



# Informe Nacional Voluntario de Guatemala ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas

**Presentado el 15 de julio de 2019**

**“Cada actor -Estado, sociedad civil, sector privado, en lo nacional y local- debe identificar y asumir sus roles y responsabilidades, además de las necesidades y oportunidades que tiene”**

-Miguel Ángel Moir, Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala. Palabras de presentación de la “Revisión Nacional Voluntaria 2019: el camino hacia el desarrollo sostenible” ante el Foro Político de Alto Nivel de 2019.

# Guatemala



## DATOS DEL PAÍS



**Población total**

**17,6**

(en millones, 2019)



**PIB**

**78.460**

(en miles de millones de USD  
a precios actuales, 2018)



**Índice de capacidad  
estadística\***

**80**

(2018)



**Coeficiente de Gini**  
de desigualdad de  
distribución de ingresos

**48,3**

(2014)



**Posición en el índice  
de Desarrollo Humano**

**127**

(entre 189 países listados, 2018)

**Fuente:** Columna 1: UNFPA; Columna 2, 3 y 4: Banco Mundial; Columna 5: PNUD.

\* Indicador elaborado por el Banco Mundial para analizar la capacidad de los sistemas estadísticos nacionales considerando sus metodologías, fuentes de datos, periodicidad, y oportunidad en la producción de datos.



## Introducción

Este es el segundo Informe Nacional Voluntario (VNR, por sus siglas en inglés) que presenta Guatemala ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas (HLPF, por sus siglas en inglés), tras su exposición de 2017. La presentación de este estuvo a cargo de Miguel Ángel Moir, Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala.

Se trata de un informe con una perspectiva innovadora: recorre los progresos realizados, no tomando como punto de referencia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sino a partir de su “Plan Nacional de Desarrollo: K’atun Nuestra Guatemala 2032”. Para dar consistencia a su perspectiva, establece claramente el proceso de alineación entre los ODS y sus objetivos nacionales de desarrollo desde su capítulo inicial. Como resultado, el informe recorre los 17 ODS presentando sus avances dentro del estudio de una o múltiples prioridades nacionales.

Si bien hay datos que se retrotraen hasta antes del 2017, este informe complementa y profundiza lo informado en el primero, generando un buen ejercicio de continuidad entre ambos. Es de lamentar, sin embargo, que el VNR de Guatemala no haya sido publicado antes de ser presentado, e incluso su distribución no se concretó hasta varias semanas después de finalizado el Foro.



## Consideraciones metodológicas

El análisis que aquí realizamos sobre el informe de Guatemala y su presentación ante el HLPF se limita a considerar elementos que resultan del mismo. Por ello no se debe entender como un ejercicio de contraste entre la realidad y lo informado sino como un acercamiento al reporte en sí mismo, a su estructura, seguimiento de recomendaciones del Secretario General de las Naciones Unidas para su elaboración y consideración de elementos esenciales presentes en la Agenda 2030.

En la parte donde evidenciamos su alineamiento con las directrices voluntarias presentadas por el Secretario General de las Naciones Unidas nos referimos a su versión más reciente (año 2018). Consideramos que un elemento está incluido, cuando es analizado en forma estructurada como parte del informe, aunque no se le dedique un capítulo específico dentro de este.

Los elementos principales de la Agenda 2030 seleccionados para el análisis son: los principios de “no dejar a nadie atrás”, de universalidad, de base en Derechos Humanos y de interdependencia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Las 5 áreas críticas (5P: *people, planet, peace, prosperity, partnerships*), el enfoque integrado del desarrollo sostenible, la implementación multiactores, la coherencia de políticas para el desarrollo y los vínculos con otros documentos conexos como la Agenda de Acción de Addis Abeba, el Acuerdo de París y el Marco de Acción de Sendai.



## Principales hallazgos

1

La estructura del informe, que parte de objetivos nacionales los cuales incluyen y alinean metas de diferentes ODS, varios de ellos bajo un único objetivo nacional, resulta atractiva y facilita la comprensión de la situación nacional de una manera integrada.

2

El informe logra una buena articulación con los contenidos expuestos en su antecedente de 2017. Profundiza y amplía la información de entonces, y con ello evita la sensación de repetición de contenidos.

3

La incorporación de capítulos estadísticos que se organizan por metas agrupadas según el grado de datos disponibles para el seguimiento, como parte del análisis de cada objetivo de desarrollo particular, ayuda a contrastar lo informado con resultados estadísticos. A pesar de las limitaciones que el propio informe señala en materia de datos, es notorio el esfuerzo por aprovechar al máximo los recursos existentes en la materia.

4

Si bien el informe incluye elementos autocríticos, no contar con un capítulo estructurado, impide conocer las estrategias que el país pretende seguir para superar las falencias, sobre todo cuando en muchos casos esto requeriría necesariamente de apoyos externos.



## El alineamiento del VNR con las directrices voluntarias del Secretario General de las Naciones Unidas

En 2015 el Secretario General de las Naciones Unidas (SG) presentó una propuesta de directrices comunes para la presentación de informes voluntarios ante el HLPF, que fueron actualizadas en diciembre de 2017 a partir de la experiencia ganada. Esas directrices sugieren una estructura modelo común a seguir por los VNR, conformada por 14 elementos, que para el caso de Guatemala muestra la siguiente correlación:

Elemento	VNR 2019	VNR 2017
Apertura con presentación de Jefe de Estado o Gobierno	✓	✗
Incluye resumen ejecutivo	✗	✓
Incluye introducción	✓	✓
Incluye presentación de metodología utilizada en su construcción	✓	✗
Incluye un capítulo sobre apropiación ( <i>ownership</i> )	✗	✓
Incluye un capítulo sobre incorporación de los ODS en los marcos nacionales	✓	✗
Incluye un capítulo sobre integración de las tres dimensiones del DS	✗	✗
Incluye un capítulo sobre objetivos y metas	✓	✓
Incluye un capítulo sobre erradicación de la pobreza y promoción de la prosperidad	✗	✗
Incluye un capítulo sobre mecanismos institucionales de implementación y seguimiento	✓	✗
Incluye un capítulo sobre Medios de implementación	✓	✗
Incluye un capítulo sobre pasos futuros	✗	✗
Incluye un anexo estadístico	✓	✓
Incluye un capítulo de conclusiones	✓	✓

Fuente: elaboración propia.

En consecuencia, tres capítulos dejan información incompleta a lo largo de ambos informes: la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible; un análisis particular sobre erradicación de la pobreza y promoción de la prosperidad (en este

caso parcialmente subsanado por el análisis que se realiza en torno a la pobreza y sus múltiples aristas a lo largo del informe de 2019), y la ausencia de pasos a futuro como resultado de la experiencia del examen nacional voluntario realizado.



## La consideración de los elementos principales de la Agenda 2030

El principio de “no dejar a nadie atrás” se presenta en torno a dos ejes: la necesidad de datos desagregados y la necesidad de involucrar a múltiples actores en los procesos del examen nacional voluntario y en la implementación de los ODS a nivel nacional. Sin embargo, la aplicación del principio se pierde cuando se presenta el marco de inclusión de actores en el seguimiento de la Agenda 2030.

Una breve lista de grupos vulnerables puede ser construida a partir de la lectura del VNR: pueblos indígenas, mujeres, personas con discapacidad, habitantes de áreas rurales, jóvenes y migrantes. Con menor intensidad, los niños y niñas también pueden ser agregados a esa enumeración.

La estructura del informe contribuye a que la interdependencia entre los ODS sea evidente, sin que sea necesario que se mencione el principio. Lo mismo ocurre con la consideración del enfoque integrado del desarrollo sostenible. La implementación multiactores y la coherencia de políticas para el desarrollo son tenidas en cuenta de manera explícita en diferentes momentos del análisis.

Por otra parte, no hay referencias a las cinco “áreas críticas” identificadas en la Agenda 2030 (las 5Ps:

*people, planet, peace, prosperity, partnerships*). El informe podría haberse beneficiado con una mayor inclusión de los principios de universalidad de esa Agenda y de su base en Derechos Humanos, pero son dos miradas ausentes en el VNR de Guatemala de 2019.

El Acuerdo de París de lucha contra el cambio climático no es mencionado a lo largo del informe. Sí hay referencias a la Agenda de Acción de Addis Abeba y al Marco de Acción de Sendai para la reducción de desastres, pero son generales y su aparición es limitada.



## Incorporación de la Agenda 2030 en el nivel nacional

En este VNR Guatemala retoma lo dicho en 2017 y avanza con mayor grado de detalle en cuanto a las responsabilidades de cada cuerpo. Se destaca el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), del cual podemos ver en el informe de 2019 su interacción con otras instancias del Estado y la forma en que desarrolla sus tareas. Así mismo, se resalta la labor de la Comisión de Alineación, Seguimiento y Evaluación del Plan nacional de desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032 creada por el CONADUR (p.33-34).

Dada la perspectiva del informe, este le da importancia a referir documentos nacionales de desarrollo, así como aquellos producidos para alinear las prioridades nacionales con las globales. Menciona, entre otros, el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 (PND), adoptado en 2012; la Estrategia de articulación de la agenda ODS al plan y la política nacional de desarrollo, del 2016; la Estructura de la estrategia de implementación y seguimiento a la agenda ODS, de 2017, y la Guía metodológica para la elaboración del plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial alineado a las prioridades nacionales, aprobada en 2018.

La alineación entre agendas es protagonista del informe, y es presentado en detalle. Se señala que la Agenda 2030 y el Plan Nacional de Desarrollo de Guatemala alcanzan un 90% de concordancia temática (p.39) y que de las 99 metas priorizadas por el país 52 derivan de la Agenda 2030 y 47 del PND (p.46). Se hace una detallada explicación del proceso de alineación llevado adelante con base en “eslabones” y “nodos” (p.46-48).



## Participación de múltiples actores en la implementación nacional de la Agenda 2030

El CONADUR es una institución amplia e inclusiva, con representación de múltiples actores estatales y no estatales, incluyendo representantes de los pueblos maya, garífuna, xinca y mestizo, del sector agrícola, de los trabajadores y de las pequeñas y medianas empresas junto a los más tradicionales (sociedad civil, sector privado, academia). Su inclusión en los procesos de implementación de la Agenda 2030 a nivel nacional está asegurada por la gobernanza del desarrollo guatemalteca.

Al analizar los progresos en el país, el VNR dedica subcapítulos a la labor del parlamento, del poder judicial (en especial cuando aborda cuestiones que se pueden vincular al ODS 16, Paz, justicia e instituciones sólidas), los gobiernos subnacionales, el sector privado y la cooperación internacional. La sociedad civil, en cambio, es considerada desde el análisis de percepciones, y en menor medida desde su acción concreta en la implementación de los ODS.





## Desafíos de implementación nacional de la Agenda 2030

Los desafíos aparecen dispersos a lo largo del informe. Se destacan los relacionados con mejoras en los sistemas estadísticos y disponibilidad de datos desagregados, aumento del compromiso de los múltiples actores interesados y aseguramiento de su inclusión en la gestión territorial, así como disponibilidad de recursos financieros.

Otros desafíos específicamente mencionados son: aumentar las capacidades del recurso humano en la institucionalidad pública (p.397), la comunicación y creación de conciencia sobre el PND y la Agenda 2030 (p.25), mejorar las capacidades del Estado (p.286) y, en esa línea, fortalecer las finanzas públicas, en un marco que incluya el incremento de los ingresos tributarios (p.358). Este último señalado como el desafío más inmediato y trascendental del país en el corto, mediano y largo plazo.



## Financiamiento de la implementación de la Agenda 2030

No hay información específica sobre los recursos que necesitará el país para implementar la Agenda o sobre las brechas a cerrar. Sin embargo, se menciona que durante 2018 y 2019 el país recibió una misión de expertos del Fondo Monetario Internacional que evaluó las necesidades de gasto para la consecución de los ODS (p.60).

Igualmente el informe presenta el ejercicio de presupuesto abierto que tiene lugar en el país, y cómo el mismo se ordena en torno a las prioridades del PND (p.55).





## Medios de implementación

Todos los medios de implementación mencionados en la Agenda 2030 reciben consideración, ya sea dentro del análisis de cada objetivo en particular o de manera general. Destacan por su repetición las referencias a la creación de capacidades, al establecimiento de mecanismos de financiamiento en condiciones diferenciadas para los países de ingresos medios y a alinear la cooperación internacional con las prioridades nacionales de desarrollo del receptor.

En una referencia que no es común en los VNR de América Latina, se hace una puntualización de asuntos asociados a los medios de implementación denominados “sistémicos”, donde se identifica la vulnerabilidad del país frente al comportamiento de las variables macroeconómicas, al comportamiento de los precios internacionales de *commodities*, y a variables como la inflación y el tipo de cambio (p.359).



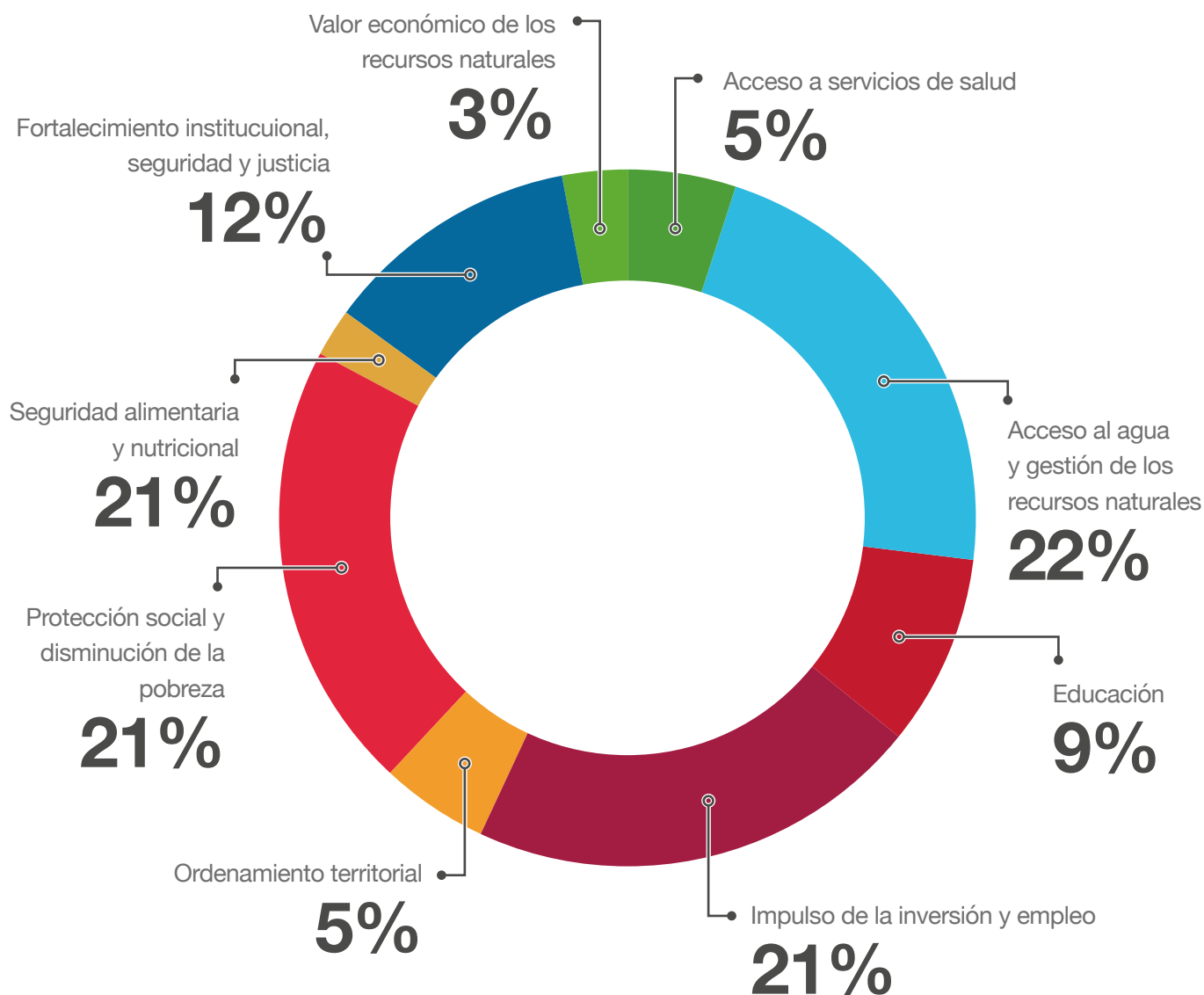
## Datos para el desarrollo

En el informe encontramos un capítulo dedicado a este tema, que también es mencionado a lo largo de otras secciones.

Introduce al Sistema Estadístico Nacional, integrado por las instituciones públicas que producen estadísticas oficiales (ministerios, secretarías y organizaciones descentralizadas), y conducido por el Instituto Nacional de Estadística (p.61) quien, a su vez, forma parte de la Comisión de Alineación, Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032 (p.27). Desde 2016 el sistema estadístico guatemalteco trabaja en la definición de líneas de base e indicadores de seguimiento de la agenda y las metas de desarrollo que el país aspira alcanzar hacia 2030 (p.34).

Actualmente el país trabaja sobre 237 indicadores priorizados (193 de la agenda ODS y 44 tomados de su PND) (p.384). Para 120 indicadores cuenta con registros estadísticos que permiten su estimación; para 58 posee información parcial, y no se produce información para la medición de otros 59 indicadores ni se cuenta con una metodología que permita calcularlos (p.386).

**Figura 1:** Distribución de indicadores prioritizados según las Metas Estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo de Guatemala priorizadas y alineadas a los ODS



**Fuente:** Informe Nacional Voluntario de Guatemala 2019

A ello se suma que el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala ha elaborado y hecho pública una Estrategia general para la producción de estadísticas, que persigue tanto potenciar su rol como ente rector, como

organizar y facilitar a otras instituciones la generación y uso de estadísticas, con el fin de aumentar el valor de la información en la toma de decisiones (p.61).



## Referencias finales al VNR de Guatemala de 2019

La mayor crítica que puede hacerse a este informe es, sin dudas, la demora en su publicación, incumpliendo incluso el calendario fijado por Naciones Unidas. Esa falencia se proyecta en la ausencia de actividades anteriores de socialización del informe a nivel nacional. Sostenemos que los informes deberían ser presentados ante la propia ciudadanía antes que en el foro global por razones de democracia, titularidad y transparencia.

Fuera de ello, es justo decir que el informe de Guatemala de 2019 complementa y actualiza el que presentó en 2017. Dado el escaso tiempo transcurrido entre ambos informes, que permitan ver modificaciones sustanciales en los índices bajo análisis, el mérito del último reporte guatemalteco no está tanto en la actualización de contenidos sino en la mayor profundidad analítica, en un ordenamiento original de la información presentada y del recorrido que realiza, y en el fuerte acento que pone entre la agenda globalmente consensuada sobre el desarrollo sostenible y su propio Plan Nacional de Desarrollo, adoptado en 2012. Es decir, tres años antes de la aprobación de la Agenda 2030, y cuando el paradigma más extendido del desarrollo era el que lo calificaba como humano.

Esa aproximación, sumada a la particular estructura de gobernanza de las agendas de políticas públicas mediante sistemas de consejos con que cuenta el país, convierte al VNR de Guatemala en un documento verdaderamente llamativo, que puede (y quizás debe) ser leído en clave de integración de agendas. Un buen ejemplo para explicar que el progreso de la Agenda 2030 y sus ODS en un país no debe ser visto como un conjunto de nuevas cargas de obligaciones, sino como una nueva ventana de oportunidad para concretar políticas públicas y compromisos ya existentes.

El esfuerzo por dar seguimiento a los progresos haciendo uso de los datos disponibles debe ser destacado. Aunque es más importante aún el reconocimiento que se realiza sobre la existencia de áreas en las que solo se cuenta con datos parciales, o que no cumplen estándares de calidad globales, o directamente no existen. Lo cual no constituye una razón para dejar de basar en evidencia las afirmaciones que se realizan. Por el contrario, se utilizan tanto como es posible los datos existentes.

Aún cuando en el informe pueden hallarse repeticiones de temas, y es indispensable que incluya tanto la definición de pasos a futuro como una identificación precisa de carencias frente a las cuales se requiere apoyo externo, —para que los socios internacionales potenciales puedan convertirse en aliados concretos en la implementación de los ODS—, el reporte de 2019 de Guatemala deja muchos elementos positivos, un buen cuadro de la situación nacional frente a los ODS y una original lógica de continuidad entre sus dos presentaciones.

Contacto:

**Javier Surasky**

Coordinador del área de Gobernanza

[j.surasky@cepei.org](mailto:j.surasky@cepei.org)

Dirección:

Calle 30 A # 6- 22 Of. 2504 | Bogotá D.C., Colombia

Teléfono:

+57-1-3001051

---

[#CepeiHLPF2019](#) | [#VNRsLatam2019](#)

---

[www.cepei.org](http://www.cepei.org)

---



@infoCEPEI



@infoCEPEI



Info CEPEI