

1

PRIMERA PARTE

Esfuerzos interinstitucionales

1. La Secretaría Presidencial de la Mujer

La Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) fue creada por Acuerdo Gubernativo 200-2000, de fecha 17 de mayo de 2000, como la entidad del Organismo Ejecutivo asesora y coordinadora de políticas públicas que promueven el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas. Se rige por la Ley del Organismo Ejecutivo, y sus funciones se encuentran reguladas y especificadas en su Reglamento Orgánico Interno.

En cumplimiento de sus funciones, la SEPREM asesora al Gabinete de Gobierno y apoya al Presidente de la República en las estrategias, planes y programas para el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas, atendiendo la diversidad socio-cultural de la nación. Surge en la coyuntura histórica nacional que se apertura en el país con la firma de los Acuerdos de Paz, en donde las partes firmantes reconocen la situación de discriminación de las mujeres guatemaltecas y se comprometen a promover su eliminación. Cabe destacar que fue creada con los objetivos de impulsar la plena participación de las mujeres en el desarrollo del país, promover la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres y velar por la observancia de leyes ordinarias, convenios y tratados internacionales que se refieren a la mujer, asimismo compromisos adquiridos por el Estado de Guatemala en cumbres y conferencias internacionales, así como en los Acuerdos de Paz, en materia de derechos humanos de las mujeres.

La SEPREM constituye el mecanismo gubernamental al más alto nivel en la construcción de la institucionalidad de la política de las mujeres. Su visión consiste en ser una institución pública consolidada que ha incorporado en la sociedad nuevos paradigmas de igualdad de derechos humanos entre mujeres y hombres, aplicando la equidad de género en el contexto de la diversidad cultural; que reconoce la interculturalidad y que promueve, coordina y vela por el cumplimiento de las políticas públicas para el desarrollo integral de las mujeres con una amplia participación de las instituciones gubernamentales, organizaciones de mujeres y sociedad civil en su conjunto.

Asimismo, su misión se centra en promover la participación de las instituciones del Estado, organizaciones y agrupaciones de la sociedad civil en el desarrollo integral de las mujeres impulsando políticas públicas y el cumplimiento de los preceptos constitucionales, leyes ordinarias, Acuerdos de Paz y compromisos adquiridos por el Gobierno en convenios y convenciones internacionales relativos a las mujeres.

Dentro de las funciones de la SEPREM es fundamental resaltar el compromiso de garantizar la institucionalización de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres en la planificación global y sectorial del Gobierno, y plantear propuestas técnicas a temas priorizados por los sectores de Gobierno que respondan a las demandas de las mujeres y promover la formulación e implementación de políticas públicas con enfoque de género. Es en ese marco que se construyen, con el Instituto Nacional de Estadística, los indicadores que permitan visualizar la posición y condición de mujeres y hombres, información que permitirá guiar los esfuerzos institucionales orientados a contribuir a la eliminación de las desigualdades entre ambos y además propiciar mejores oportunidades para las mujeres, que redunden en una mejor calidad de vida.

2. El Instituto Nacional de Estadística y el Sistema Estadístico Nacional

El Instituto Nacional de Estadística es una institución descentralizada, que tiene por objeto formular y realizar la política estadística nacional, así como planificar, dirigir, coordinar y supervisar las actividades del Sistema Estadístico Nacional. Entre sus principales atribuciones se encuentra ejecutar Censos y Encuestas Nacionales (Ley Orgánica, Decreto Ley 3-85, Artículo 28).

En ese contexto, el INE, en el cumplimiento de sus funciones, se ha fijado la meta de planificar, organizar, coordinar, monitorear, generar, procesar y difundir, en forma sistemática y actualizada, las Estadísticas Oficiales con Enfoque de Género, que permitan satisfacer la demanda de información en el ámbito nacional (público y privado) e internacional.

Nuestra misión es garantizar una oferta de información estadística oficial, que contribuya efectivamente al desarrollo, y responda con calidad, oportunidad, confiabilidad y utilidad a las necesidades de los demandantes de información, de todos los sectores del país, lo cual se logrará apoyados en la capacidad técnica de nuestro recurso humano y el uso apropiado de metodologías, tecnologías y recursos materiales y financieros disponibles.

Actualmente se han realizado esfuerzos para integrar un Sistema Estadístico Nacional, el cual constituye en cualquier país una actividad de largo plazo y está condicionada a los recursos disponibles y a las decisiones y prioridades asignadas por las autoridades de Gobierno.

En el INE se entiende que una institución rectora del sistema estadístico es una instancia necesaria para el ordenamiento y la modernización del Estado. Sin embargo, las dificultades técnicas, logísticas, políticas y presupuestarias que ha enfrentado la institución a lo largo de su vida funcional, han limitado su contribución al desarrollo nacional. Por otra parte, 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. En este sentido, no se ha podido cumplir totalmente con la producción y entrega de información de manera oportuna y de acuerdo con las demandas de los usuarios y usuarias. Con una condición institucional tan adversa ha sido difícil para el INE 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 SEN.

Paralelamente a esto, cabe destacar que existe 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 de investigación y de la cooperación internacional establecida en el país.

Por otra parte, el creciente interés nacional e internacional por el tema de la transparencia, que involucra tanto el rendir cuentas sobre los recursos invertidos por el Estado como la evaluación de los impactos sociales, económicos y ambientales generados por la acción gubernamental, obligan a contar con información estadística para ejercer el derecho de la auditoría ciudadana.

Adicionalmente, la búsqueda de un sistema de producción de estadísticas que funcione de manera eficiente, transparente y confiable, debe evitar la duplicidad de esfuerzos (por ejemplo, es necesario fortalecer e incluir dentro de las actividades del SEN al Sistema Nacional de Indicadores que actualmente funciona, en muchos aspectos, de manera superpuesta con las acciones del INE). Por estos motivos, el INE está involucrado en una serie de acciones a fin de modernizar y fortalecer al SEN, buscando sustituir viejos modelos, tanto organizacionales como operativos. Asimismo, se están involucrando procesos internacionales que faciliten nuevas oportunidades para el desarrollo de las estadísticas. Al respecto, se ha adquirido un compromiso conjuntamente con los otros países centroamericanos, en el ámbito de la iniciativa PARIS21 y se dispone de ofrecimiento de apoyo técnico y capacitación por parte de Eurostat.

Con esto, el INE no pretende constituirse en una institución monopolizadora de la producción estadística, sino constituirse en un proceso sinérgico con las demás instituciones integrantes del SEN, capitalizando las experiencias institucionales de cada una, en beneficio de todas. Se trata de generar un modelo de producción de estadísticas descentralizado, pero regido por una serie de normas y estándares técnicos en la búsqueda de mejorar la calidad de la información.

En este marco, el INE se propone impulsar la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico (ENDE), como compromiso a nivel regional, por los resultados que promete a nivel nacional para el desarrollo del país, así como de Centroamérica, para que la misma sirva de base en la modernización de la institución.

2.1 La producción estadística en Guatemala

2.1.1 Aspectos positivos de la producción estadística

- Dentro de este marco se destaca la percepción generalizada de que la firma de los Acuerdos de Paz y la emisión de la Ley de Desarrollo Social han abierto importantes espacios para trabajar más en el tema de información. Ello, entre otras cosas, ha permitido que la información pública sea más accesible a la población, contribuyendo a mejorar su calidad en algunos casos.

- Algunos ministerios o entidades descentralizadas han avanzado más rápido que otros en fortalecer sus capacidades para generar información estadística. Es así como, por ejemplo, el Ministerio de Educación se encuentra entre los más evolucionados en esta materia: cuenta con unidades específicas, como la Unidad de Planificación Educativa (UPE), 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 asequible la información que generan el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV); el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA); el Fondo de Inversión Social (FIS); la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), particularmente en lo que concierne al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); y la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

En el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) destaca el papel del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF-SAG) con avances importantes en mantener un registro actualizado de la información financiera de los ministerios, aunque persisten problemas con la calidad del registro y las posibilidades de hacer comparaciones en el tiempo.

- En el caso del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), se han hecho importantes esfuerzos para poner al día las «cuentas nacionales de salud» y, con esto, disponer de información para el seguimiento y la evaluación del destino de la inversión y del gasto que se realiza. Ello ha permitido abrir el paso a la generación de información acerca de los servicios de salud prestados a la población.

Reconocer este importante avance no exime del hecho de que la 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 esto hay que aunar el hecho de que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y el MSPAS llevan sus registros de información de forma distinta, lo que dificulta generar una imagen completa de lo que ocurre con el sistema público de salud en el país. Adicionalmente, las estadísticas que dan cuenta de la producción de servicios de salud por parte del sector privado, no están integradas totalmente a las que reflejan la dinámica del sector público.

A efecto de contar con información estadística integrada, confiable y oportuna, se ha conformado la Oficina Coordinadora Sectorial de Estadísticas de Salud, integrada por el MSPAS, IGSS y el INE, con acompañamiento de la OPS/OMS.

Esta tiene como objetivo, en el marco del SEN, fortalecer, modernizar e integrar los distintos procesos (metodologías) de la producción, análisis y difusión de la información de estadísticas de salud del sector público, privado y de seguridad social.

2.1.2 Problemas de la producción estadística

- “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. 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. Esto 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. De tal manera que, en algunos ministerios, las estadísticas están muy atrasadas y, por consiguiente, no son oportunas 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 la tormenta tropical Mitch). Sin embargo, al terminar o menguar la crisis, se le resta importancia al seguimiento de los procesos de recolección y procesamiento continuo de la información estadística, retomando su importancia.

- En muchas instituciones suele prevalecer una actitud de «propiedad» sobre la información que se produce, olvidándose que la misma es propiedad pública y que no tiene razón de existir a menos que sea empleada en beneficio de la población.

- Hay falta de comunicación y duplicidad de esfuerzos entre y dentro de las instituciones al momento de producir información. No se homologa el uso de conceptos, definiciones, manuales de procedimiento ni reglamentos de organización. Por ejemplo, no existen acuerdos entre ministerios en cuanto a usar los mismos rangos de edad para el registro de la información que permitiera, en un momento dado, el cruce de datos. Muchos ministerios han fortalecido su sistema de información, pero sin ninguna vinculación con el INE, desvirtuando con ello el principio básico de un sistema estadístico nacional.

- Se destaca también la falta de un conjunto de indicadores de género mínimos para monitorear el desempeño de la institución, así como el hecho de que tampoco hay sistemas de control de calidad de la información que se produce. Hay poco énfasis en trabajar con indicadores que demuestren resultados y/o impactos de las acciones emprendidas.
- Aun cuando rutinariamente se recolectan grandes cantidades de datos, muchas unidades no tienen capacidad para procesarlos en su totalidad. También falta recurso humano calificado 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 cuentan con pocos mecanismos para que la misma sea devuelta a las dependencias donde se recolecta inicialmente. Las dificultades tecnológicas, la falta de recurso humano y de materiales para trabajar son compartidas en mayor o menor grado por las secciones que están generando continuamente información estadística.

2.2 El Instituto Nacional de Estadística dentro del SEN

El INE, por su parte, a través de sus Direcciones Técnicas, realiza la centralización de la información generada por las instituciones que se mencionan e inicia el proceso de codificación, digitación y análisis de inconsistencias, elaboración de documentos y su difusión.

Las estadísticas continuas se constituyen como la columna vertebral de la institución. Las mismas están divididas en tres diferentes marcos: social, económico y ambiental. Dentro del marco de las estadísticas sociales se pueden mencionar las de hechos vitales, indicadores demográficos, de servicios hospitalarios, socioculturales, de violencia intrafamiliar y las estadísticas e indicadores con enfoque de género. En las estadísticas económicas se encuentran las de comercio exterior, las agropecuarias, las de transportes y servicios, y las de finanzas municipales.

Las estadísticas ambientales dan a conocer la calidad y disponibilidad de los recursos naturales, las actividades humanas y los fenómenos naturales que afectan al medio ambiente.

Por otra parte, en cuanto a la realización de censos, la Ley Orgánica del INE estipula que los Censos Nacionales de Población y Habitación deben ser levantados cada diez años. El último censo de Población y Habitación fue realizado en el año 2002, y hasta 2006 se han realizado once censos de población y seis de habitación. Estos han sido importantes porque muestran 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.

Además, 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. Estos censos también son importantes en el campo político, pues sirven para determinar el tamaño de los padrones electorales, estimar el número de diputados que deben conformar el Congreso Nacional de la República, y el número de concejales y síndicos de las corporaciones municipales.

En cuanto a los Censos Nacionales Agropecuarios, el último fue realizado en el año 2003, y hasta el año 2006 se han realizado cuatro. La frecuencia estipulada para su realización es una vez cada cinco años. En el levantamiento del censo realizado en 2003 han participado técnica y financieramente el MAGA y la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

La realización de encuestas de hogares constituye 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 y precisión el tema en cuestión.

En este marco, la Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares 1998-1999 (ENIGFAM), fue diseñada para determinar un nuevo Índice de Precios al Consumidor (IPC). Adicionalmente, la misma aportó una enorme cantidad de información sobre diversidad de temas: ingresos, educación, empleo, tierra, composición familiar y otros. La última encuesta de hogares con énfasis en variables económicas y sociales fue realizada en 1989 (Encuesta Socio Demográfica).

Finalmente, se realizó la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) en los años 2000 y 2006 (año 2006 pendiente tabulación y publicación de resultados) como parte del Programa de Mejoramiento de Encuestas de Condiciones de Vida (MECOVI) que da a conocer el perfil de la pobreza de este país, así como los factores que la determinan. Otra de las encuestas de este programa es la Encuesta Nacional sobre Empleo e Ingresos (ENEI), con la cual se busca dar seguimiento a la coyuntura económica a partir de medir sus efectos en el mercado de trabajo y en la formación de ingresos de los hogares.

Es necesario destacar que, si bien para desarrollar los censos y las encuestas se han diseñado metodologías probadas en muchos países, en Guatemala se presentan varios factores particulares al llevar a cabo este tipo de ejercicios, los cuales, si no se toman en consideración, podrían distorsionar los resultados obtenidos.

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. Además, existe 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 que se van registrando. Esto implica incluir variables que antes tenían poca o ninguna importancia de recolectar y que ahora son indispensables, tales como la desagregación por sexo. Estos cambios de paradigmas obligarán también a pensar de nuevo definiciones de variables «clásicas» en los censos y encuestas. Encajan en este caso definiciones como las de jefatura de hogar, población económicamente inactiva, lugar poblado, adscripción étnica, ruralidad y pobreza, entre muchas otras.

Inmerso en el proceso estadístico nacional, el INE se visualiza como la organización técnica, rectora del SEN, reconocida nacional e internacionalmente por la confiabilidad, oportunidad, transparencia y eficiencia de la información estadística que recopila, produce, analiza y difunde, para facilitar la correcta toma de decisiones. Y considera como un pilar fundamental para alcanzar esta visión el desarrollo de la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico.

Ejemplos de estos factores son la diversidad cultural y lingüística, las características de la geografía y la consecuente dispersión de la población, que dificultan el acceso a muchos lugares poblados y la alta movilidad de la población guatemalteca que obliga a tener cuidados especiales con las circunstancias y temporalidad con que se lleva a cabo este tipo de ejercicio.

2.3 Principios de la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico

La ENDE tiene como objetivo fortalecer al SEN, y al INE en particular como institución rectora. La misma fue compuesta por cinco fases: “El Compromiso”, “La Hoja de Ruta”, “El Diagnóstico y la Visión”, “Las Estrategias” y “Los Planes de Acción”. Las cuatro primeras sentaron las bases para el desarrollo de la quinta fase. Esta última fue la que determinó tanto la dinámica del SEN, como sus características fundamentales, a futuro. Los principios de la ENDE son:

- Recordar en todo momento que las estadísticas oficiales son la base de información indispensable para la definición de políticas públicas.
- Conducir todo el proceso de formulación de la ENDE, y su desarrollo, con base en los principios éticos que rigen los procesos estadísticos, teniendo cuidado de no lesionar, en ningún momento, los derechos de las personas.
- Ejecutar bajo un proceso estadístico amplio de concertación y de participación de todos los actores del SEN, productores y usuarios de la información.

- Lograr que el compromiso de todos los actores involucrados y la validación de las autoridades superiores del Estado, sea una constante a todo lo largo del proceso de ejecución, a través de sus diversas etapas. De esta manera se garantizará la legitimidad nacional del proyecto.
- Visualizar un SEN reconocido nacional e internacionalmente, para que los guatemaltecos puedan ejercer su derecho a mantenerse informados y se promueva la transparencia y calidad en la difusión de las estadísticas públicas.
- Tener en cuenta normas científicas reconocidas internacionalmente sobre las fuentes, los métodos y procedimientos de la estadística, que permitan facilitar la interpretación de los datos y efectuar comparaciones entre los países.
- Generar un sistema de información que sea oportuno, pertinente, de buena calidad y transparente.

2.4 Misión y visión del INE dentro del marco del SEN

El INE, tal como lo establece el Decreto Ley 3-85, "...tiene por objeto formular y realizar la política estadística nacional, así como planificar, dirigir, coordinar y supervisar las actividades del Sistema Estadístico Nacional".

El SEN, según lo indica la Ley Orgánica del INE "...es el complejo orgánico de todas las dependencias del Estado y entidades descentralizadas autónomas y semiautónomas y de la municipalidad que tenga dentro de sus funciones cualquier actividad que se refiere a la elaboración, recolección, análisis y publicación de información estadística".

Misión del INE: "Diseñar y ejecutar la Política Estadística Nacional, para recopilar, producir, analizar y difundir estadísticas confiables, oportunas, transparentes y eficientes".

Visión del INE: "Ser una organización técnica, rectora del Sistema Estadístico Nacional, reconocida nacional e internacionalmente por la confiabilidad, oportunidad, transparencia y eficiencia de la información estadística que recopila, produce, analiza y difunde, para facilitar la correcta toma de decisiones".