformados por personas que se autoidentifican como indígenas y otras que se consideran a sí mismas como no indígenas. Precisamente, con el censo de 1994 fue la primera vez que se respetó el derecho individual de los empadronados a la autoidentificación con su grupo étnico. El porcentaje de población indígena se obtuvo por medio de pregunta directa, y no por simple observación: ¿Es indígena? Sí o no. Anteriormente quedaba a criterio de los encuestadores la clasificación étnica, por lo que éste ha sido uno de los más importantes avances hacia una caracterización demográfica del país que tiene en cuenta su diversidad étnica. Sin embargo, el porcentaje de población indígena respecto a los tres censos anteriores sólo varía ligeramente.

En la ENCOVI 2000 se hizo un primer esfuerzo por diferenciar a la población indígena en grupos etnolingüísticos. A las personas mayores de 12 años de edad se le preguntó: ¿A cuál de los siguientes grupos pertenece? Mayenses: K'iche, Q'eqchi, Kaqchikel, Mam, u otro Maya, ¿Cuál? No Mayenses: Garífuna o Xinca. No indígena o de otro país (extranjero). Sin embargo, utilizar identidades etnolingüísticas como referencia para la autoidentificación puede traer dificultades relacionadas con la identidad que asumen las personas, pues su identidad principal puede estar determinada en gran medida por su lugar de origen, o por su condición económica u ocupacional, más que por su lengua materna. Para el censo de población del 2002, el Instituto Nacional de Estadística ha decidido mantener la pregunta de 1994 y, además, completar la del año 2000 preguntando: ¿A qué grupo étnico (pueblo) pertenece? y listando como posibles respuestas 21 grupos etnolingüísticos Mayas, más las opciones: Xinca, Garífuna, Ladino, ninguno y otro.

Referencias: Instituto Nacional de Estadística (1996), pág. 140. Adams, Richard (1996b).



de instrumentos como para el levantado de la información.

Tampoco existe en Guatemala suficiente capacidad analítica para usar la información que se genera, e interpretarla.

Los importantes avances que se han registrado en los últimos años en la producción de información estadística que permita avanzar en el estudio de la pobreza se deben a las últimas encuestas de hogares, que han permitido que se tengan mediciones actualizadas de la pobreza en el país, establecer cambios en el tiempo, y proponer estrategias para enfrentar la pobreza basadas en su medición.

Otro resultado del trabajo con las encuestas es el mapa de pobreza elaborado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia en coordinación con el INE y con apoyo de la cooperación internacional. Actualmente es utilizado por las dependencias del Estado y los fondos sociales para focalizar sus intervenciones en aquellos municipios que presentan los más altos indicadores de pobreza en el país.

Las encuestas han permitido además la construcción de modelos hipotéticos acerca del comportamiento de la pobreza en función de variables como crecimiento, educación y equidad. Éstos, a su vez, permiten proponer orientaciones a las políticas. Esto ha elevado el nivel de seriedad a la discusión sobre el tema e ilustrado acerca de nuevas direcciones que debería tomar la política pública para reducir la pobreza. Por ejemplo, los análisis han mostrado cómo la inserción de las mujeres en los mercados de trabajo contribuye a reducir los niveles de pobreza en el país.

Estos avances constituyen apenas un primer acercamiento a la medición, pero muestran el potencial que tienen las encuestas para contribuir al conocimiento y la formulación de políticas. Es necesario ahora dar un paso más,

para lograr que los ejercicios de censos y encuestas se institucionalicen, y se realicen de forma periódica y sistemática con pleno apoyo del Estado, a través de un INE y un SEN fortalecidos.

D. La incorporación de temas transversales en la generación de estadísticas: género y etnia

Las estadísticas y los indicadores que diferencian entre las mujeres y los hombres en todas las esferas de la sociedad son una herramienta importante para promover la equidad. Tienen un papel esencial en la eliminación de estereotipos, en la formulación de políticas, en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos y en el monitoreo del progreso hacia la igualdad plena. Su producción concierne tanto al sistema estadístico oficial como a las diversas fuentes de producción estadística que existen en la sociedad. El desafío no es nada fácil. Hace unos pocos años CEPAL aceptaba que:

«A pesar del aumento de la visibilidad social y política de las mujeres en el mundo, no se ha resuelto todavía el problema de la visibilidad estadística. Una de las principales dificultades que se debe superar en el futuro es la falta de información oficial e indicadores de género nacionales, regionales y comparativos que permitan evaluar los adelantos registrados en las distintas esferas de interés identificadas en Beijing en 1995».²⁷

Guatemala no es una excepción a este problema. Las estadísticas sectoriales generalmente no registran la información desagregada por sexo. Al estimar recientemente la posibilidad de generar indicadores que permitan monitorear los avances en la implementación de la Política Nacional de la Mujer, se estableció que únicamente para un 20% de las metas, existe información desagregada por sexo que permite

²⁷ CEPAL, 1999.



el cálculo del indicador seleccionado; solamente para un 15% de esos indicadores, la información y/o los indicadores ya estaba siendo producida rutinariamente por las instituciones del Estado; 60% los indicadores no se producen rutinariamente pero la información para construirlos sí se genera rutinariamente; para el 25% restante de indicadores, existe la infraestructura básica para construirlos, pero es necesario realizar acciones adicionales para lograr acceso a la información y poder construir el indicador.²⁸

A pesar de lo grave de la situación, ha habido recientemente algunos avances importantes en este sentido. Las acciones que se han realizado por años para sensibilizar a las autoridades de gobierno, del INE y de los responsables de estadística de los ministerios y dependencias de Estado están comenzando a rendir sus frutos. Actualmente, la Secretaría Presidencial de la Mujer ha tomado el liderazgo de institucionalizar un sistema de indicadores de género que le permita monitorear los avances en la implementación de la «Política Nacional de la Mujer y Plan de Equidad de Oportunidades».

El proceso contempla la participación directa de las distintas entidades que, dentro de los Ministerios, Secretarías y otras instituciones del Estado tienen funciones de recolección de información. El objetivo es, como se men-

cionó previamente, contar con un indicador o grupo de indicadores para monitorear los avances de cada una de las metas que contempla la Política Nacional de la Mujer. Es largo el camino todavía por recorrer para asegurar que la información que se genera refleje las diferencias de género y sea, por consiguiente, útil para monitorear las políticas.

La generación de indicadores es sólo un paso en el proceso de ir incorporando en el que hacer estadístico nuevos conceptos, abordajes y temas que orienten la generación de información estadística. La variable «jefatura de hogar», de amplia aplicación, es una de las que ejemplifican la necesidad de una profunda revisión de la manera como se definen los contenidos y se diseñan las variables a incluir en los instrumentos de recolección de la información.²⁹ Una variable donde se ha avanzado con una revisión de la manera en que se están conceptualizando y haciendo operativas distintas definiciones es en relación con la dimensión étnica. La nueva boleta que utilizará el Censo de Población del 2002 toma en cuenta nuevos criterios, que consideran, al menos parcialmente, recomendaciones hechas por un cierto número de académicos y representantes de organizaciones indígenas para precisar el registro estadístico de distintas etnias en Guatemala.

²⁸ Información proporcionada por funcionarias de PNUD (Guatemala, 2002).

²⁹ Véase por ejemplo, Asturias, *et al.*, 2001; Slowing y Arriola 2001.