



**338.97281
G918** Guatemala. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. **Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032.** Guatemala: Conadur/Segeplán, 2014.

vii, 502 p. : il. ; 28 cm. Anexos.

ISBN: 978-9929-618-82-4

1. Planificación del desarrollo - Guatemala 2. Desarrollo económico y social de Guatemala 3. Guatemala- K'atun 2032. 4. K'atun - Desarrollo rural integral 5. Guatemala urbana y rural - transición *I. Título*

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

9ª. Calle, 10-44 zona 1, Guatemala, Centro América

PBX: 2504-4444

www.segeplan.gob.gt

Edición: Isabel Aguilar Umaña

Diseño de Portada e interiores: Segeplán

Diagramación: Comunicación Ilimitada

Coordinación proceso editorial: Segeplán

Fotografías: Segeplán y UNFPA Guatemala

Impreso en Serviprensa, S. A.

3a. avenida 14-62 zona 1, Guatemala, Centro América

PBX: (502) 2245 88888

www.serviprensa.com

Esta publicación fue impresa en julio de 2014.

La edición consta de 1150 ejemplares en papel cuché mate 80 gramos.

Se permite la reproducción total o parcial de este documento, siempre que no se alteren los contenidos ni los créditos de autoría y edición

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural en cumplimiento del mandato constitucional de formular las políticas de desarrollo del país, aprueba el Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032 e instruye al Organismo Ejecutivo para que mediante la organización y la coordinación de la administración pública se inicie el proceso de socialización e implementación del mismo a partir de la presente fecha.

El Consejo agradece el tiempo dedicado y la confianza de los más de 13 mil guatemaltecos y guatemaltecas que, en ejercicio de su ciudadanía, participaron en los diálogos, talleres, reuniones y foros organizados a nivel municipal, departamental y nacional, legitimando con ello el contenido del Plan. Todos los aportes e ideas obtenidos como producto de ello, constituyen la columna vertebral del mismo y han sido fielmente reflejados en el K'atun.

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural 2012-2016

Otto Fernando Pérez Molina
Coordinador
Presidente de la República

German Estuardo Velásquez Pérez
Director Ejecutivo

Ekaterina Parrilla
Secretaria

Dorval José Manuel Carias Samayoa
Ministro de Finanzas Públicas

Héctor Mauricio López Bonilla
Ministro de Gobernación

Carlos Enrique Batzin Chojj
Ministro de Cultura y Deportes

Elmer Alberto López Rodríguez
Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación

Alejandro Sinibaldi
Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

Cinthya Carolina Del Águila Mendizábal
Ministra de Educación

Erick Estuardo Archila Dehesa
Ministro de Energía y Minas

Sergio de la Torre Gimeno
Ministro de Economía

Carlos Francisco Contreras
Ministro de Trabajo y Previsión Social

Michelle Melisa Martínez Kelly
Ministra de Ambiente y Recursos Naturales

Jorge Alejandro Villavicencio Álvarez
Ministro de Salud Pública y Asistencia Social

Irma Elizabeth Quiroa Cuellar
Secretaria Presidencial de la Mujer

Edín Rolando Guerrero Milián
Alcalde Municipal
Representante alcaldes Región II

Julio César Chacón
Alcalde Municipal
Representante alcaldes Región III

Abel Sandoval Martínez
Alcalde Municipal
Representante alcaldes Región IV

Yener Haroldo Plaza Natareno
Alcalde Municipal
Representante alcaldes Región V

Diego Armando Ochoa Bautista
Alcalde Municipal
Representante alcaldes Región VI

Selvin Omar Villatoro Recinos
Alcalde Municipal
Representante alcaldes Región VII

Marvin Rolando Cruz Guzmán
Alcalde Municipal
Representante alcaldes
Región VIII

Luis Alfonso Palma Espinoza
Coordinador del Consejo Regional
de Desarrollo Urbano y Rural
Región I

Francisco Moreno Ruíz
Coordinador del Consejo Regional
de Desarrollo Urbano y Rural
Región II

Juan Carlo Vargas Orellana
Coordinador del Consejo Regional
de Desarrollo Urbano y Rural
Región III

Carlos Egidio Rodríguez Bolaños
Coordinador del Consejo Regional
de Desarrollo Urbano y Rural
Región IV

Luis Alberto Muñoz González
Coordinador del Consejo Regional
de Desarrollo Urbano y Rural
Región V

Juan Carlos Morales González
Coordinador del Consejo Regional
de Desarrollo Urbano y Rural
Región VI

Hugo Rodolfo Rodríguez Rodríguez
Coordinador del Consejo Regional
de Desarrollo Urbano y Rural
Región VII

Aixa Marisol Aguirre Rivera de García
Coordinadora del Consejo Regional
de Desarrollo Urbano y Rural
Región VIII

Oscar Estuardo Pop Ac
Representante
Pueblos mayas

Lorenzo de Monteclaro Pacham Pop
Representante
Pueblos mayas

María Magdalena Pérez Conguache
Representante
Pueblos mayas

Otoniel Juan Caal Acaljá
Representante
Pueblos mayas

Pedro Monzón López
Representante
Pueblo Xinca

Julio Mejía Bermúdez
Representante
Pueblo Garífuna

Rosa Lisseth Estrada Herrera de Aroche
Representante
Organizaciones Cooperativas

Luisa Casta Dilia Fuentes Pérez de Zapeta
Representante
Organizaciones de Mujeres

Gilberto Atz Sunuc
Representante
Organizaciones Campesinas

Ezequiel Gonzalo Cruz Pérez
Representante
Organizaciones Campesinas

Asley Rafael Chang García
Representante
Universidades Privadas del País

Julio Antonio Díaz Aguilar
Representante
Organizaciones de Trabajadores

Lilian Amarilis Guamuch
Representante
Organizaciones Guatemaltecas No
Gubernamentales de Desarrollo

Jorge Armando Boesche Rizo
Representante
Asociaciones Agropecuarias, Comerciales,
Financieras e Industriales

Florinda Itzol Xulú
Representante
Organizaciones de Mujeres

Walter Ramiro Mazariegos Biolis
Decano de la Facultad de Humanidades
Representante de la Universidad de
San Carlos de Guatemala

Myra Elizabeth Pineda Ramírez de Paz
Representante Asociaciones de Micro,
Pequeñas y Medianas Empresas de los
Sectores de la Manufactura y los Servicios

Héctor Augusto Dionicio Godínez
Presidente de la Junta Directiva
Comisión Nacional de la Niñez y
de la Adolescencia

Reconocimiento a quienes fueron parte del CONADUR y del proceso K'atun

Luis Fernando Carrera Castro; Pavel Vinicio Centeno; María Concepción Castro; Marcia Roxana Sobenes García; Edgar Leonel Rodríguez Lara; Henry Amézquita Lucero; Juan José Pinto Estrada; Marta Dominga Margos Pérez; Oscar Manuel Cóbar Pinto; Fernando Recari Rebolé, Carmen Alicia Maldonado de Wennier.

**Comisión para la Formulación y Seguimiento del
Plan Nacional de Desarrollo, K'atun: Nuestra Guatemala 2032**

German E. Velásquez P.
Coordinador de la Comisión

Sergio de la Torre Gimeno
Ministro de Economía

Elmer Alberto López Rodríguez
**Ministro de Agricultura,
Ganadería y Alimentación**

Alejandro Sinibaldi
**Ministro de Comunicaciones,
Infraestructura y Vivienda**

Carlos Francisco Antonio Contreras
Solórzano
Ministerio de Trabajo y Previsión Social

Francisco Moreno Ruíz
**Coordinador del Consejo
Regional de Desarrollo Urbano y
Rural, Región II**

Hugo Rodolfo Rodríguez Rodríguez
**Coordinador del Consejo Regional
de Desarrollo Urbano y Rural,
Región VII**

Edín Rolando Guerrero Milián
**Alcalde Municipal
Representante alcaldes Región II**

Walter Ramiro Mazariegos Biolis
**Representante de la
Universidad
de San Carlos de Guatemala**

Julio Antonio Díaz Aguilar
**Representante Organizaciones
de Trabajadores**

Myra Elizabeth Pineda Ramírez de Paz
**Representante Asociaciones de
Micro, Pequeñas y Medianas
Empresas de los Sectores de la
Manufactura y los Servicios**

Oscar Estuardo Pop Ac
Representante Pueblos Maya

Jorge Armando Boesche Rizo
**Representante Asociaciones
Agropecuarias, Comerciales,
Financieras e Industriales**

Florinda Itzol Xulú
**Representante Organizaciones
de Mujeres**

Rosa Lisseth Estrada Herrera de Aroche
**Representante Asociaciones
Cooperativas**

Luisa Casta Dilia Fuentes Pérez de
Zapeta
**Representante Organizaciones de
Mujeres**

Ezequiel Gonzalo Cruz Pérez
**Representante Organizaciones
Campesinas**

Asistencia técnica para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan)

Ekaterina Parrilla

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
Coordinación

Dora Marina Coc, *Subsecretaria de Políticas Públicas*; Luis Antonio Catalán, *Subsecretario de Inversión Pública*;
Ana María Méndez, *Subsecretaria de Cooperación Internacional*; Hugo Fernando Gómez, *Subsecretario de Planificación y*
Ordenamiento Territorial

Conducción técnica:

Ana Leticia Aguilar Theissen, Luis E. Ovando Lavagnino, Edna Abigail Álvarez Och, Miguel Angel E. Moir Sandoval

Redacción:

María Alejandra Erazo, Alma Lucrecia Corzantes, José Luis Rodríguez, Manuel Rivera, Jerson Quevedo

Equipo técnico:

Ada Yanira Gutiérrez, Angélica Aguilar, Angélica Morales Enamorado, Beatriz Bravo Morales, Berta Englenton, Betzaida Revolorio, Boris Cabrera, Carlana Imeri, Carlos Barillas, César Vallejo, David Ramos Avilés, Débora Moctezuma Mérida, Edgar Milton González, Edwin Cabnal, Edwin Jahir Dabroy, Erick Rosales, Erick Toc Cotom, Franco Martínez Mont, Gamaliel Martínez, Graciela Chivalán, Gustavo Madrid, Hercilia De León, Hortensia Del Cid, Hugo Vargas, Irina Reyes, Jean Roch Lebeau, Jeanie Herrera Nájera, Jonatan Reynoso, Jorge Cárcamo González, Jorge Gudiel, Bethy Paz Castillo, Jorge Monterroso, Jorge Raúl Escobar, José Lavarreda Calderón, Juan Ávila Quiroa, Juan Antonio Cerritos, Julio César Estrada, Julio Gordillo Coloma, Lili Orozco, Lourdes Monzón, Luis Cáceres, Luis Meza Ochoa, Mariano Gatica, María Carolina Sotoj, Mayra Chaicoj, Mayra Pineda Roldán, Melvin De León, Miriam Castillo, Mónica Romero, Nancy Ramírez Orozco, Onelia de Trujillo, Oscar Martínez Murillo, Raúl Bolaños, Raúl Calderón, Ricardo Miyares, Rodolfo Campos García, Sara Eleticia Orozco, Saúl Morales, Shorjan Estrada, Thelma Gómez, Uber Palma, Verónica Yoc, Viviana Mus, Wotzbeli Villar Anleu.

Expertos invitados:

Adrián Chávez, Alicia Rodríguez, Carmen Aida Ibarra, Demetrio Cojtí, Fabian Repetto, Juan Pablo Ligorria, Juventino Gálvez, Luis Padilla, Mario Rodríguez, Oscar López.

Equipo de comunicación:

Alexander Contreras, Carlos Coyote, Otoniel Monroy, Tekandi Paniagua, Evelyn Picón, Jovita Bolaños, Rodwell Arrazola, Lilian Lima, Lorena González, Edwin Monroy.



Índice general

Parte 1

1. Presentación	3
2. Introducción	9
3. Visión Nuestra Guatemala al 2032.....	15
4. Proceso metodológico para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.....	19
Diálogos con los sectores de sociedad civil representados en el Conadur	20
Diálogos territoriales en el marco del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR).....	22
Talleres con otros sectores de la sociedad.....	22
Reuniones de trabajo	22
Presentaciones con otros actores.....	22
Programación de la inversión: 2014-2032	31

Parte 2

5. La planificación del desarrollo en el país	35
Balance de la planificación en el país	44
K'atun: cambio de paradigma en la planificación nacional.....	47
6. El K'atun y el desarrollo rural integral.....	49

7. Las políticas de desarrollo en el Plan Nacional	51
Conceptualización de las políticas en Guatemala: un reflejo de los avances en la consolidación democrática	51
Vínculo de las políticas con el Plan Nacional: K'atun, Nuestra Guatemala 2032.....	54
Guatemala urbana y rural.....	54
Bienestar para la gente.....	56
Riqueza para todas y todos.....	56
Recursos naturales hoy y para el futuro	59
Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo	60
Los desafíos de las políticas en el contexto del plan nacional	60
8. Guatemala en la agenda internacional del desarrollo	63
Avances y desafíos en el cumplimiento de las metas de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)	63
La Agenda Post 2015	68
Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD).....	70
Plataforma de la Acción de la Mujer (PAM).....	71
Río +20.....	73
Marco de Acción de Hyogo (MAH)	74
9. Desafíos y prioridades del K'atun como nuevo modelo de desarrollo	77
Desafíos para la configuración del modelo de desarrollo futuro del país	77
Situación demográfica.....	77
El derecho a vivir una vida libre de pobreza como desafío.....	82
El desarrollo rural integral.....	84
Prioridades estratégicas para la implementación del K'atun	85

Parte 3

10. Guatemala urbana y rural.....	91
Lo urbano y lo rural	91
Breve reseña histórica del desarrollo territorial en Guatemala	92
Aspectos demográficos de la dinámica territorial	93
Sistemas rurales.....	102
La transición rural-urbana	103
El sistema de lugares poblados como elemento dinamizador de la interdependencia urbano/rural	107
El Sistema Urbano Nacional	118
La red de centros poblados 2013.....	123
Definición del sistema guatemalteco de ciudades intermedias	123
El desarrollo urbano en el oriente y el norte del país	131
Sistema de enlaces funcionales de la red de ciudades intermedias	131
Política de desarrollo urbano como estrategia para el establecimiento de la Red Urbana del país	134
La interrelación urbano - rural	134
La estructuración de lo regional, con base en el sistema de ciudades intermedias	137
Desafíos de la Guatemala urbana - rural para el año 2032	138
Prioridades, metas, resultados y lineamientos.....	140

11. Bienestar para la gente.....	147
Caracterización del estado de situación del desarrollo social.....	147
Seguridad alimentaria y nutricional	149
Desnutrición en niños menores de cinco años	151
Salud.....	155
Morbilidad y mortalidad general.....	155
Morbilidad y mortalidad en menores de cinco años.....	156
Mortalidad materna	157
Salud sexual y reproductiva.....	159
VIH y VIH avanzado	160
El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y su red de servicios	162
Educación	163
Analfabetismo	167
La dinámica migratoria y el desarrollo social	168
Ciencia y tecnología.....	170
El rol de las universidades en la producción de conocimiento y tecnología.....	172
Cultura	176
Medios para la difusión de la cultura	177
Escuelas comunitarias de arte	177
Protección social	178
Atención a los adultos mayores	179
Población con discapacidad.....	180
Poblaciones con enfermedades crónico degenerativas	180
La diversidad sexual y los contextos de vulnerabilidad: un tema de protección social	180
El derecho a la vivienda desde la mirada de la asistencia social	181
Prioridades, metas, resultados y lineamientos.....	182
12. Riqueza para todas y todos.....	207
Caracterización del estado de situación del desarrollo económico.....	207
Crecimiento económico	207
El análisis del PIB por el lado del gasto	209
Inversión extranjera directa (IED), remesas familiares y turismo: factores importantes para el crecimiento económico del país	210
La inversión extranjera directa (IED).....	210
Remesas familiares.....	210
Turismo	211
El análisis del PIB por el lado de la oferta	212
El estado de situación del mercado laboral	212
La dimensión económica de la desigualdad	214
Política fiscal	216
El gasto público.....	216
Política monetaria.....	217
Sistema financiero.....	218
Infraestructura	220
Prioridades, metas, resultados y lineamientos.....	224

13. Recursos naturales hoy y para el futuro	239
Cambio climático	241
Impactos producidos por el cambio climático en Guatemala	242
Bosques	245
Biodiversidad y áreas protegidas	246
Agua	248
Agua potable y saneamiento	251
Agua potable	251
Saneamiento mejorado	252
Suelo.....	254
Intensidad del uso del suelo.....	254
Erosión del suelo.....	254
Situación actual de la agricultura y la tierra para la seguridad alimentaria	255
Situación actual de las tierras aptas para la producción agrícola para la seguridad alimentaria, de acuerdo con las características biofísicas	256
Desechos sólidos y líquidos	258
Desechos sólidos	258
Desechos líquidos	258
Sistemas marino costeros, lacustres, fluviales y humedales	259
Sistemas marino costeros.....	259
Sistemas lacustres y fluviales.....	262
Humedales.....	263
Energía.....	264
Recursos naturales no renovables.....	268
Recursos mineros	268
Potencial petrolero	272
Prioridades, metas, resultados y lineamientos.....	273
14. Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo.....	297
Breve conceptualización de Estado guatemalteco: republicano, democrático y representativo	298
Gobernabilidad democrática	299
Seguridad y justicia.....	301
Participación ciudadana.....	310
Representación política.....	315
Gobiernos locales	319
La política exterior.....	324
Sistemas de poder y gestión pública.....	326
Capacidad institucional y densidad de la administración pública	327
Poder judicial.....	333
Poder legislativo.....	335
Órganos de control	339
Prioridades, metas, resultados y lineamientos.....	341
15. Seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo	357
Instrumentos de seguimiento y evaluación	360

Bibliografía.....363

Siglas y Acrónimos.....368

Anexos.....373

 Anexo 1 Matrices por eje.....374

 Anexo 2 Diálogos.....447

 Anexo 3 Fichas de variables.....451

Índice de tablas

Tabla 1 Temas y aportes recolectados en los diálogos ciudadanos.....24

Tabla 2 Políticas públicas vigentes y por desarrollar. Eje: Guatemala urbana y rural.....55

Tabla 3 Políticas públicas vigentes y por desarrollar. Eje: Bienestar para la gente.....57

Tabla 4 Políticas públicas vigentes y por desarrollar. Eje: Riqueza para todas y todos.....58

Tabla 5 Políticas públicas vigentes y por desarrollar. Eje: Recursos naturales hoy y para el futuro.....59

Tabla 6 Políticas públicas vigentes y por desarrollar. Eje: Estado como garante de los derechos humanos
y conductor del desarrollo.....61

Tabla 7 Población total años 2002 y 201394

Tabla 8 Sistema Urbano Nacional (1981)109

Tabla 9 Sistema Urbano Nacional (1989)110

Tabla 10 Propuesta de sistema jerarquizado de centros (2006).....114

Tabla 11 Lugares poblados urbanos y rurales por departamento (2013)116

Tabla 12 Rangos de población y número de lugares poblados urbanos118

Tabla 13 Relación rango-tamaño de la Ciudad de Guatemala y su área metropolitana con respecto a diez ciudades del país
(1950-2013)118

Tabla 14 Lugares poblados, aglomeraciones y población urbana sin el área metropolitana (2013)120

Tabla 15 Lugares poblados con más de 20 mil habitantes (2013)126

Tabla 16 Red de centros poblados (2013). Área metropolitana de Guatemala, ciudades intermedias,
ciudades mayores, ciudades menores.....127

Tabla 17 Red de centros poblados (2013). Ciudades menores emergentes y lugares poblados mayores128

Tabla 18 Índice de Desarrollo Humano en Guatemala (1980-2012).....148

Tabla 19 Índice de Desarrollo Humano según grupos de población (2000, 2006 y 2011)149

Tabla 20 Morbilidad materna (2002 - 2011)155

Tabla 21 Morbilidad infantil (menores de un año).....156

Tabla 22 Principales causas de mortalidad materna (en porcentajes)158

Tabla 23 Indicadores de natalidad, fecundidad, proporción de madres menores de 20 años
y nacimientos en centros hospitalarios. (2012)159

Tabla 24 Red de servicios del Ministerio de Salud pública y Asistencia Social (2011)162

Tabla 25 Graduandos del nivel medio que alcanza el logro en matemáticas y lectura por ramas de enseñanza,
Año 2013, en porcentajes.....166

Tabla 26	Resultados de logro de aprendizajes 2013	166
Tabla 27	Centros educativos que funcionaron en el año 2013 por nivel educativo y sector	167
Tabla 28	Causas de la migración interna (2000 y 2011)	169
Tabla 29	Cantidad de actividades aprobadas de la línea Facyt, por comisión (2000-2012)	172
Tabla 30	Universidades, descripción general de Facultades, sedes o centros regionales y sus entidades de investigación	173
Tabla 31	Graduados con grado académico de licenciatura (2002-2011).....	174
Tabla 32	Oferta académica universitaria en el territorio de Guatemala (2011).....	175
Tabla 33	Lugares sagrados por departamento	177
Tabla 34	Museos por tema.....	178
Tabla 35	Déficit habitacional (2011).....	181
Tabla 36	Incidencia de la pobreza a nivel nacional (comparaciones entre 2000, 2006 y 2011)	214
Tabla 37	Guatemala: disponibilidad y calidad de la infraestructura básica.....	221
Tabla 38	Longitud de la red vial de la República de Guatemala por tipo de rodadura (2005-2010 y 2012).....	221
Tabla 39	Gasto de reconstrucción por fuente de financiamiento para los eventos climáticos Stan, Pacaya y Ágatha (en millones de quetzales, 2005-2011)	244
Tabla 40	Dinámica de la cobertura forestal en Guatemala por departamento.....	247
Tabla 41	Actividades económicas que se desarrollan en tierras sobreutilizadas	254
Tabla 42	Intensidad de uso de la tierra en áreas sobreutilizadas	255
Tabla 43	Distribución de hogares agropecuarios según su sistema productivo	255
Tabla 44	Áreas de los diferentes usos de la tierra presentes en lugares aptos para cultivos de granos básicos.....	257
Tabla 45	Extensión estimada que se dedica a la producción de granos básicos a nivel nacional.....	257
Tabla 46	Áreas y situación actual de los suelos aptos para la producción agropecuaria	258
Tabla 47	Parámetros para el análisis de zonas marino-costeras	261
Tabla 48	Empleos generados en la captura de recursos pesqueros, por modalidad de pesca, en ambos litorales (número y porcentajes del total de empleos, 2007)	262
Tabla 49	Potencial energético del país y nivel de aprovechamiento	266
Tabla 50	Licencias de exploración otorgadas durante el año 2012.....	269
Tabla 51	Dinámica de los flujos de activos físicos (toneladas) y económicos (en quetzales) generada a partir de los recursos minerales en Guatemala (2005-2010)	271
Tabla 52	Instancias auxiliares del sistema de justicia guatemalteco.....	304
Tabla 53	Violencia contra las mujeres: datos registrados ante el organismo judicial	309
Tabla 54	Estadística de jóvenes víctimas de homicidios (2010-2012)	311
Tabla 55	Sistema Nacional de Inversión Pública: inversión asignada y ejecutada por poder de decisión, ejercicio fiscal 2013 (cifras en millones de quetzales).....	321
Tabla 56	Consejos departamentales de desarrollo: inversión vigente y devengada al 31 diciembre de 2013. Ejercicio fiscal de (cifras en millones de quetzales).....	322
Tabla 57	Índice de participación ciudadana 2012 (por categoría, número de municipios y porcentaje)	323
Tabla 58	Instituciones públicas del Organismo Ejecutivo y el Organismo Judicial	330
Tabla 59	Instancias del Ejecutivo con presencia territorial	331
Tabla 60	Empleados del sector público, por municipio (2010)	332
Tabla 61	Modelo de matriz de seguimiento y evaluación	360

Índice de gráficas

Gráfica 1	Evolución de la pobreza extrema.....	63
Gráfica 2	Evolución de los indicadores de educación	64
Gráfica 3	Porcentaje de escaños ocupados por mujeres en el Congreso de la República	64
Gráfica 4	Mortalidad infantil y de niños menores de cinco años	65
Gráfica 5	Proporción de partos atendidos por personal calificado y tasa de uso de anticonceptivos	65
Gráfica 6	Acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento.....	66
Gráfica 7	Centroamérica: asistencia oficial al desarrollo (2000-2010 en millones de dólares)	68
Gráfica 8	Distribución de la población según proyecciones del año 2013	79
Gráfica 9	Tasa de fecundidad.....	79
Gráfica 10	Distribución urbana y rural de la población (2002 - 2032).....	95
Gráfica 11	Migración neta y bruta por departamento (2002 – 5 años de residencia).....	100
Gráfica 12	Tasa de migración neta por departamento (2002 – 5 años de residencia)	102
Gráfica 13	Relación rango – tamaño ciudad de Guatemala con respecto a diez ciudades (1950 - 2013).....	119
Gráfica 14	Índice de Desarrollo Humano por estrato socioeconómico (2000, 2006 y 2011).....	149
Gráfica 15	Tendencia de la desnutrición crónica y la desnutrición global (1995 - 2009)	152
Gráfica 16	Razón de mortalidad materna (1989 - 2013).....	157
Gráfica 17	Casos nuevos de VIH (15 años y más, 2000 - 2013)	161
Gráfica 18	Tasa neta de escolaridad en todos los niveles (2002 - 2012)	164
Gráfica 19	Porcentaje de graduandos del nivel medio que alcanzan el logro en lectura y matemáticas (2006 - 2013).....	165
Gráfica 20	Porcentaje de analfabetismo en población de 15 años y más (2011).....	168
Gráfica 21	Ciencia y tecnología: presupuesto vigente (2004 - 2013) En millones de quetzales.....	170
Gráfica 22	Gasto en investigación y desarrollo (2003 - 2011, en millones de dólares)	171
Gráfica 23	Escuelas comunitarias de arte a nivel nacional	178
Gráfica 24	Producto interno bruto: variación interanual del período 2000 - 2013.....	208
Gráfica 25	PIB per cápita y tasa de crecimiento (período 2001 - 2013)	212
Gráfica 26	Incidencia de la pobreza general por grupos sociales (2011, en porcentajes).....	215
Gráfica 27	Incidencia de la pobreza extrema por grupos sociales (2011, en porcentajes).....	215
Gráfica 28	Coeficiente de brecha de pobreza extrema por grupos sociales (2006 y 2011, en porcentajes).....	215
Gráfica 29	Recaudación tributaria como porcentaje del PIB	216
Gráfica 30	Comparativo: metas de inflación e inflación efectiva (período 2001-2012)	218
Gráfica 31	Crédito privado interno con relación al PIB (período 2001-2012).....	219
Gráfica 32	Tasa de interés activa y pasiva (período 2001 - 2012)	219
Gráfica 33	Formación bruta de capital fijo (período 2001 - 2012, millones de quetzales y porcentajes).....	220
Gráfica 34	Ventajas y desventajas competitividad del país en comparación sus pares con un nivel de competitividad semejante	223
Gráfica 35	Pérdidas totales por evento y su relación con las pérdidas del sector ambiental	243
Gráfica 36	Presupuesto destinado para la protección ambiental y la gestión del riesgo (en millones de quetzales, 2010 - 2013).....	245
Gráfica 37	Proporción de la superficie cubierta por bosques.....	246
Gráfica 38	Efectividad de manejo de las áreas protegidas (2000-2010).....	248
Gráfica 39	Extracción de agua por las actividades económicas y de consumo (en millones de m ³ , 2006-2010).....	250
Gráfica 40	Proporción de hogares con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable, por departamento	252
Gráfica 41	Proporción de hogares con acceso a servicios de saneamiento mejorado	253
Gráfica 42	Proporción de hogares con acceso a servicios de saneamiento, por departamento.....	253
Gráfica 43	Captura marina en el Pacífico y el Atlántico	262

Gráfica 44	Consumo energético nacional	265
Gráfica 45	Porcentaje de la población que utiliza combustibles sólidos	265
Gráfica 46	Volúmenes de leña extraída a nivel nacional (millones de metros ³)	265
Gráfica 47	Participación de diferentes fuentes de energía para la generación de la energía eléctrica (en porcentajes).....	266
Gráfica 48	Producción minera metálica y no metálica en Guatemala (en millones de quetzales)	268
Gráfica 49	Ingresos percibidos por la minería metálica, en quetzales	268
Gráfica 50	Explotación de petróleo (2002 - 2010)	272
Gráfica 51	Evolución histórica de la incidencia criminal acumulada.....	307
Gráfica 52	Homicidios (2003 - 2013).....	308
Gráfica 53	Cantidad de personas lesionadas (2003 - 2013)	309
Gráfica 54	Casos de violencia contra la mujer resueltos por juzgados de primera instancia del ramo penal (2008 - 2012).....	309
Gráfica 55	Casos de violencia contra la mujer conocidos por tribunales de sentencia (2008-2012)	310
Gráfica 56	Registro de casos de discriminación racial (2003-2013)	315
Gráfica 57	Confianza en los partidos políticos (2003 - 2011).....	317
Gráfica 58	Mujeres empadronadas en 2011 (en porcentajes).....	318
Gráfica 59	Inversión pública asignada en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado (por poder de decisión a nivel nacional). Ejercicio fiscal 2013 (cifras en millones de quetzales)	321
Gráfica 60	Índice de Percepción de la Corrupción 2012: países de Latinoamérica	328
Gráfica 61	Nivel de satisfacción por prestación de servicios básicos	332
Gráfica 62	Decretos legislativos aprobados (2004 - 2013)	335
Gráfica 63	Decretos legislativo, por tipo (2010 - 2013)	336
Gráfica 64	Confianza en el Congreso de la República (2003 - 2011).....	337
Gráfica 65	Conformación del Congreso de la República según resultados de elecciones legislativas (2011)	338
Gráfica 66	Conformación del Congreso de la República (agosto 2013)	339

Índice de figuras

Figura 1	Modelo insumo – proceso – producto	19
Figura 2	Fases de formulación del <i>Plan Nacional de Desarrollo</i>	20
Figura 3	Priorización técnica de variables	25
Figura 4	Variables ordenadas por prioridad	25
Figura 5	Análisis de relación de variables	26
Figura 6	Ejes y variables del Plan Nacional de Desarrollo	28
Figura 7	Proceso general y métodos de planificación	29
Figura 8	Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Programación multianual por período de gobierno	31
Figura 9	El Sistema Nacional de Planificación (SNP)	38
Figura 10	Lógica multinivel del SNP	40
Figura 11	Modelo del proceso participativo de planificación	41
Figura 12	Proceso metodológico de planificación municipal	42
Figura 13	Las relaciones urbano-rurales en las regiones funcionales	135
Figura 14	Seguimiento de la intervención planificada y la gestión del K'atun	359
Figura 15	Cadena de resultados	361

Índice de mapas

Mapa 1	Participantes en los diálogos del K'atun. Codecde, sectores de la sociedad civil y ODM	21
Mapa 2	Participantes en municipios (reuniones de Comude y otros)	23
Mapa 3	Mapa de regionalización no oficial para formulación de planes específicos	43
Mapa 4	Distribución geográfica y tasas de notificación de casos de VIH avanzado	67
Mapa 5	Distribución rural de la población (2013)	96
Mapa 6	Área rural: pobreza general municipal (2011)	99
Mapa 7	Sistema de lugares poblados rurales y comunidades lingüísticas	103
Mapa 8	Sistema agropecuario, agroindustrial, turismo y minería	105
Mapa 9	Sistema Urbano Nacional (1981)	108
Mapa 10	Sistema Urbano Nacional (1989)	112
Mapa 11	Sistema Urbano Nacional (2006)	113
Mapa 12	Sistema Urbano nacional con más de 20 mil habitantes y red vial primaria y secundaria (2013)	122
Mapa 13	Red de centros poblados y red vial primaria y secundaria (2013)	130
Mapa 14	Esquema del sistema de enlaces funcionales en la red de ciudades intermedias (2013)	132
Mapa 15	Área de influencia directa de la red de ciudades intermedias (2013)	133
Mapa 16	Relación de la red de ciudades y áreas de producción agrícola y protegidas	136
Mapa 17	Desnutrición crónica en menores de cinco años (nivel departamental)	153
Mapa 18	Desnutrición aguda en menores de cinco años (2012) Incidencia (tasa por cien mil, por área de salud)	154
Mapa 19	Tasas de electrificación en los municipios de Guatemala	267
Mapa 20	Polígonos de exploración y explotación de minerales metálicos y no metálicos en Guatemala	270
Mapa 21	Presencia institucional del sistema de seguridad y justicia en los departamentos del país	305
Mapa 22	Presencia institucional del sistema de seguridad y justicia en los municipios del país	306



Parte 1

K'atun



2014

*“Esta es la primera palabra, es la primera expresión,
no había ni una gente ni animal, pájaro, pez, cangrejo, árbol, piedra,
hoyo, barranco, pajón, bosque, solamente estaba el cielo”*

(Jiménez, Poema Mito-Histórico Ki-ché, 1978, pág. 2)

1 | Presentación

Desde la cosmovisión maya, un k'atun constituye el lapso en que ocurre el proceso de edificación de una gestión. Esta forma de medir el tiempo se basó en un profundo conocimiento de la astronomía que luego se aplicó a la cotidianidad. Al inicio y al final de cada k'atun, los gobernantes mayas presentaban resultados de sus logros.

Cada k'atun representa un proceso de perfeccionamiento de las relaciones entre el ser humano, la sociedad y la naturaleza. Si se toma como referencia el Calendario Gregoriano, el 20 de diciembre del año 2012 corresponde a la fecha en la que finalizó el 13 Baktún, compuesto de veinte katunes (períodos de veinte años, aproximadamente, en el calendario occidental). Este evento da cierre a una era que duró más de cinco mil años y representa la oportunidad para el pueblo guatemalteco de reflexionar sobre su futuro, la manera de vivir cada día y lo que se debe hacer.

Para el plan nacional de desarrollo, el k'atun configura un horizonte que permite al país delinear la senda para el desarrollo durante los próximos veinte años.

El k'atun propone una visión común de país, un sueño compartido, con confianza en un futuro diferente y mejor. Considera la diversidad como fuente de riqueza para la construcción de relaciones de convivencia intercultural y

el afincamiento de una cultura de paz. Las personas y sus particularidades, devenidas de la condición, posición y situación sociocultural, económica y política a la que pertenecen, son el centro del *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032* que se presenta en este documento.

El conjunto de lineamientos que este *Plan* contiene apunta a la transformación cultural gradual de toda la sociedad. Esta transformación pasa por cambios de actitud hacia los demás, así como por la revitalización de los valores que construyen el tejido social y promueven una convivencia armónica entre todas y todos. Eso, aunado a la generación de capacidades, medios y recursos al alcance de las personas, permitirá transformar su realidad y su entorno inmediato.

Contar con un plan nacional de desarrollo no es un fin en sí mismo: este tipo de plan constituye el medio propuesto para sentar las bases de las transformaciones estructurales que el desarrollo del país requiere. No da cuenta de la gestión actual de las instituciones y es una puesta en común de las prioridades del desarrollo, para alcanzar la visión deseada.

El papel del Estado y sus instituciones, así como el de todos los sectores que configuran la sociedad guatemalteca, es atender y dar viabilidad a los lineamientos del k'atun, en función de las prioridades nacionales de desarrollo definidas.



El K'atun requiere la gestión de políticas de desarrollo que favorezcan mejores niveles de vida de la población.

En este marco, el *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032* constituye la política nacional de desarrollo¹ de largo plazo que articula las políticas, planes, programas, proyectos e inversiones; es decir, el ciclo de gestión del desarrollo.

Este planteamiento surge de la necesidad de revertir las condiciones de vida de grandes sectores de la población, los cuales han visto, durante lapsos prolongados, obstaculizado su ejercicio ciudadano, principalmente como consecuencia de esquemas de diferenciación social, desigualdad y exclusión, sobre todo de los indígenas, las mujeres y de quienes viven en el área rural.

En la historia reciente, con la firma del *Acuerdo de Paz Firme y Duradera* en diciembre de 1996, se previó un cambio en el curso de la historia del país. La finalización de treinta y seis

años de conflicto armado interno constituyó la oportunidad para la construcción de un escenario en donde la participación ciudadana, la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, cobrarían un nuevo impulso, constituyendo la base desde la cual se reforzaría la consolidación de un Estado democrático. Sin embargo, a dieciocho años de este parteaguas, los avances en materia de desarrollo aún enfrentan grandes desafíos, pues prevalecen serias brechas, inequidades y exclusión.

Es necesario que el derecho al desarrollo constituya la premisa bajo la cual el Estado oriente su accionar por medio de instrumentos de gestión pública, con enfoques de protección social, en aras de abordar las diversas problemáticas y carencias que actualmente afectan a un gran número de personas. En este marco, el desarrollo debe centrar sus intervenciones en el ser humano, definirse como un proceso global de carácter

¹ Conviene traer a colación el artículo 8 de la *Ley Orgánica del Presupuesto*: «Vinculación plan – presupuesto: Los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, [sic] captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e institucionales».

económico, social, cultural y político que tienda al «[...] mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos, sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y distribución de los beneficios que de él se derivan». (Sistema de Naciones Unidas, 1986).

El Estado de Guatemala posee un desafío: fortalecer su normatividad e institucionalidad, en el marco del Estado de derecho. De esa manera se podrá hacer efectiva una mejor capacidad de respuesta a las necesidades de vida de la población. Este es un reto de especiales dimensiones, sobre todo si se toma en cuenta que el Estado guatemalteco se debilitó en su estructura institucional durante décadas pasadas.

El *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032* incorpora la noción de sostenibilidad y resiliencia en términos sociales, económicos y ambientales; la promoción de la equidad social; el respeto a la multiculturalidad y la defensa de los derechos humanos; la consolidación de la democracia, remarcando la importancia de las libertades y de la participación ciudadana en la gestión de la mejora de las condiciones de vida y capacidades productivas de la población.

El *Plan* pretende, mediante la ejecución del conjunto de lineamientos planteados, que la relación entre democracia, desarrollo y derechos humanos se consolide, al concebirse esta vinculación como la oportunidad para lograr transformaciones sociales y económicas, así como de fortalecimiento del Estado.

No obstante, la recuperación del Estado y la maduración de los sistemas democráticos no se limitan únicamente a la creación e institucionalización de espacios de participación. Se pretende que el foco de materialización del presente *Plan* sea la gobernanza, entendida como la reconfiguración de las relaciones entre el Estado y la sociedad por medio de mecanismos de consenso y coordinación para decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre el desarrollo nacional, transformando la capacidad de respuesta ante los diversos desafíos que enfrenta el país (Whittingham, 2005).

La gobernanza es uno de los pilares fundamentales para la consecución del desarrollo y, por extensión, de la democracia. Los niveles y las diferentes modalidades de involucramiento de la ciudadanía, así como la reconfiguración de su relación con las instituciones públicas para la toma de decisiones en aquellos temas que son de su interés y que redundan en

su desarrollo, son fundamentales para la calidad y éxito de procesos económicos, políticos y sociales. Es innegable que la participación de las personas aumenta a partir de los espacios que el Estado proporciona por conducto de la reafirmación de sus derechos, como sujetos y portadores de los mismos, capaces de buscar y mejorar sus condiciones de vida.

Guatemala ha avanzado de manera importante en esta materia. La apertura de espacios de participación en el marco del Estado de derecho y la descentralización de la gestión pública, por medio de la *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural* y el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR), son ejemplares en Latinoamérica. Esta última instancia abre un espacio a la participación *propositiva* de parte de la sociedad civil en la toma de decisiones para la organización, coordinación y planificación del desarrollo; en ella se materializa la conjunción entre las necesidades y propuestas de la ciudadanía y el accionar de las instituciones públicas.



El involucramiento de la ciudadanía es fundamental para la consecución del desarrollo.

La elaboración e implementación del *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032*, en el marco del SCDUR, pretende abonar su fortalecimiento y legitimar su existencia.

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, en particular, y el SCDUR, en general, consideran que el *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032* constituye la plataforma estratégica para la descentralización y la convergencia social para el desarrollo. Este *Plan* direcciona, además, la formulación de las políticas públicas, la priorización del gasto y la orientación geográfica y sectorial de la inversión pública y privada. Complementariamente, es el mecanismo desde el cual deberán realizarse las funciones de auditoría social, así como la apertura de espacios de participación ciudadana en los procesos de planificación, ejecución y control integral de la gestión gubernamental en todo nivel. Un reto para la ejecución del *Plan* es la reactivación de dichos espacios, de manera que desde ellos se pueda construir una agenda sustantiva en función de los lineamientos del K'atun.

El presente *Plan* concibe como uno de los elementos fundamentales para el desarrollo del país el fortalecimiento de la capacidad de respuesta del Estado y su responsabilidad como formulador de políticas públicas incluyentes, que incorporen la equidad en todas sus aristas y, en especial, el enfoque territorial que permita la reducción de brechas de inequidad y la satisfacción de las necesidades básicas de la población de los territorios rurales y urbanos.

Se debe reconocer que la ausencia de planes a largo plazo ha limitado las expectativas de construcción de modelos alternativos o complementarios de desarrollo, con los cuales es posible visualizar los beneficios y rendimientos de la planificación y la gestión gubernamental a partir de la formulación de políticas públicas de largo aliento.

El *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032* es el instrumento por medio del cual se desarrollará y consolidará la gestión por políticas públicas, como dispositivo necesario para la buena gobernanza y el impulso de acciones sostenidas,



El K'atun armoniza las dimensiones socioculturales, económicas, territoriales, ambientales y políticas.

integradas y articuladas de parte de todas las instituciones del Estado. Asimismo, el *Plan* constituye la herramienta que orienta las intervenciones que el sector privado, otros organismos de la sociedad civil y la cooperación internacional podrán establecer con el propósito de contribuir al desarrollo.

Si bien es cierto que el ciclo de las políticas públicas —entendidas como el conjunto de disposiciones y medidas cuyo objeto es la distribución o redistribución de bienes y recursos— no establece una rutina inapelable, sí es imprescindible considerar que la implementación de las mismas debe partir de uno o varios propósitos hacia el cumplimiento de metas, estableciendo las estrategias pertinentes para lograrlas.

Las lecciones aprendidas y la experiencia acumulada permiten señalar que, aunque se estime sencilla la gestión por políticas públicas, estas requieren escenarios de aplicabilidad, así como compromisos y responsabilidades específicos.

Debe existir una visión global del espacio o territorio en el cual se espera incidir, influir o impactar. Derivado de lo anterior, es imprescindible conocer los procesos de interacción social que se construyen y reconstruyen en los espacios referidos. La capacidad integradora del espacio y la interacción, así como la diversidad sectorial y los intereses sociales diversos, también constituyen elementos importantes para la concreción de una política pública. Permiten, además, transitar a una fase de implementación de las estrategias de acción, seguimiento y evaluación de dichas políticas.

La premisa de la que parte el *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032* es la conducción de la gestión pública con base en políticas públicas coherentes, que cumplan con una serie de condiciones, tales como la capacidad para concebir un proyecto de Estado y de nación que reivindique los derechos e intereses de toda la población, respetando la diversidad en todos los planos y potenciando la complementariedad e integración social.

Otra condición importante de este proceso es el fortalecimiento del Estado de derecho como único mecanismo de índole política y social que garantice la gobernabilidad y la democracia, y que permita la consolidación de los principios

de complementariedad entre la territorialidad rural y la urbana. La idoneidad en la construcción de acciones políticas con las cuales se fortalezca la equidad de género y la pertinencia cultural, el respeto a la diversidad y la legislación en función del respeto a los derechos humanos son factores que procuran sostenibilidad a las acciones. Ello con el propósito de reducir la pobreza y procurar la búsqueda de satisfactores frente a las necesidades de la población.

Una condición básica para la viabilidad del *Plan* es la disposición para establecer los procedimientos institucionales que le permitan sostenibilidad financiera, que coadyuve al cumplimiento de prioridades de inversión social, así como los mecanismos eficientes y eficaces para el gasto público (a nivel nacional, departamental y municipal), devolviendo a los y las contribuyentes bienes públicos de calidad y con equidad, que contribuyan al crecimiento y la estabilidad social, económica y política del país. Estos procesos deben considerar los mecanismos de participación ciudadana para la construcción de propuestas e iniciativas de inversión que sean congruentes con los resultados de desarrollo de largo plazo del *Plan*.

El *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032* incorpora el conjunto de lineamientos dirigidos a fortalecer las rectorías sectoriales y la atención a las prioridades de protección social de la población.

Estas acciones constituyen la base para construir las condiciones que determinan y garantizan el desarrollo social y la seguridad humana, en los planos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales.

Para cumplir con estas condiciones, el Estado guatemalteco requiere los recursos fiscales necesarios que le permitan atender las aún enormes e históricas brechas sociales. En consecuencia, se hacen necesarios los acuerdos políticos de mediano y largo plazos de parte de la dirigencia del país en su conjunto; mejorar la capacidad fiscal y fortalecer los esfuerzos de todas las instancias del Estado para incrementar la eficiencia y eficacia del gasto público; y devolver a los contribuyentes bienes públicos de calidad que garanticen un entorno de equidad, crecimiento y gobernabilidad democrática.

2 Kej



2014

*Año del lanzamiento del
Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032.*

*“¿No habrá amanecido?, Haremos quien nos busque,
¿Cuándo nos invocarán, dándonos prioridad sobre la tierra?,
¿Acaso no luchamos primero por nuestro construido, nuestro formado?,
dónde resulto bien nuestra invocación, es decir,
nuestra revelación por ellos. Así es que luchemos por hacer al grande,
al averiguador, al buscador de la existencia –dijeron-”*

(Jiménez, 1978, pág. 6)

2 | Introducción

El *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032* se ha formulado en el seno del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur), entidad que asume, de esta manera, el rol que le corresponde en cumplimiento del mandato constitucional de organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios, y mediante el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.

Con tales fines, el Conadur integró la Comisión de Formulación y Seguimiento del *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032*, e instruyó a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán) para que asesorara y acompañara técnicamente el proceso.

El K'atun inaugura el tránsito de un modelo tradicional de planificación del desarrollo, hacia un modelo basado en procesos, que armoniza las dimensiones socioculturales, económicas, territoriales, ambientales y políticas con el objeto de avanzar en la socialización de la gestión pública.

El *Plan*, en tanto *Política Nacional de Desarrollo*, es un instrumento que orienta y organiza el quehacer del sector público a todo nivel, con una perspectiva de gradualidad que define prioridades, metas, resultados y lineamientos. Al mismo tiempo, constituye una oportunidad de armonización de las acciones de desarrollo en las que están involucrados actores de la sociedad civil y la cooperación internacional.

Un elemento fundamental en la elaboración de este *Plan* es el aporte que las personas hicieron durante los diálogos ciudadanos organizados con participación de distintos actores de la sociedad, con el objeto de recoger las diversas ideas y aspiraciones sobre la Guatemala que queremos en 2032.

El proceso de elaboración contó con el aporte de hombres, mujeres, niños y jóvenes de todos los departamentos del país, quienes participaron en calidad de estudiantes, trabajadores, campesinos, cooperativistas, microempresarios, entre otros. La metodología diseñada tuvo como objeto promover la reflexión sobre la importancia de pensar el futuro del país y el rol que como ciudadanos corresponde asumir o protagonizar para lograr los cambios necesarios en el entorno inmediato y en el nivel nacional, con el objeto de superar las brechas de inequidad y exclusión construidas históricamente.

El *Plan* se organiza en tres apartados, cada uno con el propósito de proveer una ruta lógica y coherente de comprensión.

La primera parte está integrada por cuatro capítulos: la presentación, la introducción, la visión de país y el proceso metodológico. En este apartado se incluyen los principales elementos que configuran el conjunto de enunciados que la gente con la que se dialogó expuso como parte de sus sueños sobre un futuro posible para Guatemala. Se presenta la estrategia metodológica de producción del *Plan*, explicando el proceso que medió entre los enunciados e ideas recogidas en los diálogos ciudadanos y el establecimiento de las prioridades y lineamientos planteados.

La segunda parte incluye los capítulos del cinco al nueve, que abordan los elementos necesarios para comprender el contexto histórico de la planificación, el desarrollo rural integral, las políticas públicas, Guatemala en la agenda internacional del desarrollo. Asimismo, se definen las prioridades y desafíos para los próximos veinte años.

En el capítulo cinco, se efectúa un recorrido rápido por el devenir histórico durante los cuatro grandes momentos de la planificación en el país y la estructura y componentes del Sistema Nacional de Planificación, para finalizar con un balance general del proceso que plantea los lineamientos estratégicos para el fortalecimiento y consolidación del quinto período de la planificación del desarrollo sectorial, territorial e institucional en el país, a partir de la aprobación del *Plan Nacional de Desarrollo* por parte del Conadur.

El *Plan* afirma, en el capítulo seis, que el desarrollo rural es determinante para el desarrollo nacional. En ese sentido, el K'atun establece que la implementación de la *Política Nacional de Desarrollo Rural Integral* es indispensable para resolver la problemática rural y agraria en beneficio de los pobres y excluidos.

Los aspectos que permiten conceptualizar las políticas públicas en el contexto de la consolidación democrática del país son abordados en el capítulo siete. Se concluye que el robusto marco de políticas con que cuenta el Estado guatemalteco es complejo por su naturaleza, fines, enfoques, temporalidad, ámbito y modelos de aplicación, disponibilidad de información y sistemas de monitoreo y evaluación.

Se plantea que el principal desafío para la gestión por políticas públicas es su territorialización y que ello implica que el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR) cumpla con una función coordinadora, intermediadora y articuladora en los niveles nacional, regional, departamental, municipal y comunitarios. El papel de las políticas públicas frente a la visión de desarrollo para los próximos veinte años conlleva consolidar, revisar y actualizar su actual lógica de diseño e implementación, para introducir los ajustes necesarios en función de la lógica del desarrollo contenida en el *Plan K'atun*. También se hace un recuento de políticas vigentes que están vinculadas con cada uno de los ejes de desarrollo del *Plan*, así como de aquellas que será necesario fortalecer o diseñar.

Por su parte, el capítulo ocho establece el recorrido del Estado guatemalteco de cara a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los compromisos que todavía el país tiene en el marco de la agenda internacional de desarrollo post 2015.

Finalmente se concluye la segunda parte del plan con el capítulo nueve. Aquí se evidencian los principales desafíos para los próximos veinte años. El principal reto estriba en que las instituciones públicas realicen un proceso de revisión, armonización, articulación y/o definición de sus funciones, que se ajuste con lo estipulado en el *Plan Nacional de Desarrollo*. En cuanto a ello, la evaluación juega un rol de relevancia principal, de manera que el Gobierno deberá analizar aspectos tendentes a la modificación, extinción o continuidad de programas, planes o políticas públicas.

Se plantea que el *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032* permitirá el tránsito del país del modelo de desarrollo actual, hacia uno de desarrollo humano sostenible. Este último consiste en un proceso de ampliación de oportunidades para la gente y mejora de sus capacidades humanas, en el marco de las libertades necesarias para que las personas puedan vivir una vida larga, saludable, tener acceso a la educación, un nivel de vida digno, participar de su comunidad y de las decisiones que afecten su existencia.

Son varios los factores estructurales que dan lugar a la situación de vulnerabilidad en que vive la mayoría de la población guatemalteca. En su conjunto, se trata de aspectos prioritarios a abordar mediante este *Plan*, cuyo fin último es la reducción de la pobreza y la construcción de medios de vida sostenibles para toda la población.

En este capítulo acerca de las prioridades del desarrollo nacional, se reconoce que las brechas de inequidad a que se han visto sometidos amplios grupos poblacionales del país, construidas históricamente y que se expresan en la alta vulnerabilidad social que aqueja especialmente a las mujeres, la niñez, la juventud, los pueblos indígenas y las personas migrantes, especialmente de las áreas rurales, deben constituir la prioridad del *Plan Nacional de Desarrollo*. Es de importancia estratégica asumir el principio de *equidad*, reconociendo que las personas y los pueblos son diferentes y diversos, pero que estas diferencias no deben ser fuente de discriminación y exclusión. Se introduce la noción de pertinencia cultural como principio rector que permitirá hacer efectivas, eficaces y exitosas las acciones planteadas en los distintos ejes.

Asimismo, se desarrolla el enfoque de gradualidad que incorpora el *Plan*, el cual consiste en implementar acciones para resolver durante los primeros años, para luego garantizar la sostenibilidad y ampliación de dichas acciones durante el siguiente ciclo. El *Plan* establece, en esta sección, que todos los desafíos y prioridades precisan transformaciones profundas del Estado guatemalteco, que incluyen desde la reforma constitucional, hasta la institucionalización de mecanismos de gobernanza que respondan a los retos planteados.

Se finaliza diciendo que el *Plan K'atun* aprobado por el Conadur se convierte en la *Política Nacional de Desarrollo* del país y rige el marco de políticas públicas, permitiendo así a los distintos gobiernos articularse con dicho marco y con las prioridades nacionales, haciendo compatible su oferta programática.

La tercera parte es el corazón o parte nodular del *Plan*. Está conformada por seis capítulos (del diez al quince). Los capítulos diez, once, doce, trece y catorce corresponden a cada uno de los cinco ejes del Plan, con sus prioridades de desarrollo nacional contruidos desde una óptica que ubica a las personas como el centro, motor y razón del desarrollo. El capítulo quince refiere al Seguimiento y Evaluación del *Plan K'atun*.

En cada uno de los ejes del Plan se expone el diagnóstico de situación que los sustenta y justifica, junto con los enunciados e ideas recogidos en los diálogos ciudadanos. Se incluyen, igualmente, metas, resultados y lineamientos. Los 5 ejes del Plan son los siguientes:

- Guatemala urbana y rural
- Bienestar para la gente
- Riqueza para todas y todos
- Recursos naturales hoy y para el futuro
- El Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo

El capítulo diez presenta el eje de la **Guatemala urbana y rural** como la plataforma sobre la cual es factible desarrollar el resto de prioridades del *Plan*. Se encuentra estructurado con base en la interdependencia de los sistemas rurales y urbanos como mecanismo para reducir las desigualdades y asimetrías entre los territorios. Esta interdependencia está enfocada en las dinámicas que establecen las personas a nivel social, cultural, económico, político y ambiental.

El capítulo aborda la relación entre el sistema o red urbana y las actividades de las áreas rurales, a partir del establecimiento de un sistema de ciudades que intermedien, por su tamaño, funciones y jerarquía, entre el área metropolitana y el resto del sistema urbano y rural de lugares poblados. La perspectiva es orientar, ordenar y mejorar el uso del suelo a partir de instrumentos de política que transformen, en veinte años, la dinámica territorial actual.

Este eje tiene como prioridad de desarrollo nacional un modelo de gestión territorial que articule, en términos socioculturales, económicos, políticos y ambientales, la acción pública, la sostenibilidad en las áreas rurales y el sistema urbano nacional. El enfoque es equilibrado y ordenado, como base espacial para el desarrollo del conjunto de prioridades del K'atun.

Las prioridades del eje son cuatro: desarrollo rural sostenible, desarrollo urbano sostenible, fortalecimiento de los gobiernos locales como principales gestores del desarrollo territorial y la capacidad de generar resiliencia en los distintos ámbitos sociales, institucionales, políticos y económicos del territorio, desde sus diferentes niveles.

El eje **Bienestar para la gente** es abordado en el capítulo once, aquí se priorizan estrategias y acciones para garantizar a las personas el acceso a la protección social universal. Incluye servicios integrales de calidad en salud y educación; servicios básicos; habitabilidad segura; acceso a alimentos; y capacidad de resiliencia para asegurar la sostenibilidad de los medios de vida. Todo ello, mediante intervenciones de política pública no estandarizadas, que reconocen las brechas de inequidad y las especificidades étnico culturales.

El *Plan Nacional de Desarrollo* se enfoca en las personas y su bienestar. Por ello, este es el eje que plantea los grandes lineamientos para garantizar la calidad de vida de las personas mediante un sistema de protección social que, para el caso guatemalteco, incluye las políticas sociales, la asistencia social y las políticas de previsión social.

Este eje coloca en el centro de sus prioridades la reducción de las desigualdades sociales. Su mirada está puesta en las poblaciones excluidas y vulneradas, tales como niñez, juventud, mujeres, pueblos indígenas, especialmente si habitan en las áreas rurales. La estrategia seleccionada es la búsqueda de equidad, enfoque orientador de las acciones del K'atun en su conjunto.

Las prioridades son:

- Instalar la protección social como mecanismo para el desarrollo individual y social
- Garantizar seguridad alimentaria y nutricional, especialmente a niños y niñas menores de cinco años
- Reducir la mortalidad materna, infantil y de la niñez
- Reducir la morbi-mortalidad general
- Desarrollar salud sexual y reproductiva integral
- Prevención del VIH y atención de calidad a la población que convive con el virus
- Garantizar la cobertura y calidad de la educación
- Reducir el analfabetismo, con énfasis en la población comprendida entre los quince y los veinticuatro años de edad
- Estimular la ciencia y la tecnología como generadores de conocimiento y en función del desarrollo de las personas
- Promover la cultura como fuente de oportunidad para la reconstrucción y revitalización del tejido social y la construcción de la identidad nacional desde la diversidad

El capítulo doce, **Riqueza para todas y todos**, define como prioridad nacional de desarrollo el establecimiento de las condiciones que dinamicen las actividades económicas productivas actuales y potenciales. La idea es generar acceso a fuentes de empleo y autoempleo digno, así como ingresos que permitan cubrir las necesidades de la persona y la familia, además de mecanismos de competitividad que reduzcan la pobreza y la desigualdad, aumenten la capacidad de resiliencia e incorporen a más grupos de población en la dinámica económica y los frutos del desarrollo.

Si se consideran las brechas tan marcadas en el ámbito económico, el reto clave para el país es lograr tasas más altas de crecimiento, reorientando el énfasis de la cantidad hacia la calidad. Los esfuerzos deben acompañarse con la generación de empleos decentes y de calidad, que permitan una reducción sustantiva de la pobreza y la desigualdad; es decir, una mayor inclusión social, en especial de los pueblos indígenas, el área rural, las mujeres y los jóvenes. Un requisito previo para garantizar estos postulados es que los beneficios del crecimiento no deben continuar acumulándose de manera desproporcionada en un determinado grupo social.

Las prioridades de este eje están organizadas de la siguiente manera:

- Aceleración del crecimiento económico con transformación productiva
- Estabilidad macroeconómica en un marco amplio de desarrollo
- Infraestructura para el desarrollo
- Generación de empleo decente y de calidad
- Democratización del crédito
- Papel más activo del Estado en la consecución del crecimiento y la inclusión social
- Política fiscal como motor impulsor de la estabilidad y el crecimiento económico inclusivo
- Promover los mecanismos que permitan asegurar una mejor gobernanza internacional
- Garantizar el derecho a vivir una vida libre de pobreza

Un cuarto eje de desarrollo del *Plan* es **Recursos naturales hoy y para el futuro** (capítulo trece). En él se plantea que el desarrollo sostenible no puede concebirse sin una adecuada gestión del ambiente y los recursos naturales. No se pueden tener economías sólidas, sociedades sostenibles y habitantes sanos en un país en el que no se respeta y protege el ambiente y los recursos naturales.

Este eje expone la necesidad de proteger y potenciar los recursos naturales en equilibrio con el desarrollo social, cultural, económico y territorial, permitiendo satisfacer las demandas actuales y futuras de la población en condiciones de sostenibilidad y resiliencia, sobre todo ante el impacto de los fenómenos que la naturaleza presente.

A su vez, organiza las metas, resultados y lineamientos a partir de prioridades en lo referente a esta temática, de la siguiente manera:

- Adaptación y mitigación al cambio climático
- Conservación y uso sostenible de los bosques y la biodiversidad para la adaptación y mitigación frente al cambio climático
- Gestión sostenible de los recursos hídricos para el logro de objetivos sociales, económicos y ambientales
- Tecnificación agrícola y agricultura familiar para la seguridad alimentaria con pertinencia cultural, étnica y etaria

- Ordenamiento territorial para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la producción agropecuaria, y la adaptación y mitigación frente al cambio climático
- Producción agropecuaria para la seguridad alimentaria
- Manejo integral y participativo de los desechos sólidos
- Gestión sostenible de los sistemas marino-costeros, sitios Ramsar y sistemas lacustres y fluviales, considerando la pertinencia étnica, cultural y etaria
- Incremento de la participación de la energía renovable en la matriz energética, considerando la participación ciudadana y con pertinencia cultural, étnica y etaria

Condición indispensable para el desarrollo e implementación del *Plan* es la transformación profunda del Estado. Por esa razón, el quinto eje, abordado en el capítulo catorce, se denomina ***El Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo.***

Este eje propone que el enfoque de derechos humanos sea transversal a las políticas públicas para garantizar, así, el goce de las libertades individuales y los derechos económicos, sociales y culturales. Estos derechos deben ser garantizados por parte del Estado de una manera integral, permitiendo a las personas un acceso mínimo a garantías sociales que les permitan una calidad de vida que se traduzca en el respeto a la dignidad humana.

Dado que las brechas y asimetrías económicas, sociales y culturales que persisten entre la población continúan siendo un gran reto para el Estado guatemalteco, este debe fortalecer los espacios ciudadanos, garantizar la igualdad de género, el respeto por las diferencias, erradicar la exclusión, el racismo y discriminación, y fomentar una cultura de paz, en armonía con la protección del ambiente y los recursos naturales.

Se requiere un Estado moderno, fuerte, con funciones reguladoras y promotoras del desarrollo, que cree las oportunidades y las condiciones para una mejor calidad de vida de las personas. Un Estado democrático, representativo, legítimo, que promueva la participación ciudadana y la descentralización del poder, garante del cumplimiento de la ley; eficiente y eficaz, conformado por funcionarios públicos capaces y comprometidos con la ética y la integridad.

La prioridad de desarrollo de este eje plantea: «Generar las capacidades políticas, legales, técnicas, administrativas y financieras de la institucionalidad pública, para poner al Estado en condiciones de conducir un proceso de desarrollo sostenible, con un enfoque de derechos en el marco de la gobernabilidad democrática».

El eje plantea tres prioridades:

- Fortalecimiento de las capacidades del Estado para responder a los desafíos del desarrollo
- Gobernabilidad democrática
- Seguridad y justicia con equidad, pertinencia social, cultural, genérica y etaria

En el capítulo quince, se desarrollan los lineamientos para el seguimiento y evaluación del K'atun. Se establece, al respecto, que este proceso es responsabilidad del Conadur, tal como lo establece la ley.

El seguimiento y la evaluación deben basarse en principios de transparencia, rendición de cuentas y auditoría social. De esta manera se pone a disposición de la ciudadanía información sobre la evolución de las metas y resultados, los desafíos y prioridades planteados en los diálogos ciudadanos del *Plan*. El enfoque propuesto parte de una noción dinámica del desarrollo, de los esfuerzos por alcanzarlo y de la oportunidad y versatilidad para replantear o redimensionar las metas y resultados establecidos.

En ese contexto, el K'atun considera prioridades, plazos y variables que deberán guiar las políticas, programas, proyectos y estrategias de desarrollo que impulsa el Estado, en particular el Organismo Ejecutivo. Asimismo, incorpora acciones de coordinación y articulación con los diferentes actores de la sociedad civil.

En esta sección se establecen también las orientaciones para que la institucionalidad pública asuma la ejecución del *Plan* y los mecanismos para darle seguimiento, así como evaluar el impacto en las condiciones de vida de la gente.

1 E



20 DE MARZO DE 1987

Fecha en que la ONU adoptó la declaración de desarrollo humano sostenible, lo cual tiene una estrecha relación con la visión del desarrollo sostenible basado en los derechos humanos que plantea el K'atun.

“Entonces se buscó la manera de hacerlo; de tierra, de lodo le hicieron los músculos, pero vieron que no resultó bien porque era flojo, se mantenía estirado, aplastado, agachado; y se aguadaba, es decir, se disolvía. No movía la cabeza y la vista fija hacia abajo; no podía mirar atrás girando la cabeza. Habló pero no tenía entendimiento”

(Jiménez, 1978, pág. 6)

3 | *Visión Nuestra Guatemala 2032*

En la Guatemala del año 2032, la noción de equidad seguirá siendo el principio rector del desarrollo que oriente las acciones para erradicar la pobreza, la exclusión, la discriminación y la desigualdad entre mujeres, hombres de todas las edades y condiciones socioeconómicas. Esta noción también será aplicable a los diversos pueblos que conforman el territorio nacional.

Se habrá dado pasos importantes para proveer una mejor calidad de vida a los 22 millones de personas que habitarán toda la República. El crecimiento de la población será más lento. Sin embargo, la pirámide poblacional presentará una estructura similar a la actual: las y los jóvenes serán el segmento más amplio, pues un 66% de la población será menor de 35 años.

Esos jóvenes estarán gozando de una adecuada alimentación, educación de calidad y especializada, atención eficaz en salud y en salud sexual y reproductiva, así como amplias oportunidades de empleo. Estas oportunidades les permitirán aprovechar al máximo sus capacidades de aportar al desarrollo nacional. La población indígena y mestiza, hombres y mujeres, vivirá en condiciones dignas; las personas se beneficiarán al máximo de sus potencialidades.

Eventualmente se observará un marcado cambio en el número de personas que compone cada familia, ya que estas cada vez tendrán menos hijos. La tasa de fecundidad para el año 2032 será de dos hijos por mujer y la brecha actual entre mujeres indígenas y mestizas se estará cerrando.

En 2032, la diversidad se considerará como una fuente de riqueza que llevará a convivir y a establecer relaciones interculturales armónicas a partir de la valoración de las especificidades como potencialidades del desarrollo social sostenible. Todos y todas serán considerados y dignificados: tanto hombres como mujeres, niños, niñas y adultos mayores, personas de los pueblos mayas, garífuna, xinka y mestizo. Se habrá generado espacios de participación, expresión y diálogo ciudadano que propicien la interculturalidad.

El modelo de desarrollo urbano garantizará mejor calidad de vida a los habitantes y se prestarán de manera eficiente los servicios básicos de agua, energía, equipamientos, espacios públicos suficientes, de buena calidad, y mejores condiciones de seguridad. Además, los guatemaltecos y guatemaltecas en áreas urbanas contarán con amplias oportunidades laborales en los sectores industrial, comercial y de servicios, para que su desarrollo personal y el de su familia sean sostenibles.

En 2032 el desarrollo rural se sustentará en una ciudadanía activa y en un marco institucional capaz de mantener en la agenda nacional la vigencia y cumplimiento de la *Ley de Desarrollo Rural*, que constituirá un marco de coordinación interinstitucional entre las instancias relacionadas con el desarrollo, el agro y área rural en el país. Estarán definidos y funcionando los mecanismos de coordinación interinstitucional cuyo enfoque toma en cuenta la integración armoniosa con los procesos de las dinámicas urbanas. Como producto de la planificación y el ordenamiento territorial, el país será ambientalmente sostenible

y los derechos sociales y económicos de los pueblos en sus territorios serán respetados. Se habrá mejorado las condiciones materiales y sociales, garantizando el acceso a la tierra y otros activos productivos para asegurar medios de vida sostenibles.

En el plano regional, se habrá aprovechado la posición geoestratégica del país. Se habrá ampliado las posibilidades de intercambio con otros países, aprovechando nuevos espacios de encuentro comercial, económico, político y cultural, en el marco del acceso a nuevos mercados y de la integración regional, económica, social, política y ambiental.

En ese sentido, durante los próximos veinte años Guatemala se inscribirá en una lógica de desarrollo sostenible, buscando equilibrio entre el crecimiento económico, la reducción de las brechas y desigualdades sociales, y el desarrollo rural y urbano sostenible. Ello, para el mejoramiento de los medios de vida y la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

La Guatemala de 2032 habrá aumentado su desempeño productivo por medio de la inversión en infraestructura social y productiva; dispondrá de bienes naturales para el desarrollo de sistemas socio-productivos y la obtención de servicios ambientales que beneficiarán al conjunto de los habitantes del país.

El país aprovechará la ocupación y uso del territorio con participación de las comunidades. Ello se hará en función de la vocación del territorio, su potencial y los costos-beneficios asociados con la gestión de los recursos naturales.

La tríada *bosque, agua y energía* será un elemento central de la sostenibilidad del desarrollo nacional dentro de veinte años. Los bosques se habrán recuperado y se gestionarán de manera sostenible, garantizando la protección de las fuentes de agua. La disponibilidad y calidad del recurso hídrico habrá mejorado y se contará con procesos sostenibles de generación energética limpia, agua para el riego y consumo, suficiente y accesible para todos y todas.

En el horizonte de 2032, las acciones del Estado serán concebidas en el contexto de propuestas integrales de desarrollo y la generación de energía hidroeléctrica será vista en el marco de la gestión integrada de los recursos hídricos, vinculada con las dimensiones sociales, económicas y ambientales del desarrollo de medios de vida sostenibles.

La matriz energética se habrá modificado y funcionarán nuevas formas de generación hidráulica, geotérmica, solar, eólica y biomásica. En este sentido, la participación de la energía renovable se ampliará a un 80% para el año 2032, logrando así la soberanía energética y la universalidad, seguridad, continuidad y calidad en el acceso al recurso energético.

La vulnerabilidad ante los efectos de la variabilidad y cambio climático se habrá reducido y las acciones al respecto serán armonizadas a partir del conocimiento tradicional y el científico, tomando también en cuenta la capacidad de resiliencia generada en las instituciones públicas y la sociedad.

Hacia 2032, los programas de seguridad alimentaria habrán superado el enfoque asistencial. Tendrán como centro de su acción la garantía para la disponibilidad, acceso, consumo y aceptabilidad de los alimentos, reconociendo especialmente que todos estos elementos garantizan que la población aumente sus posibilidades de mantenerse sana y con condiciones para desarrollar sus capacidades físicas, mentales y sociales.

En 2032, la salud es concebida desde una óptica integral, que incluye como elementos centrales la prevención, la provisión, la atención y la rehabilitación. Las acciones de protección de los grupos más vulnerabilizados de la sociedad serán enfatizadas, de manera que se habrán sentado las bases para la protección social universal.

La educación permitirá que los hombres y mujeres, de manera equitativa, desarrollen sus capacidades. Para ello estimulará las destrezas matemáticas, de pensamiento abstracto y resolución de problemas de manera creativa. Por otra parte, también estimulará habilidades no cognitivas tales como la constancia, la disciplina, el trabajo en equipo y el diálogo.

Los resultados de estos procesos se observarán en la vida social y económica del país. Los niños, niñas, adolescentes y jóvenes completarán sus ciclos de formación con éxito. La educación considerará metodologías para atender las necesidades y capacidades diferenciadas y especiales de los estudiantes.

Las condiciones laborales habrán mejorado para todos, especialmente para las mujeres, los jóvenes y la población con discapacidad. Estos sectores de población se incorporarán al empleo, con mejores herramientas para su desempeño.



El K'atun propone una visión común de país, un sueño compartido, una confianza en un futuro diferente y mejor.

El primer indicador que permitirá medir la situación económica en 2032 se basará en las estimaciones del producto interno bruto (PIB) per cápita a precios constantes. En ese sentido, el escenario de crecimiento económico estará basado en las capacidades de la actividad económica nacional, pero ajustadas por las tendencias descritas e identificadas de la economía mundial. La tasa de crecimiento anual del PIB no será menor que el 5.4% real.

En términos económicos, en los próximos veinte años el país estará trabajando en el desarrollo económico y la competitividad por medio de alianzas público privadas que le permitirán asegurar tasas de crecimiento económico superiores al 5.4%, de manera sostenida. De esta forma se buscará lograr la transición hacia una economía de ingreso medio alto.

Existirán garantías para mayor seguridad, justicia y participación ciudadana, bajo un marco democrático. Las personas, hombres y mujeres, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, tendrán confianza en las garantías ciudadanas. Esto implica condiciones de seguridad, tanto de las personas como de sus bienes.

En 2032 se habrá reducido la violencia contra las mujeres, el femicidio, la violencia contra la niñez y la trata de personas. Habrá mayores niveles de prevención de la violencia y el delito. El acceso a la justicia será pronto y eficaz y eso se reflejará en

los niveles de bienestar de la población y de gobernabilidad democrática. Disminuirá considerablemente la impunidad en la resolución de los casos y aumentarán los mecanismos de resarcimiento. Se incrementarán las acciones de rehabilitación de los agresores y se contará con un sistema penitenciario más eficiente.

Los niveles de participación político-electoral generarán una mayor legitimidad y representatividad en la elección de las autoridades democráticas. Se fortalecerán las acciones de descentralización, municipalismo, rendición de cuentas y transparencia desde la sociedad civil organizada hacia el Estado y sus funcionarios, reconociendo que la convivencia intercultural es el elemento cohesionador para el funcionamiento integrado del Estado-nación.

Hacia 2032 el país contará con un Estado en capacidad de garantizar y dar respuesta a las necesidades vinculadas con los derechos humanos de la ciudadanía, con instituciones fortalecidas y en condiciones de hacer frente a los desafíos del desarrollo.

La administración pública se habrá modernizado y existirá una ley de servicio civil y de la carrera administrativa coherente con las necesidades de profesionalización que requiere la cosa pública.

1 Iq'



2013

El cargador del año 2013, constituye un nawal decisivo para marcar la ruta que permitió que los diferentes sectores y en los diferentes niveles de la organización territorial del país, establecieran mecanismos de diálogo y participación para la definición del Plan Nacional del Desarrollo.

Cobra especial significado el día 31 de mayo de 2013, en el cual la comisión de formulación aprobó la ruta metodológica del proceso de elaboración del plan.

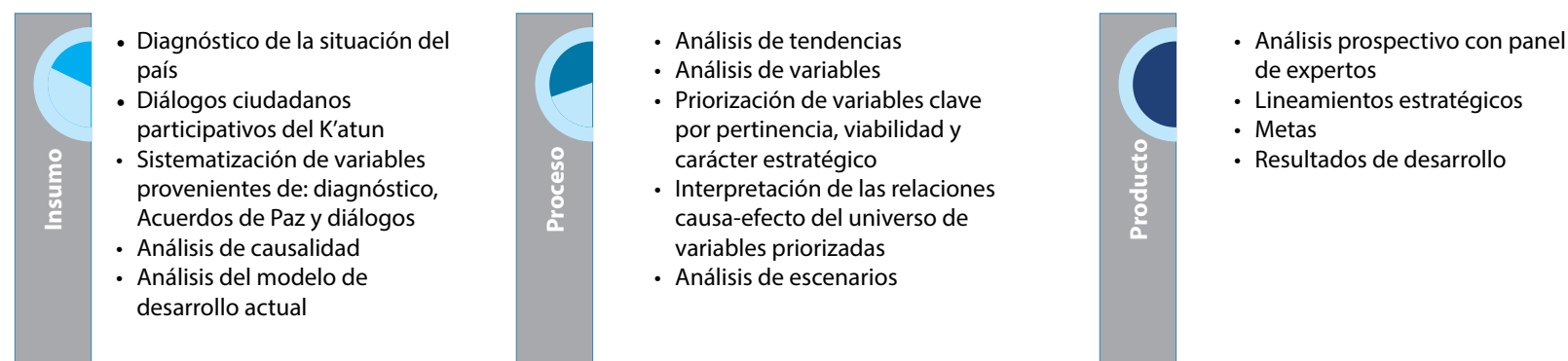
“Si es el buscador de la existencia, hablad, tú maíz, iluminad, tú frijol de pito, tú sol, tú formador, trabajad, no estéis quietos le dijo al maíz y al frijol del pito. ¡Solo formador!, tened vergüenza sois Espíritu del Cielo, no quebrantéis la voz, la figura del Venido del Infinito, Ocultador de Serpiente –dijeron-”
(Jiménez, 1978, pág. 7)

4 | Proceso metodológico para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo

Por mandato constitucional, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur) es la instancia que organiza y coordina la administración pública y tiene a su cargo «[...] la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial».² Para alcanzar este propósito, el Conadur, mediante *Acuerdo Número 02-2013*, integró la Comisión de Formulación y Seguimiento del Plan

Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032³ que, con el acompañamiento, asesoría y asistencia técnica de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán), diseñó y desarrolló un proceso metodológico de carácter participativo, incluyente y democrático para la construcción del *Plan Nacional de Desarrollo*.

Figura 1
Modelo insumo – proceso – producto



Fuente: Segeplán (2013). *Diseño de proceso. Plan Nacional de Desarrollo*.

² Artículo 225 de la *Constitución Política de la República de Guatemala*, Asamblea Nacional Constituyente. Mayo de 1985.

³ La Comisión quedó integrada por el secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, quien la preside; los ministros de Economía, Trabajo y Previsión Social, Comunicaciones, Agricultura, Ganadería y Alimentación; el alcalde representante de la Región II; los presidentes de los consejos regionales de desarrollo urbano y rural (Coredur) de las regiones II y VII; un representante de las organizaciones de trabajadores y uno del pueblo maya; dos representantes de las organizaciones de mujeres; la representante de las Asociaciones de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas de los Sectores de la Manufactura y los Servicios (mipymes); un representante de las organizaciones campesinas y una representante de las organizaciones cooperativas; el representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala (Usac) y el representante del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif), bajo la coordinación y conducción técnica de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán).

La propuesta metodológica para elaborar el K'atun se diseñó con el propósito de contar con un instrumento de orientación amplia y de carácter indicativo acerca de la gestión pública y social, con base en un enfoque sistémico. Los elementos de este proceso se ilustran en la figura 1.

El proceso fue realizado de manera secuencial y organizada, con mecanismos y formas de articulación ordenados en cinco fases: generación de condiciones; diagnóstico; diálogos ciudadanos participativos del K'atun; planificación y programación. (Véase figura 2)

El diagnóstico se realizó con el propósito de documentar las condiciones de desarrollo actual; esto permitió analizar, problematizar e identificar las principales variables del desarrollo y establecer una línea de base. Cuando los datos lo permiten, el contenido de este instrumento abarca un período de once años de análisis: 2002-2013. La información se desagregó por sexo, edad, pueblos y territorio; se origina en fuentes oficiales generadas por instituciones del Estado, estadísticas nacionales e internacionales provenientes de fuentes de información primaria y secundaria, así como estadísticas administrativas y otras contenidas en informes y estudios sociológicos, antropológicos, históricos, económicos y científicos.

El carácter participativo, incluyente y democrático de construcción del *Plan* se fundamentó en una serie de diálogos efectuados tanto en el seno de los Consejos de Desarrollo, como

en otros espacios de participación ciudadana. La legitimidad del proceso se basa en los planteamientos formulados como necesidades o demandas por parte de la sociedad, expresados posteriormente como resultados de desarrollo. Es por ello que los diálogos del K'atun son, en esencia, la construcción colectiva de lineamientos de desarrollo de largo plazo desde la ciudadanía.

Las modalidades de los diálogos fueron diversas; se realizaron conversatorios, talleres, reuniones e intercambios. Esta diversidad obedeció a la naturaleza de los sectores y espacios de diálogo establecidos. (véase mapa 1)

Diálogos con los sectores de sociedad civil representados en el Conadur:

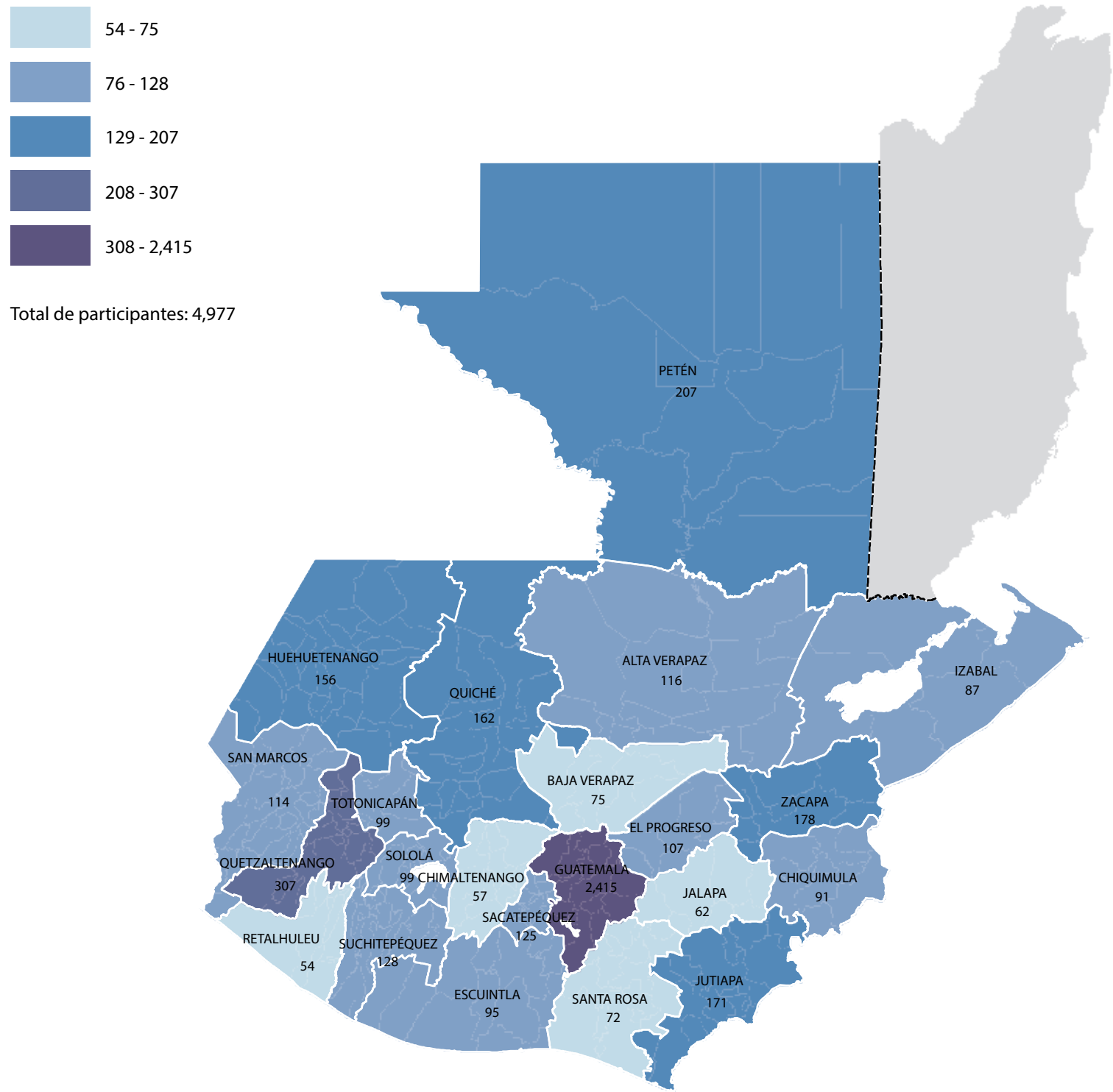
- Once diálogos de socialización y realimentación:
 - » Cooperativas
 - » Trabajadores
 - » Pueblo garífuna
 - » Campesinos
 - » Mujeres
 - » Pueblo xinka
 - » Pueblo maya
 - » Mipymes
 - » Jóvenes
 - » Niñez y adolescencia
 - » Organizaciones no gubernamentales (ONG)

Figura 2
Fases de formulación del *Plan Nacional de Desarrollo*



Fuente: Segeplán.

Mapa 1
Participantes en los diálogos del K'atun
Codede, sectores de la sociedad civil y ODM



Fuente: Segeplán (2013). *Diálogos. Plan Nacional de Desarrollo*.

Diálogos territoriales en el marco del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR):

- Veintidós diálogos con las unidades técnicas departamentales de los consejos departamentales de desarrollo (Codede)
- Veintidós reuniones en los Codede para aprobar el proceso, el cual fue refrendado y convalidado mediante sendas actas de estas instancias
- Seis reuniones en los consejos regionales de desarrollo urbano y rural (Coredur) para aprobar el proceso, el cual fue refrendado y convalidado mediante la misma cantidad de actas
- Ocho diálogos con las unidades técnicas regionales de los Coredur
- Ciento treinta y seis reuniones con consejos de desarrollo municipal (Comude) para aprobar el proceso, el cual fue refrendado y convalidado mediante ciento seis actas. (véase mapa 2)



La gobernanza es un pilar del desarrollo y de la democracia.

Talleres con otros sectores de la sociedad

- Talleres con otros sectores fuera del SCDUR: niñez, jóvenes y adolescentes y pueblo mopán en Petén
 - » Siete talleres en el marco de la agenda de ODM y agenda post 2015, con instituciones del Estado y de la sociedad civil (ODM 1 al 7)

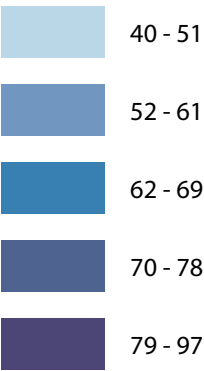
Reuniones de trabajo

- Cuatro reuniones en los nodos urbanos de Quetzaltenango, Flores (Petén) y Zacapa-Chiquimula
- Reuniones con actores del Organismo Ejecutivo, de sociedad civil y de cooperación internacional
- Reunión con el Comando Superior de Educación del Ejército de Guatemala
- Reunión con asesores y trabajadores del Congreso de la República
- Reuniones interinstitucionales con el sector público: Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap), Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Marn) e Instituto Nacional de Bosques (Inab); Ministerio de Cultura y Deportes (Micude); Comisión de Plan Nacional de Educación del Consejo Nacional de Educación; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS); Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesán); Ministerio de Economía (Mineco); Ministerio de Relaciones Exteriores (Minrex).

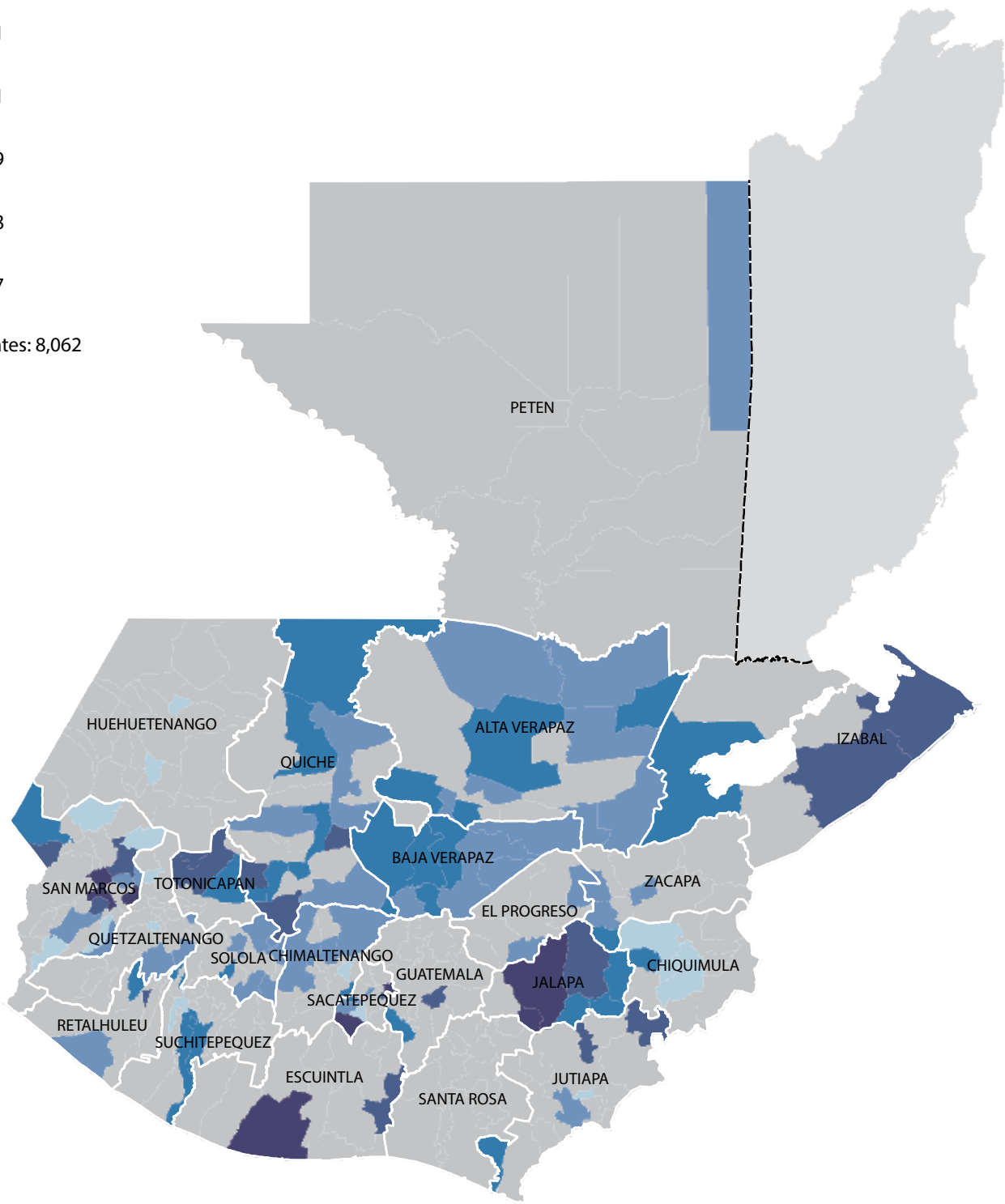
Presentaciones con otros actores:

- Gobernadores departamentales
- Sistema de las Naciones Unidas (SNU)
- Mancomunidades
- Fundación para el Desarrollo de Guatemala (Fundesa)
- Comisión de Economía del Congreso de la República
- Foro Permanente de Partidos Políticos
- Alianza por la Transparencia (AporT)
- Grupo de Donantes G13
- Seminario «Los Desafíos del Desarrollo en Guatemala», Universidad Rafael Landívar (URL)
- Colegio de Economistas de Quetzaltenango
- Grupo Impulsor Cairo + 20
- Agenda Política Mujeres en la Diversidad y Sector de Mujeres
- Centros e institutos de investigación

Mapa 2
Participantes en municipios (reuniones de Comude y otros)



Total de participantes: 8,062



Fuente: Segeplán (2013). *Diálogos. Plan Nacional de Desarrollo*.



El K'atun abre espacio a la participación propositiva de sociedad civil para la organización, coordinación y planificación del desarrollo.

El número total de participantes en los diálogos fue de 13,039 personas (2,450 en la ciudad capital; 2,537 en las cabeceras departamentales; y 8,062 en los municipios). En estas actividades se delinearon los ejes, resultados y metas del *Plan Nacional de Desarrollo*.

Cada uno de los eventos otorgó la posibilidad de analizar la pertinencia y relación que desde el nivel municipal, departamental y regional tiene esta propuesta de desarrollo del país que articula los procesos territoriales con la visión y políticas de largo plazo. Esto permitió recopilar percepciones de la sociedad como base para el análisis técnico, complementando así los insumos que configuran el *Plan*.

Los diálogos del K'atun se basaron en una metodología cualitativa que permitió, por la vía del intercambio de experiencias y conocimientos, identificar y plantear una serie de elementos estratégicos, que aportaron a la visión y a la fase de diseño del *Plan* desde una perspectiva de largo plazo.

Se realizaron 381 eventos en los que, desde la perspectiva de los actores participantes, se obtuvo un total de 14,993 enunciados.

De estos, 832 abonaron la definición de metas y desafíos, 810 constituyeron un insumo para las acciones estratégicas, y 635 se destinaron a nutrir los lineamientos estratégicos. El resto correspondió a reflexiones generales. Los aportes de este conjunto de enunciados se indican en la tabla 1.

Tabla 1
Temas y aportes recolectados en los diálogos ciudadanos

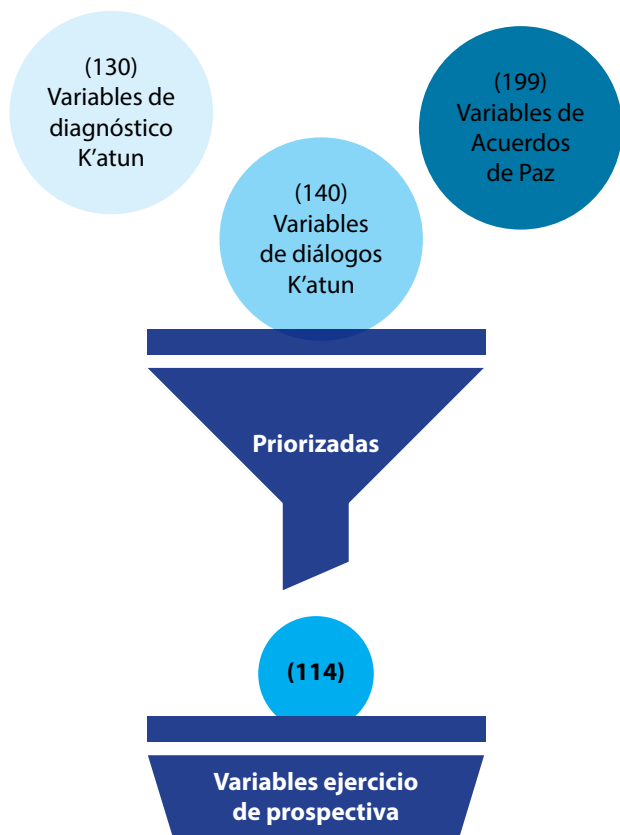
Desarrollo humano y bienestar social
797 aportes
Desarrollo económico
532 aportes
Agua, bosque y energía
481 aportes
Estado de derecho y democracia
467 aportes

Fuente: Segeplán (2013). Diálogos. *Plan Nacional de Desarrollo*.

Con posterioridad, se realizó un ejercicio de sistematización de los diálogos, en tres grandes momentos: a) compilación y organización de la información; b) clasificación de los enunciados y c) análisis e interpretación.

La fase de diseño del *Plan* se fundamentó en la combinación y adaptación de varios métodos de prospectiva, como herramientas diseñadas para la problematización, identificación y priorización de variables,⁴ todas ellas contenidas en el diagnóstico, los compromisos establecidos en los *Acuerdos de Paz* y los resultados de los diálogos ciudadanos. En la fase de priorización se optó por el método de análisis estructural, como base para establecer el comportamiento y tendencia de las variables en el tiempo, así como su posible variación como resultado de la intervención planificada. (véase figura 3)

Figura 3
Priorización técnica de variables

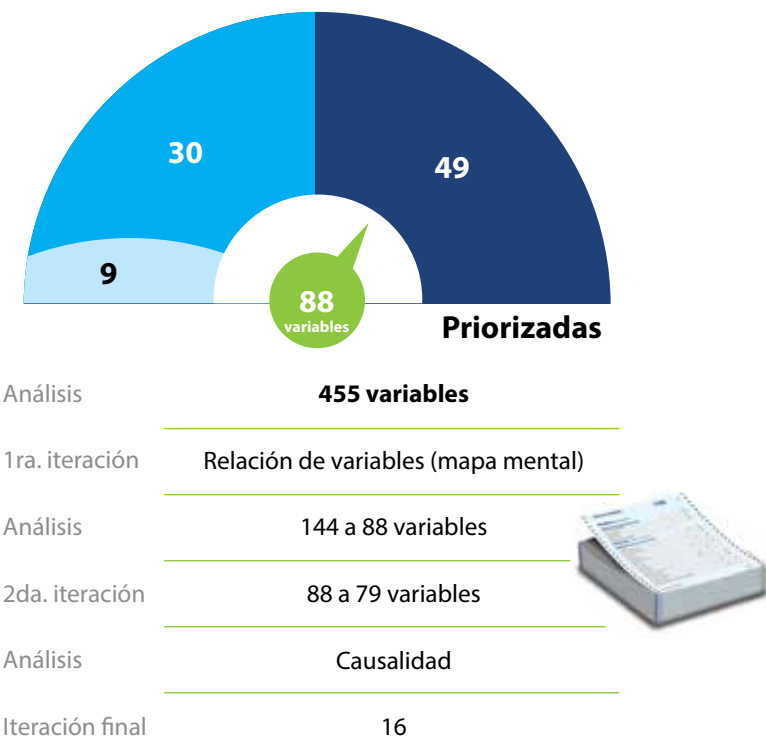


Fuente: Segeplán (2013). *Análisis y priorización técnica de variables, Plan Nacional de Desarrollo*.

Para esta tarea, las variables fueron ordenadas y clasificadas según su naturaleza, es decir, se separaron por dimensión (social, económica, ambiental e institucional) y se realizó un análisis de relación. Para el análisis se utilizó un mapa mental, con el propósito de organizar, visualizar y estudiar los problemas del país de manera lógica y estructurada. Ello, con el fin de definir criterios de decisión y establecer el nivel de prioridad de cada variable. (véase figura 5, página 26)

Con la aplicación de la metodología del semáforo de Regnier,⁵ un equipo técnico con distintas especialidades calificó las variables asignando valores entre 0 y 1. Se realizaron tres rondas o iteraciones con grupos de especialistas y, finalmente, se priorizaron 16 de 469 variables que fueron sometidas a la opinión de las personas expertas que definieron los posibles escenarios de desarrollo del país (Medina, 2006). (véase figura 4)

Figura 4
Variables ordenadas por prioridad

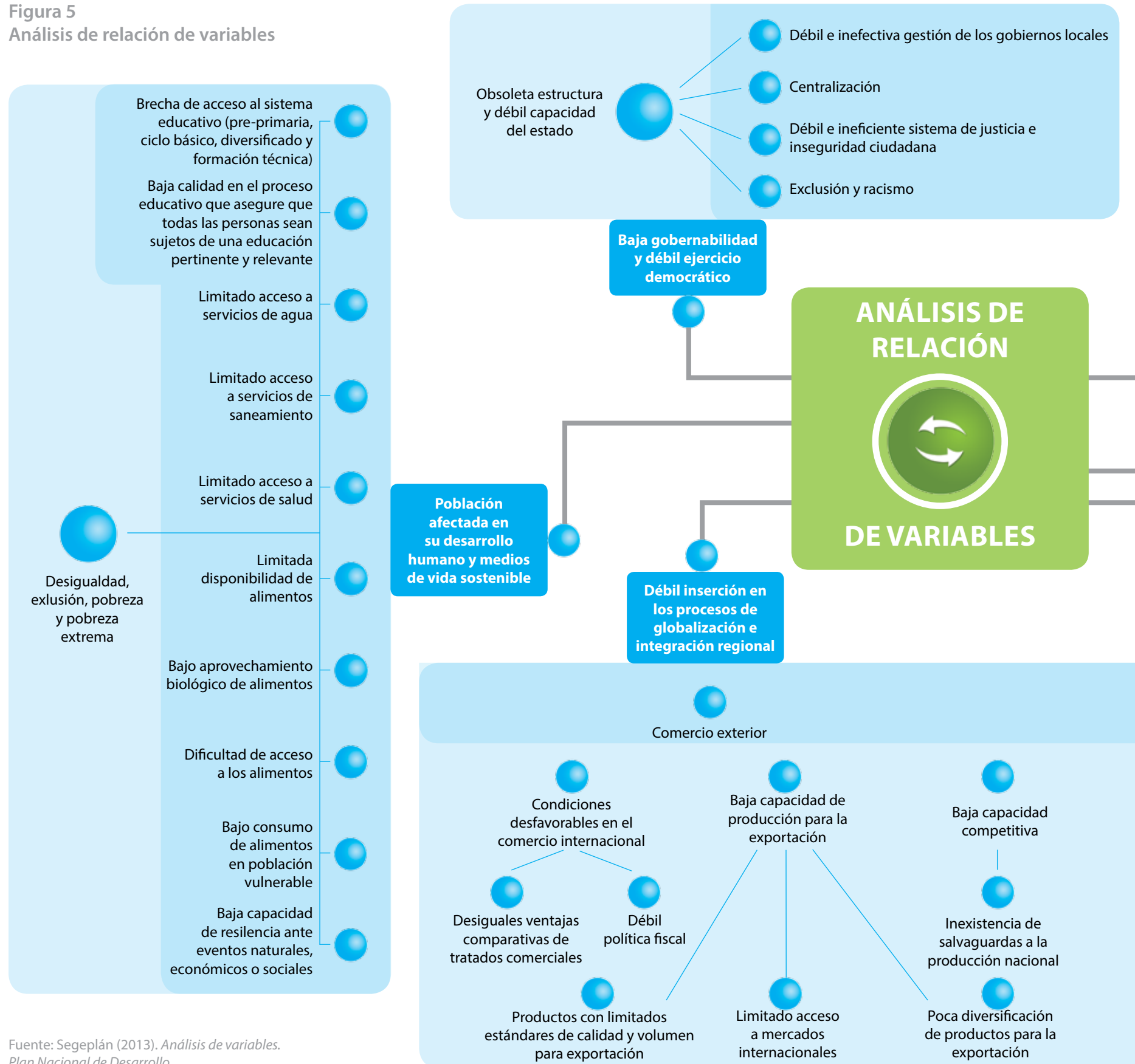


Fuente: Segeplán (2013). *Ejercicios de iteración para priorización de variables, Plan Nacional de Desarrollo*.

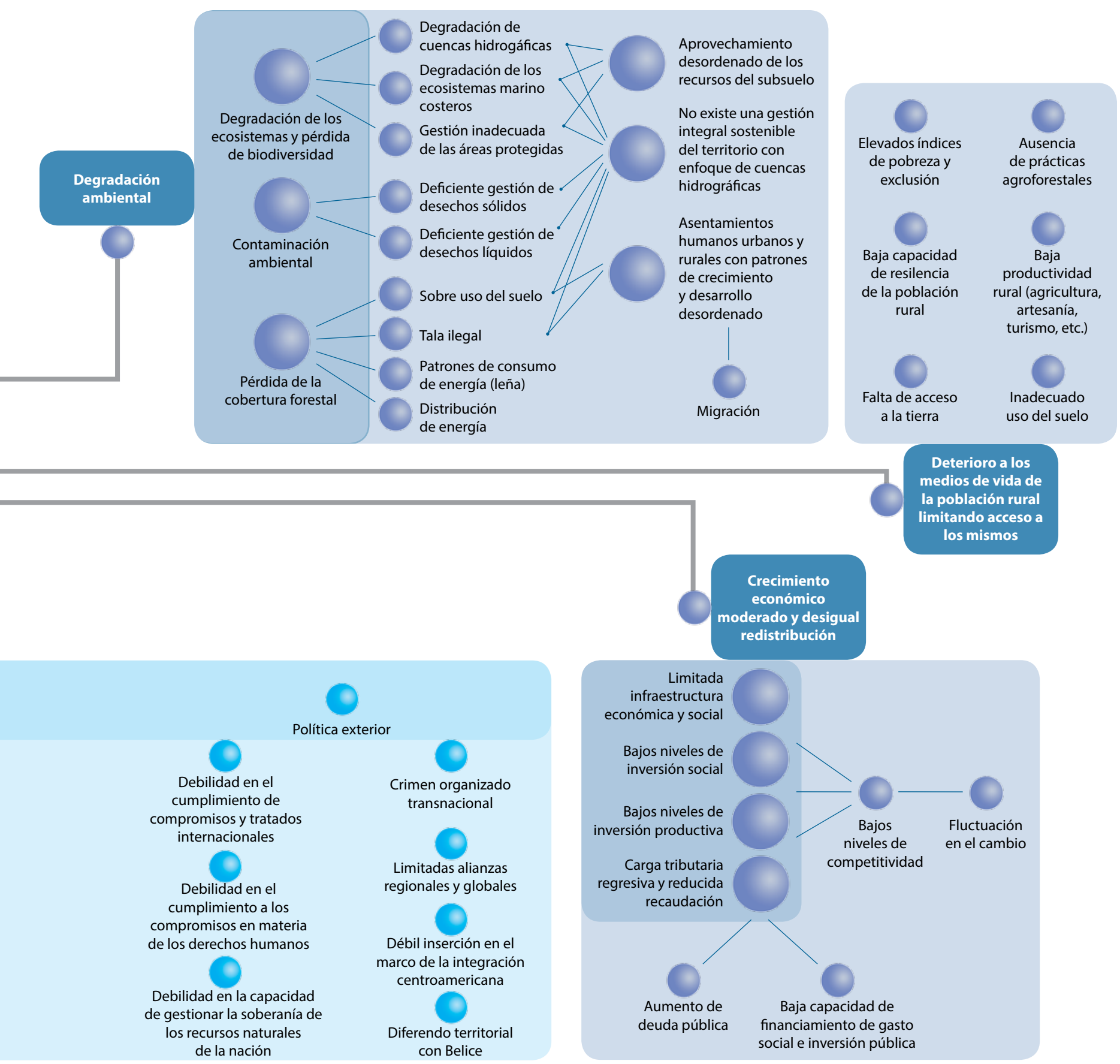
⁴ Para este caso, las variables se consideraron como aquella condición susceptible de ser modificada o sujeta a cambios en el tiempo, por medio de la intervención o acción planificada, en una o más condiciones que definen los indicadores planteados en la línea de base.

⁵ El ábaco de Regnier es un método concebido con el fin de interrogar a personas expertas y tratar sus respuestas en tiempo real, a partir de una escala de colores: verde, naranja y rojo. Tiene tres fases: a) recoger la opinión de los expertos; b) tratamiento de los datos; y c) discusión de resultados. El método permite a quienes divergen expresarse y valorar sus opiniones. No es el consenso lo que se busca, sino más bien el intercambio y el debate.

Figura 5
Análisis de relación de variables



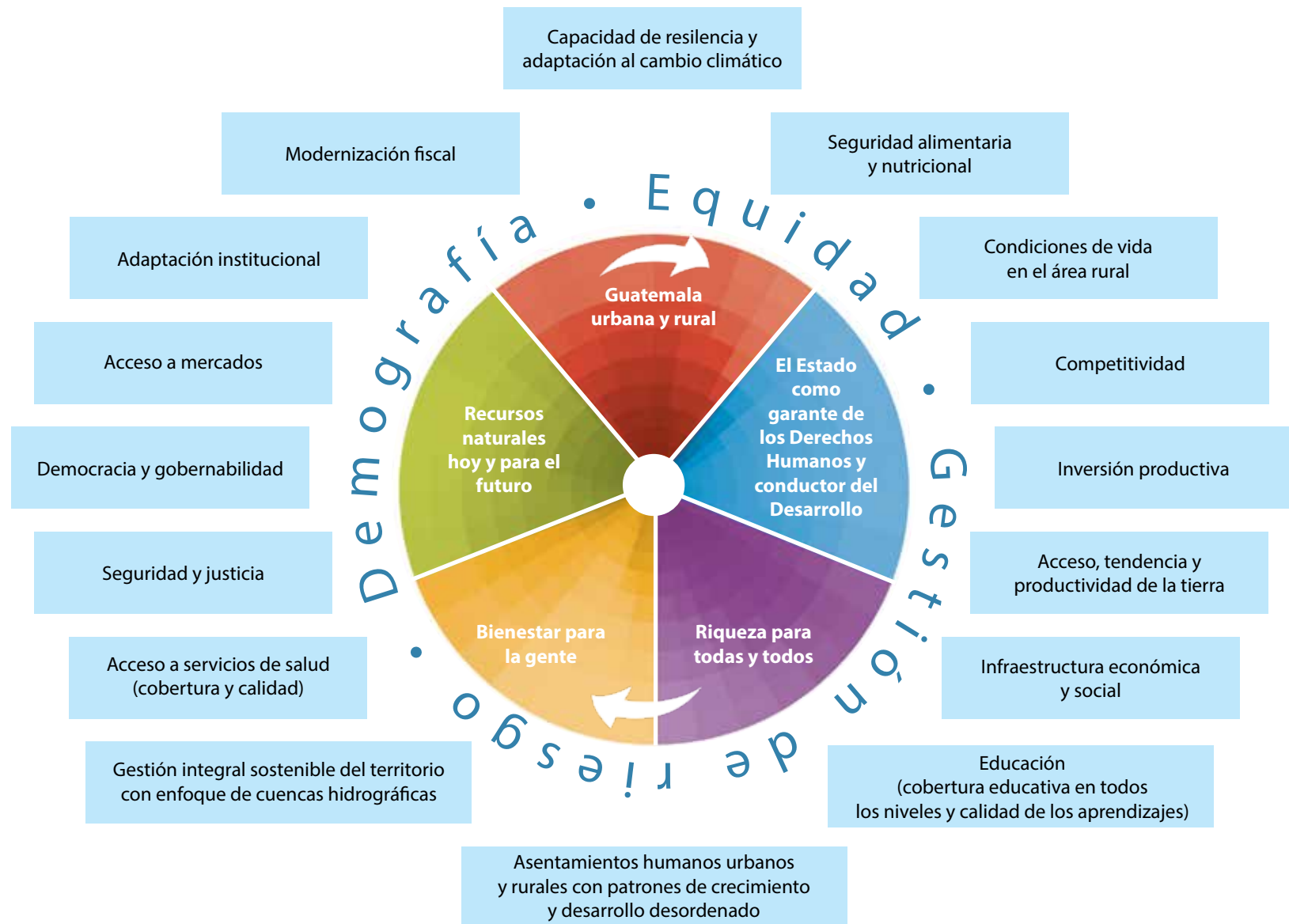
Fuente: Segeplán (2013). *Análisis de variables*.
Plan Nacional de Desarrollo.



Teniendo como base las dieciséis variables, se realizó un panel de expertos, con el propósito de hacer un ejercicio de prospectiva que, en el marco del análisis de escenarios, opinara sobre la tendencia y comportamiento de dichas variables en el tiempo. Se arribó a conclusiones sobre los principales desafíos del país y

la manera como se deben enfrentar. El proceso se desarrolló con la conducción de la Comisión K'atun del Conadur y contó con representantes del Gobierno y otros expertos invitados. Como resultado del ejercicio, se identificaron los Ejes de Desarrollo y las variables priorizadas en el *Plan*. (véase figura 6)

Figura 6
Ejes y variables del Plan Nacional de Desarrollo



Fuente: Segeplán (2013). *Variables priorizadas, Plan Nacional de Desarrollo*.

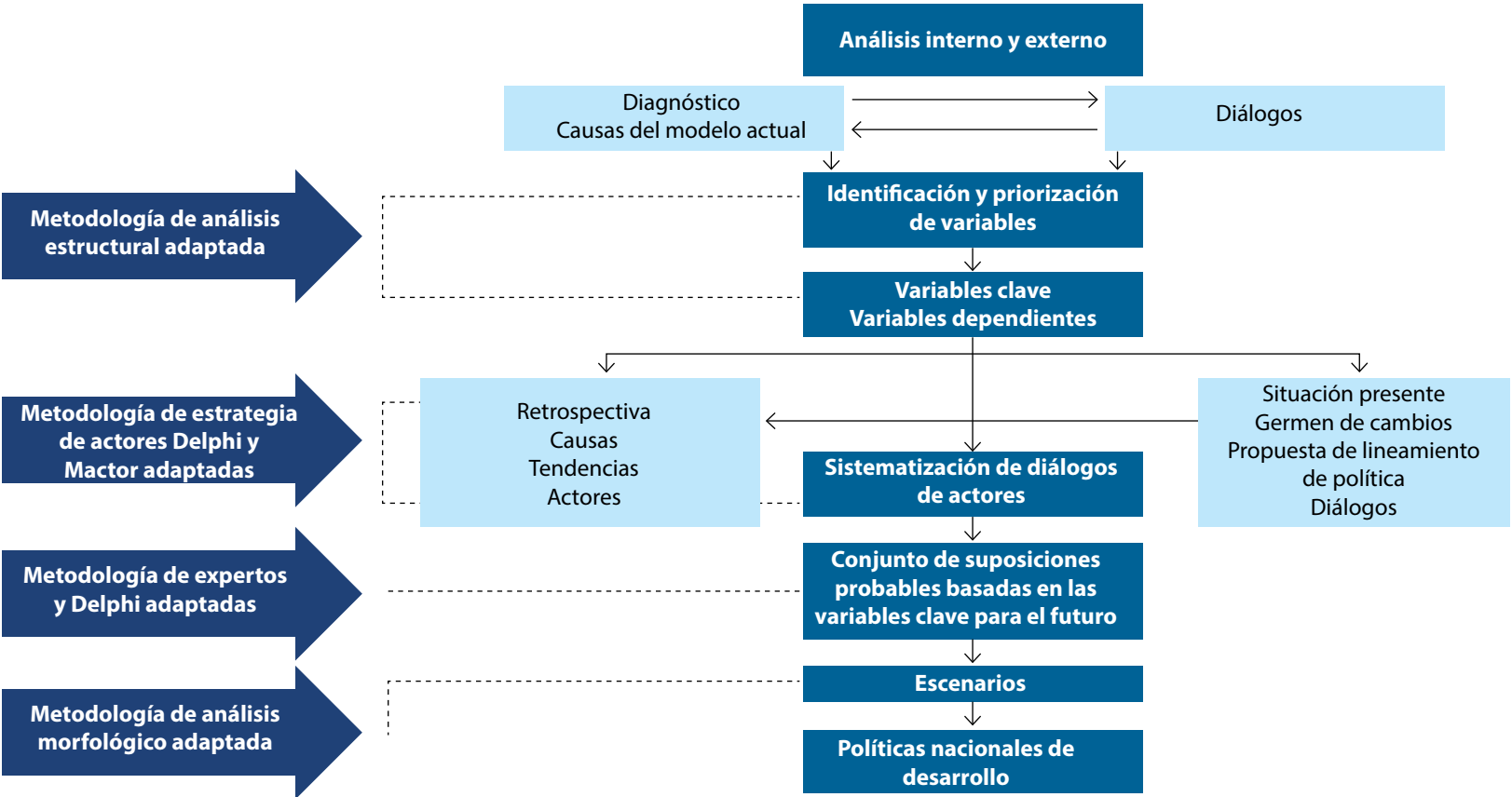
Con los lineamientos estratégicos definidos, se inició un proceso de análisis prospectivo por medio de la combinación de las metodologías Delphi, Mactor, análisis morfológico y estructural,⁶ con el propósito de examinar cada variable con criterios de pertinencia, factibilidad y aporte estratégico. (véase figura 7)

Mediante el análisis técnico de los indicadores y las variables priorizadas, se establecieron tendencias y escenarios a partir de las capacidades, acciones y recursos actuales, así como las proyecciones con relación a un horizonte temporal.

La decisión metodológica fue elaborar los escenarios a partir del método heurístico⁷ para alcanzar una mayor flexibilidad en la construcción del *Plan*, procurar la participación de actores sociales en la discusión de variables o políticas clave para el desarrollo, e interpretar los diálogos realizados a nivel nacional.

La construcción de escenarios se realizó únicamente como insumo para, a partir de las variables clave identificadas, establecer la tendencia o comportamiento estimado de los indicadores asociados con ellas. Este fue un ejercicio técnico que permitió dar coherencia y relacionar los indicadores de la línea basal con las variables identificadas en el diagnóstico, los *Acuerdos de Paz* y los diálogos territoriales.

Figura 7
Proceso general y métodos de planificación



Fuente: Segeplán, con base en Godet, M. (1994). *From Anticipation to Action*. Editorial Unesco.

⁶ El método Delphi puede ser definido como un método de estructuración de un proceso de comunicación grupal que es efectivo a la hora de permitir a un grupo de personas, como un todo, tratar un problema complejo. El Método Mactor permite identificar los eventos principales que señalan el camino hacia el futuro, para tener una mejor visión general de la interacción de eventos y una mejor comprensión de las relaciones entre los actores. El análisis morfológico trata de explorar de manera sistemática los futuros posibles a partir del estudio de todas las combinaciones resultantes de la descomposición de un sistema. El análisis estructural es una herramienta diseñada para vincular ideas. Permite describir el sistema gracias a una matriz que une todos sus componentes.

⁷ El método heurístico conocido como «Ideal», formulado por Bransford y Stein, incluye cinco pasos: a) identificar el problema; b) definir y presentar el problema; c) explorar las estrategias viables; d) avanzar en las estrategias; e) lograr la solución y volver para evaluar los efectos de las actividades. (Bransford J.D., 1986)



La participación local permite identificar y proponer la reducción de asimetrías y desigualdades.

La consulta a personas expertas permitió complementar el proceso de priorización de variables, el análisis de causalidad y la prospectiva temática. Esto contribuyó a emitir un juicio calificado y proponer los lineamientos de política o lineamientos estratégicos de desarrollo de largo plazo en los que el país debería concentrar sus principales esfuerzos.

Cabe indicar, al respecto, que se entiende por *lineamiento estratégico* la decisión que delinea el abordaje de un problema o potencialidad de forma prioritaria. Es decir, prestar atención a los factores del desarrollo que se consideran importantes y urgentes, pues podrán cambiar de manera gradual las condiciones estructurales causantes del atraso en el desarrollo de la población y del país, sin descuidar los otros aspectos, que se convierten en lineamientos operativos.

El concepto de lineamiento estratégico está ligado con la viabilidad de recursos humanos, financieros, tecnológicos, físicos, legales, los respectivos medios de evaluación de avance, logro de objetivos y resultados.

En ese orden de ideas, el país necesita disponer de lineamientos que orienten la gestión del Estado con base en la capacidad de articular el sistema de políticas públicas de manera coherente

y consistente con las prioridades nacionales, y estas con la capacidad operativa y ejecutiva de las instituciones. Estos lineamientos son el punto de partida para definir las políticas nacionales de desarrollo que, de manera holística, aporten estrategias, resultados, metas y una visión nacional de desarrollo de largo plazo.

Como dispositivo metodológico, la definición del denominado Modelo de Desarrollo Futuro requirió la realización de un diagnóstico situacional del país (línea de base), de los diálogos ciudadanos y de la posterior identificación de variables e indicadores que, desde diferentes niveles de causalidad, identificaran las prioridades expresadas en metas y resultados, que luego derivaron en lineamientos estratégicos de política, ordenados por Ejes de Desarrollo.

Este ejercicio permitió visualizar el tránsito del modelo excluyente, inequitativo e insostenible que ha configurado el desarrollo del país históricamente, hacia un modelo de desarrollo humano sostenible, como propuesta que viabiliza las transformaciones y cambios futuros.

Programación de la inversión: 2014-2032

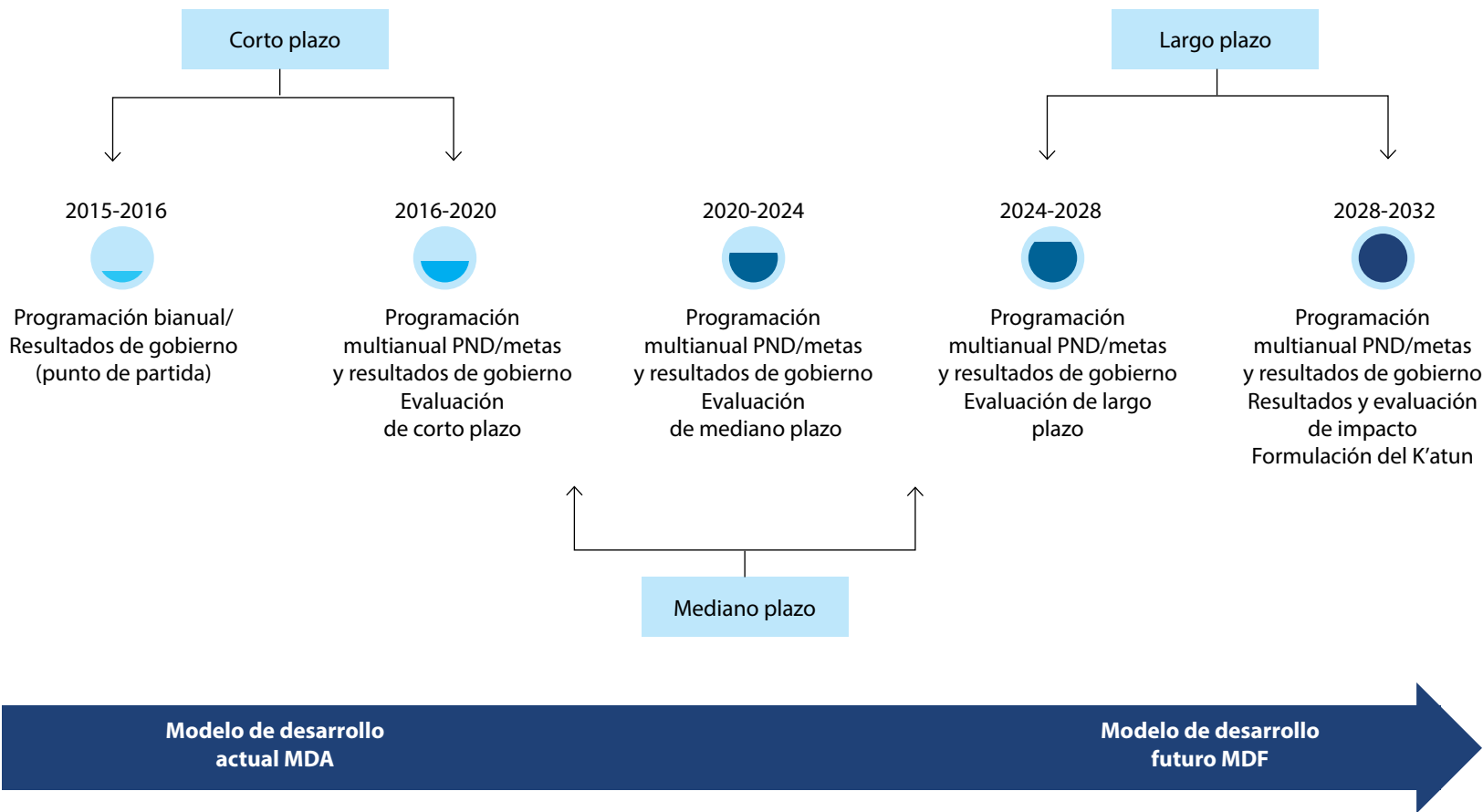
Con base en el modelo propuesto, las metas, resultados estratégicos y lineamientos contenidos en la propuesta de desarrollo, se deberá definir la programación de la inversión en el ámbito sectorial, territorial e institucional, en un horizonte de veinte años. Esta programación tendrá una periodicidad anual y multianual, a partir de su aprobación por parte del Conadur.

El *Plan* deberá constituir un instrumento para definir cómo, cuándo, dónde y con qué recursos se han de ejecutar las actividades para dar cumplimiento a las metas de desarrollo.

En función de los resultados y metas que el país ha de alcanzar, cada administración gubernamental deberá establecer las prioridades y orientar los recursos necesarios para la programación multianual. (véase figura 8)

El enfoque estratégico de la propuesta permite que el *Plan* identifique los elementos que modificarán gradualmente las causas estructurales que frenan el desarrollo del país. Integra criterios técnicos para que la institucionalidad pública, la iniciativa privada y la cooperación internacional dispongan de orientaciones con una temporalidad definida, sobre la base de resultados globales y particulares de cada política, y sobre su quehacer para el corto, mediano y largo plazos.

Figura 8
Ejecución del *Plan Nacional de Desarrollo*
Programación multianual por período de gobierno



Fuente: Segeplán (2013). Fase de programación, *Plan Nacional de Desarrollo*.



Parte 2

12 Iq'



1985

Guatemala inicia una etapa de construcción de vida democrática, la cual es reconocida en la Constitución Política de la República.

"-¡oríginas! –dijeron entonces-. Sólo lo dijeron y al punto se hicieron muñecos de madera labrada, engendraron como gentes, hablaron como gentes, esos eran los habitantes de la tierra que resultaron, se multiplicaron; tuvieron hijas, hijos los muñecos de madera labrada, pero no tenían nada de espíritu, mejor dicho nada de pensamiento, no pensaban en el Arquitecto, en el Formador solo caminaron, sólo gatearon; no pensaron en el Espíritu del Cielo y así cayeron en desgracia, fue prueba, es decir, fue remedo de gente"

(Jiménez, 1978, pág. 7)

5 | La planificación del desarrollo en el país

Como acción pública e instrumento orientador del desarrollo, la planificación nace en Guatemala con la fundación del Consejo Nacional de Planificación Económica (CNPE), en noviembre de 1954. Siguiendo las tendencias de la economía mundial y los distintos enfoques sobre la gestión pública,⁸ la planificación ha tenido en el país, a lo largo de los últimos sesenta años, matices distintos. Puede distinguirse, en general, cuatro grandes períodos.

El primero es el que da inicio con el gobierno revolucionario (1944) y termina diez años después (1954). En ese momento, las orientaciones de política estuvieron dirigidas a garantizar el bienestar de la población mediante acciones de protección y asistencia social, aprovechamiento de los recursos naturales, transformación de la economía en capitalista y con sentido nacional, reforma agraria y modernización del agro, así como promoción de procesos de industrialización (lo que incluía la creación de una banca).

Estas políticas de desarrollo en general, y de planificación, en particular, se modificaron, transformando las formas de gestión del Estado con la caída del gobierno revolucionario, en 1954.

Es en este momento histórico cuando se enmarca el segundo período de la planificación en el país: con los cambios políticos suscitados, se adoptaron mecanismos concretos para modificar el sistema económico a partir de la política económica. La influencia en las políticas de planificación y desarrollo se dio fundamentalmente a partir de dos estudios: el primero, solicitado por el Banco de Guatemala y realizado con el apoyo del Banco de la Reserva Federal de Nueva York y, el segundo, elaborado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Las principales orientaciones se refirieron a las políticas de desarrollo y al reforzamiento de la capacidad del Estado para la redistribución del gasto público, la eficiencia de las finanzas públicas y la priorización de las inversiones en infraestructura. El endeudamiento con los organismos financieros internacionales se hizo inminente en ese período, lo cual consolidó la dependencia económica del país con respecto a la política norteamericana.

Este viraje en las grandes orientaciones para el desarrollo económico y la conducción del Estado prolongó las contradicciones generadas por el modelo de producción agraria y profundizó las condiciones de exclusión y pobreza que hasta hoy padece la mayoría de la población rural.

⁸ Es importante señalar la influencia que tuvo, en la década de los cincuenta, la Comisión Económica para América Latina (Cepal), entidad que proponía reformas orientadas a la industrialización mediante sustitución de importaciones, el desarrollo productivo conducido por el Estado y la necesidad de reformas agrarias en la región.

Los planes nacionales de desarrollo se formularon siguiendo las recomendaciones y lineamientos de la planificación económica de la época, que se concentraba principalmente en los sectores de transporte y comunicaciones, energía eléctrica, agricultura y ganadería. Los temas vinculados con educación, salud, bienestar social, urbanización y servicios públicos quedaron postergados y eso contribuyó al deterioro de las condiciones de vida de la población.

Durante este período de la planificación, se orientó la creación de un ente que en nombre del Estado asumiera esa tarea y elaborara planes de desarrollo que pudieran evaluarse cada cinco años. Es en esta etapa cuando surge el Consejo Nacional de Planificación Económica (CNPE), entidad que inició la elaboración de los planes quinquenales.

Un tercer período se ubica entre 1982 y 1996, momento en que la planificación se orientó hacia agendas o lineamientos de gobierno. Esta forma de abordar la gestión desde la planificación, así como la influencia de las tendencias de la regionalización como enfoque territorial del desarrollo, permitió abordar iniciativas como el *Plan de acción urbana* y el *Estudio integrado de las áreas rurales*, las cuales tuvieron una fuerte incidencia en las propuestas que más tarde se convirtieron en la *Ley Preliminar de Regionalización* y la *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, vigentes a partir de los años 1986 y 1987, respectivamente.

A partir del inicio de los gobiernos democráticos, los procesos de planificación nacional fueron perdiendo interés y se hizo énfasis en planes con una mayor orientación hacia determinadas regiones del país. Uno de los planes más relevantes —que además recibió apoyo de la cooperación internacional— fue el *Plan de desarrollo integral de Petén*, finalizado en 1992. Este instrumento fue una condición de la cooperación para apoyar la construcción de la carretera que uniera a ese departamento con el resto del país, en el marco de una estrategia de sostenibilidad de la Reserva de la Biósfera Maya.

Otros planes fueron el de la costa atlántica, que ya contemplaba aspectos de análisis territorial como elemento para orientar las estrategias de desarrollo social y económico de esa zona del país. También se elaboraron los denominados «planes marco», en Las Verapaces, y la *Estrategia nacional de ordenamiento territorial* (Enot).

En 1992 se concluyó y presentó el *Plan de acción de desarrollo social 1992-2000* (Plades 1992-2000), que más adelante fue sustituido por el *Plan de acción de desarrollo social 1996-2000* (Plades 1996-2000), «Desarrollo social y construcción de la paz», que obedecía a los cambios institucionales y políticos en el marco de los avances de las negociaciones de paz.

Los Plades se convirtieron en el parteaguas de la tradición de planificación en Guatemala al incorporar en los procesos de planificación nacional y territorial temas como el empleo y la previsión social, educación, salud, vivienda, asentamientos humanos, alimentación, nutrición, familia y medio ambiente. Todos estos temas habían permanecido postergados y su atención fue dispersa durante los distintos gobiernos militares que hubo en el país.

El cuarto período puede enmarcarse de 1996 a la fecha. La firma de los *Acuerdos de Paz*, específicamente la planificación asociada con el *Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria*, retomó el espíritu de la participación ciudadana en la planificación, contenido en la *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, para establecer un proceso multinivel, de abajo hacia arriba.

El contexto político nacional y la influencia de las dinámicas internacionales relacionadas con las contradicciones en el modelo de gestión del desarrollo; las políticas neoliberales; los acuerdos y compromisos internacionales en materia de derechos humanos; y la incipiente construcción de un sistema democrático y político en el país, fueron condicionantes del proceso de reducción del Estado y de la planificación del desarrollo. También desaparecieron las unidades sectoriales de planificación y esta sobrevivió como un ejercicio vinculado con aspectos operativos y de presupuesto, postergando las dimensiones estratégicas. Destaca, en esta fase, la conversión de la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica en Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán).

Es en ese momento cuando confluye la importancia de la producción de datos estadísticos como insumo fundamental para la toma de decisiones, la planificación y el desarrollo.

En el año 2000, con el cambio de gobierno y las orientaciones o tendencias de los organismos internacionales, la necesidad del país de abordar temas estructurales de manera explícita y disponer de instrumentos que orientaran el desarrollo nacional

dio lugar a la *Estrategia de reducción de la pobreza* denominada *El camino de la paz* (Segeplán, 2001). En ella se prestó atención preferencial al área rural, al fortalecimiento de la gestión pública, el impulso a la descentralización y el aumento de la participación ciudadana.

De este esfuerzo se rescata el haber puesto en la agenda pública, de manera explícita y focalizada, el combate a la pobreza, definida, esta última, como el resultado de una serie de interacciones políticas y económicas que afectaban las condiciones de vida de la población.⁹

Un aspecto relevante de esta *Estrategia* fue la consideración de una amplia gama de aspectos relacionados con el desarrollo nacional, entre los que se puede mencionar: crecimiento económico con equidad, estabilidad macroeconómica, aumento de la inversión pública, clima favorable para la inversión privada, inversión en capital humano, seguridad alimentaria, educación, salud, inversión en capital físico, agua potable y saneamiento básico, caminos rurales, electrificación rural, desarrollo agropecuario, multiculturalidad e interculturalidad, equidad de género y reducción de vulnerabilidad frente a desastres naturales.

Sin embargo, en la práctica, la mayoría de los temas planteados no fue ejecutada de acuerdo con lo programado debido a las condiciones políticas e institucionales que impidieron la asignación oportuna de recursos. Otro factor que incidió fue la falta de mecanismos e instrumentos de evaluación que permitieran replantear las propuestas de inversión de los sectores responsables de la ejecución de la *Estrategia*. A todo ello cabe sumar el correspondiente cambio de gobierno.

A pesar de esto, la elaboración de la *Estrategia* sentó las bases para la formulación de estrategias regionales, departamentales y municipales de reducción de la pobreza. De esa cuenta, la reducción de la pobreza y los temas específicos planteados desde el nivel nacional fueron el denominador común en los procesos de planificación, en el marco del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR).

Se realizaron aproximadamente 120 estrategias municipales de reducción de la pobreza. Estas fueron diseñadas con el objeto de mejorar la calidad de vida de la población, contribuyendo con ello a facilitar la gestión municipal y orientar las inversiones, las cuales se destinaron a identificar y priorizar aspectos sociales y culturales, de infraestructura social y productiva, económicos y ambientales. Para ello se focalizaron las áreas que presentaban los mayores índices de pobreza y pobreza extrema. El principio fue eliminar la pobreza extrema y reducir la pobreza general.

En estos procesos participaron de manera activa representantes de los pueblos indígenas, las mujeres y los jóvenes, además de los representantes institucionales y de la cooperación internacional con presencia en los municipios.

Este ejercicio fue el inicio de la homologación metodológica de la planificación nacional en los ámbitos municipales, departamentales y regionales. Tradicionalmente habían sido procesos realizados con base en la oferta de cooperación internacional, apoyados y orientados por las políticas y lineamientos de cooperación técnica que, en coordinación con las instituciones públicas guatemaltecas, se aplicaron en distintas áreas geográficas del país.

Al cambiar la administración gubernamental, se replanteó la estrategia nacional de reducción de la pobreza, a la cual se denominó *Estrategia de reducción de la pobreza, Guate solidaria rural* (Segeplán, 2006). Este ejercicio fue realizado en el marco de la gestión de un préstamo de apoyo presupuestario y del apoyo de una agencia de cooperación técnica, para su implementación.

El propósito de esta nueva *Estrategia* fue que las instituciones públicas orientaran su gestión mediante lineamientos, objetivos y metas, para asignar recursos y definir acciones que redujeran la extrema pobreza. Para ello se identificaron cuatro ejes: a) la protección social mediante la provisión de servicios básicos; b) el fortalecimiento de las capacidades humanas y productivas; c) la generación de oportunidades sociales y económicas; y d) la ampliación del patrimonio individual y colectivo de los más pobres.

⁹ Según la medición de la *Encuesta nacional de ingresos y gastos familiares 1998/99 (Enigfam)*, el 66% de la población guatemalteca vivía en situación de pobreza. En este mismo período se elaboró el primer mapa de pobreza en el país.

La implementación constó de tres etapas: una de coordinación interinstitucional; otra de focalización de acciones en las comunidades más necesitadas (que debían aumentar gradualmente hasta 2015); y una tercera, de evaluación de resultados e impacto de las acciones.

Esta *Estrategia de reducción de pobreza* constituyó un ejercicio que se compatibilizó con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), dadas sus áreas de intervención: educación primaria, salud preventiva, desnutrición, acceso a servicios básicos, entre otros. Sin embargo, nuevamente con el cambio de gobierno la *Estrategia* perdió continuidad.

En ese mismo período gubernamental se replanteó la importancia de la planificación territorial como orientación de la gestión del desarrollo desde lo local, a partir de un modelo de planificación que articulara los procesos territoriales con los sectoriales. El ordenamiento territorial trascendió el enfoque urbano y se convirtió en punto de partida del proceso de planificación territorial.¹⁰

Todos estos antecedentes sirvieron para dar inicio a la discusión en Segeplán sobre cómo abordar la planificación territorial con un enfoque sistémico, considerando los aspectos sectoriales, de inversión y de cooperación. El objetivo era construir un modelo de gestión territorial que, iniciando desde los procesos internos de Segeplán, trascendiera a un sistema más amplio que incorporara las políticas públicas y la participación de las instituciones públicas y los consejos de desarrollo.

En este sentido, uno de los mandatos sustantivos de la Segeplán es orientar y coordinar los procesos de políticas públicas sectoriales, y facilitar el desarrollo nacional mediante el acompañamiento técnico del proceso descentralizado de planificación y programación de la inversión pública (Congreso de la República de Guatemala, 1997).

Las atribuciones de Segeplán incluyen también la secretaría técnica del SCDUR, dando una faceta territorial a su responsabilidad de facilitar los procesos de planificación y priorización de la inversión en los territorios, en el marco de procesos participativos (Congreso de la República de Guatemala, 2002).

En ese contexto, dio inicio la consolidación del Sistema Nacional de Planificación (SNP), en apoyo al Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo. Esta articulación se formalizó institucionalmente a partir del año 2009.

El SNP tiene como objetivo articular las políticas de Estado con las prioridades del país para administrar los recursos públicos, en la perspectiva de alcanzar el desarrollo sostenible. El SNP es, de hecho, la articulación de los procesos de planificación institucional/sectorial en todos sus niveles. Se lleva a cabo en el seno del SCDUR, donde el Ejecutivo coordina con actores clave de la sociedad civil organizada y de la iniciativa privada.

El SNP interrelaciona al Sistema de Consejos con otros actores políticos y de cooperación internacional para la gestión de las políticas públicas, para los procesos de planificación territorial, sectorial e institucional, y para la orientación de la inversión pública. (véase figura 9)

Figura 9
El Sistema Nacional de Planificación (SNP)



Fuente: Segeplán (2011). *Guía para la elaboración de un plan de desarrollo municipal. Módulo 1, marco conceptual y metodológico*. Guatemala: Segeplán.

¹⁰ Durante ese mismo período se observa una mayor producción de políticas públicas relacionadas con la equidad, aunque no necesariamente articuladas con los procesos de planificación y programación. En contraposición, cobró vigencia la discusión sobre la necesidad de vincular el presupuesto con las acciones de política relacionadas con estos temas.

En el marco de este nuevo momento de la planificación dio inicio el proceso de articulación plan-presupuesto, pese a que la *Ley del Ejecutivo* y la *Ley Orgánica del Presupuesto* lo establecían desde 1997. En la actualidad se asume como una prioridad desarrollar procesos de planificación en función de lograr cambios en las condiciones de vida de la población.

El SCDUR constituye tanto el espacio de representación más importante con que cuenta la población como el medio principal de participación ciudadana multinivel para la socialización de la gestión pública. Por ello, es en su seno donde es posible llevar a cabo la planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta la condición multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

El objetivo del SCDUR es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada (Congreso de la República de Guatemala, 2002).

El SCDUR está integrado por niveles, de la siguiente manera:

- El nacional, con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.
- El regional, con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural.
- El departamental, con los Consejos Departamentales de Desarrollo.
- El municipal, con los Consejos Municipales de Desarrollo.
- El comunitario, con los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

La puesta en marcha del SNP retoma el carácter multinivel del SCDUR y obedece a lógicas diferenciadas, según escalas territoriales que permiten establecer sinergias entre los procesos, niveles y ciclos de planificación del desarrollo.

Dado que la relación entre desarrollo humano y territorio requiere enfoques teóricos y metodológicos que articulen una visión estratégica e integral para los procesos de planificación y gestión territorial, en la *Guía de planificación para el desarrollo municipal* se identificaron tres enfoques de la planificación.

El primero reconoce que las dimensiones sociales, económicas, políticas, ambientales y culturales basadas en un territorio específico tienen a las personas como objetivo y sujeto del desarrollo y, de igual manera, a la relación con su entorno natural.



Los diálogos K'atun permitieron intercambio de conocimientos.

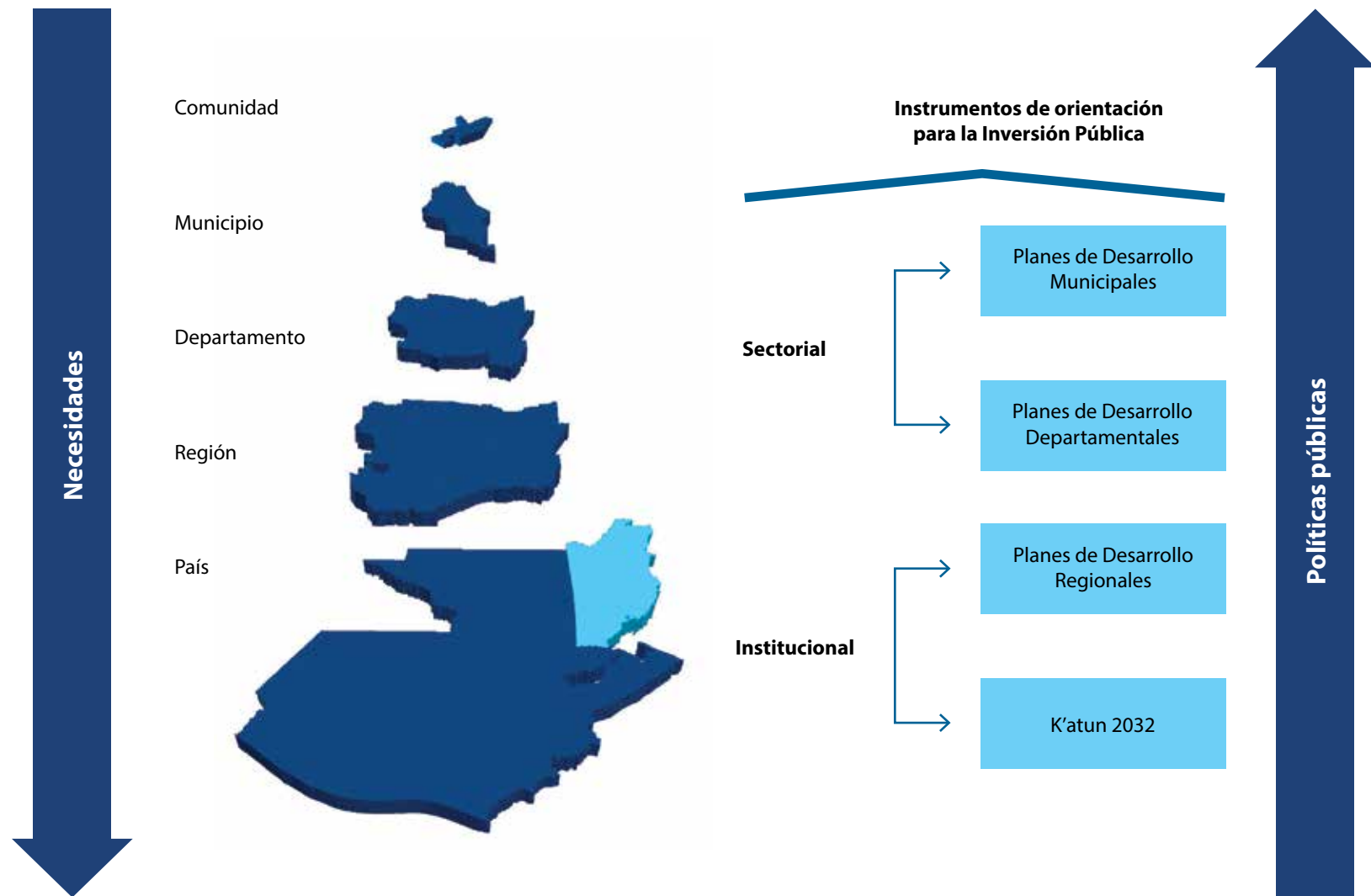
El segundo, que los procesos de ordenamiento territorial son consecuencia y, a la vez, complementan la lógica prospectiva para modificar las condiciones y dinámicas territoriales a partir de las estrategias y acciones deliberadas de cambio que se plantean en un proceso de planificación (iniciativas de inversión social, económica y física). En todo caso, ambos enfoques aluden al establecimiento de relaciones Estado-sociedad-territorio con énfasis en el desarrollo humano, la capacidad de resiliencia, la sostenibilidad y la seguridad humana.

Un tercer enfoque se refiere al carácter intersectorial del territorio, que se manifiesta por medio de las políticas nacionales, las acciones de los ministerios sectoriales, la coordinación que facilita el SCDUR, las acciones que permiten aportar integralidad desde las competencias y rectorías propias de cada ámbito y nivel de intervención.

A partir de la lógica multinivel, el sistema de planificación abordó los procesos municipales bajo la consideración de que los territorios municipales son sistemas de relaciones socio-territoriales, múltiples y abiertas que buscan potenciar sus capacidades para fortalecerse internamente y obtener intercambios equivalentes con su entorno, con enfoques de desarrollo humano sostenible. (véase figura 10)

De 2009 a 2011 se realizaron 328¹¹ planes de desarrollo municipal, lo cual constituye un aporte sin precedentes en la historia del país. En este nivel, los elementos constitutivos de los planes de desarrollo recogieron aspectos estratégicos del contexto territorial. En ello se reconoce la importancia de la participación ciudadana organizada para plantear demandas de desarrollo, así como la intencionalidad de vincular y recuperar las dimensiones de las políticas públicas, los programas y estrategias del Organismo Ejecutivo. (véase figura 11)

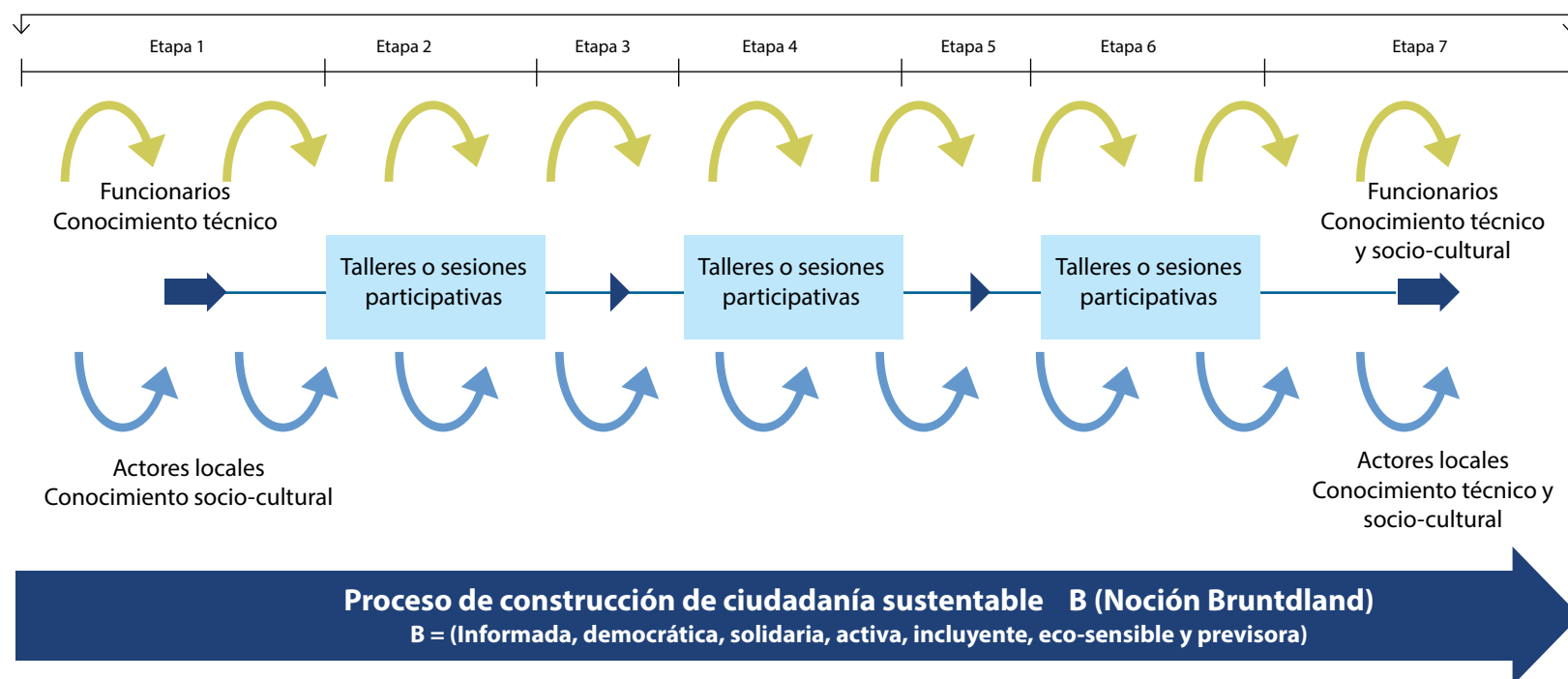
Figura 10
Lógica multinivel del SNP



Fuente: Segeplán (2011). *Guía para la elaboración de un plan de desarrollo municipal. Módulo 1, marco conceptual y metodológico*. Guatemala: Segeplán.

¹¹ Es importante mencionar que, en la actualidad, se trata de 338 municipios en el país. En ese sentido, el reto es que los municipios creados recientemente elaboren sus planes de desarrollo como la base local/territorial del plan nacional de desarrollo.

Figura 11
Modelo del proceso participativo de planificación



Fuente: Segeplán (2011). *Guía para la elaboración de un plan de desarrollo municipal. Módulo 1, marco conceptual y metodológico*. Guatemala: Segeplán.

El reto de este proceso fue construir desde y con el apoyo de la institucionalidad gubernamental y municipal los espacios técnicos para su realización y los vínculos políticos para su viabilidad y utilidad. Además, por el efecto de los fenómenos naturales y los desastres ocasionados, se reconoció la importancia de planificar e incorporar la gestión de riesgo como elemento constitutivo transversal de la planificación y el ordenamiento territorial. (véase figura 12, página 42)

En el nivel departamental, se han completado 21 planes, los cuales cuentan con enfoques definidos en los que se adapta la metodología de planificación municipal al contexto territorial departamental. Estos planes se formularon principalmente con la participación de las unidades técnicas departamentales y de representantes de la sociedad en los consejos departamentales de Desarrollo.

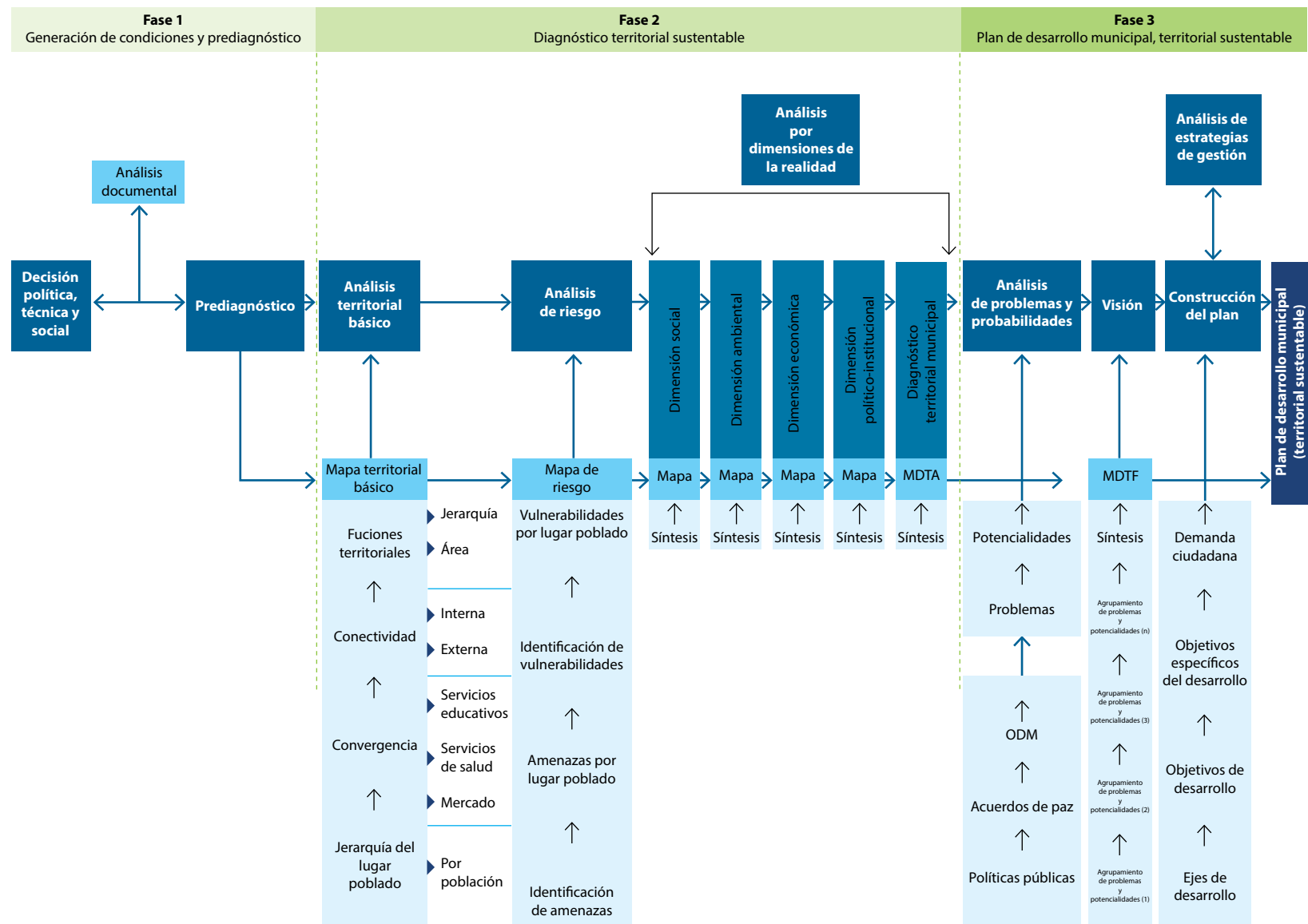
El propósito fundamental de estos planes es identificar y proponer la reducción de las asimetrías y desigualdades entre municipios, así como la búsqueda de la articulación e integralidad de la gestión pública por medio de la coordinación interinstitucional, sectorial y local. De manera que los planes

departamentales no constituyen la suma de los planes municipales, sino que identifican iniciativas de inversión con características más integrales que las de los proyectos municipales.

En otros ejercicios de planificación territorial se formularon tres planes regionales. Uno, el *Plan de desarrollo integral de Petén*, que fue la actualización del *Plan* presentado en 1992 y que se consideró regional dado que Petén, de acuerdo con la *Ley Preliminar de Regionalización* y la *Ley de Consejos de Desarrollo*, es departamento/región.

Los otros dos fueron el *Plan de desarrollo del litoral del Pacífico* y el *Plan de la Franja Transversal del Norte*. El primero fue formulado en el marco de la dinámica política de la coyuntura gubernamental y obedeció a criterios de homogeneidad natural (llanuras costeras aluviales cuaternarias) y al desarrollo productivo de esta zona del país. En el caso del segundo *Plan*, el criterio principal fue atender el desarrollo integral de la zona de influencia de la carretera que une los departamentos de Huehuetenango e Izabal, y que permite articular con la red vial nacional al norte del país, tradicionalmente segregado de las opciones de desarrollo.

Figura 12
Proceso metodológico de planificación municipal



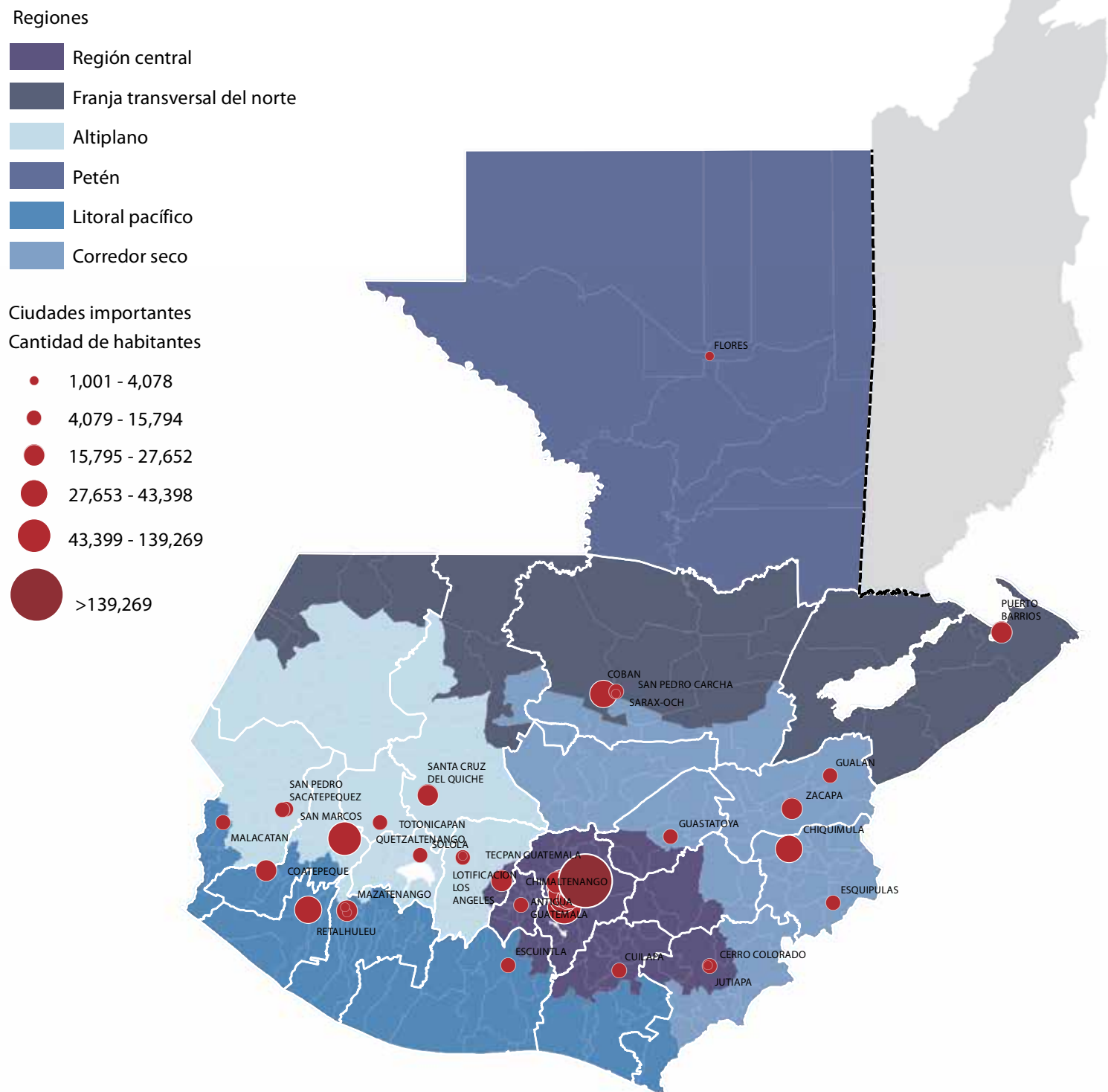
Fuente: Segeplán (2011). *Guía para la elaboración de un plan de desarrollo municipal. Módulo 1, marco conceptual y metodológico*. Guatemala: Segeplán.

Existe, por su parte, un ejercicio técnico no oficial de regionalización elaborado por Segeplán y que, con algunos criterios de homogeneidad, ha permitido abordar los procesos de planificación señalados. (véase mapa 3)

Una propuesta de regionalización será viable en la medida en que se articule geográficamente con las características político administrativas del país y con la institucionalidad, procurando orientar su gestión según competencias.

Para lograrlo, deberán considerarse los procesos de descentralización/desconcentración; de empoderamiento de las entidades territoriales; los efectos de la planificación y el ordenamiento territorial y ambiental; de adaptación y fortalecimiento de las capacidades locales y regionales para el desarrollo; de alianzas entre gobierno y sociedad civil (en particular el sector privado y las universidades), sectores con los que se puede iniciar el diálogo para la revisión de la *Ley Preliminar de Regionalización*.

Mapa 3
Mapa de regionalización no oficial para
formulación de planes específicos



Fuente: Segeplán, SINIT 2013

Balance de la planificación en el país

Si se parte del criterio de que los planes de desarrollo son, en principio, procesos políticos en los que prevalece la decisión de las autoridades —aunque estas estén sustentadas en la capacidad de interpretar los procesos sociales de manera técnica—, es válido apuntar algunos de los aspectos negativos y positivos que ha tenido la planificación en el país durante los años recientes. Se busca entonces, en este apartado, brindar algunos lineamientos estratégicos para el fortalecimiento y consolidación de la planificación sectorial, territorial e institucional, como uno de los medios para alcanzar el desarrollo nacional.

En ese sentido, los planes deberán ser replanteados en función del criterio que los considere, además de documentos, *instrumentos* de negociación y de gestión, así como procesos constantes e iterativos de análisis, evaluación y redireccionamiento de objetivos, estrategias y acciones que apuntan permanentemente a la obtención de resultados de desarrollo local y nacional.

Es necesario mencionar que la alta volatilidad del sistema político partidario, genera una falta de continuidad en el ciclo de ejecución de las políticas públicas; particularmente en la priorización de recursos financieros y la continuidad de programas entre diferentes períodos gubernamentales.

Por lo general, la mayor parte de planes de desarrollo formulados hasta antes de 2009 fue producto de decisiones políticas. Sin embargo, esas decisiones no siempre se reflejaron en la asignación de recursos y, por consiguiente, en el cambio de las condiciones de vida de la población.

En el nivel municipal, los procesos de planificación fueron un ejercicio que, por primera vez, permitió que la mayor parte de los planes elaborados trascendiera el cambio de gobierno. Es decir, siguieron teniendo vigencia y prácticamente ninguno fue «reelaborado» por las nuevas administraciones y los gobiernos reelectos.

Este resultado se debe a la capacidad operativa de que se dispuso para el seguimiento, así como a las orientaciones que se brindaron a los gobiernos municipales, basadas en un proceso programado de análisis, difusión y negociación con ellos. Ello se tradujo en actividades de «relanzamiento» de los planes.

En este proceso, un aspecto relevante fue la identificación de más de 35 mil ideas de proyectos surgidos de los planes de desarrollo municipal, que al año 2013 tenían un 17% de ejecución. Esta situación no es, sin embargo, del todo positiva, dado que la mayoría de iniciativas de inversión aún tiene un alto grado de discrecionalidad política en cuanto a la decisión de las inversiones. En estos procesos intervienen concejos municipales, consejos de desarrollo y diputados distritales que, en algunas ocasiones, pierden de vista las iniciativas que surgen desde los consejos comunitarios y municipales de Desarrollo.

En el ámbito técnico y participativo, los planes de desarrollo municipal tienen como base una metodología construida a partir de una larga experiencia acumulada, lo que ha permitido acercarse con mayor precisión a los actores locales, sus necesidades y expectativas. Este acercamiento se ha dado mediante procesos en los que el enfoque ha sido priorizar a la población y su dinámica, además de los aspectos económicos, naturales, funcionales e institucionales que suceden en los ámbitos y espacios locales.

Los planes de desarrollo municipal aún enfrentan desafíos para mejorar su calidad e impacto. Uno de ellos es profundizar esfuerzos para que, mediante procesos participativos, se logre realizar la alineación con las prioridades, metas y resultados del plan nacional de desarrollo, con miras a lograr articulación con los planes sectoriales e institucionales de las entidades públicas. Asimismo, vincular, mediante las plataformas necesarias, la planificación del desarrollo con la planificación operativa y la programación de las correspondientes inversiones municipales, departamentales y nacionales. Por otro lado, el análisis y gestión de riesgo debe incorporarse de manera explícita en cada una de las fases de los planes mediante la definición de medidas de mitigación y proyectos específicos, con el objeto de reducir el impacto de los fenómenos naturales.

Estos esfuerzos deberán realizarse con base en procesos integrales de evaluación de los planes, de manera que se pueda consolidar el sistema de indicadores como parte integral y transversal de ellos. También deberán identificar las debilidades y fortalezas técnicas de aplicación metodológica para cada una de las fases del plan, con el propósito de realizar los ajustes necesarios.



La participación local, regional y nacional permitirá que la ciudadanía sea titular de las decisiones del poder público.

Los planes departamentales de desarrollo, por su parte, han tenido un efecto menos sensible en las condiciones de vida de la población. Esto ha sido producto de al menos tres aspectos importantes; el primero de ellos es la distancia existente entre las políticas públicas y una eventual gestión del departamento, que pone un mayor énfasis en los aspectos legales de cumplimiento de funciones y atribuciones. El segundo aspecto es el hecho de que la mayor parte de las iniciativas de inversión identificadas en este nivel obedece a la percepción sectorial de representantes institucionales departamentales. Finalmente, una tercera consideración es el grado de involucramiento de los presidentes de los consejos de desarrollo y los alcaldes en la gestión de los planes.

En el Consejo de Desarrollo Departamental, el nivel de «agregación» y el grado y calidad de la representatividad provocan un menor involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones. Por lo tanto, una relativa debilidad en el seguimiento y control ciudadano en la fase de ejecución de los planes.

Otra característica de los planes departamentales, relacionada con los recursos financieros, es el criterio con el que estos se asignan para financiar los proyectos de nivel departamental, intermunicipal o intersectorial. La mayor parte de las

asignaciones es para el nivel municipal; además, el concepto de *iniciativa de inversión* todavía ronda en torno al concepto de inversión física y aún no se aplica el de *inversión social y productiva*.

A diferencia de los planes municipales en los que la coordinación de la gestión se realiza desde la Dirección Municipal de Planificación, los departamentales tienen una estructura diversa de gestión. Las unidades técnicas departamentales, por estar conformadas por un conjunto de representantes de distintas instituciones, tienen dificultades en el proceso de seguimiento a las iniciativas de inversión contenidas en los planes porque quienes las integran le asignan una mayor prioridad a la gestión institucional.

En cuanto a aspectos técnico-metodológicos, conviene indicar que los planes de desarrollo departamental cuentan con una estructura muy parecida a la de los planes municipales, aunque la principal debilidad de dicha estructura es que no define con claridad la función y ámbito de acción de estos. En general, es difícil encontrar relación entre la visión, objetivos y estrategias departamentales con las municipales y, por ende, con el nivel nacional. Esta situación conduce a que el nivel de ejecución de los planes departamentales se haga en función de la ejecución de los proyectos municipales.

Estas características de la planificación departamental representan un desafío enorme para consolidarlo como «nivel bisagra» del proceso, con miras a que alcance vinculación con las políticas nacionales y las sectoriales, y cuente con la capacidad de formular políticas específicas de desarrollo departamental, con la correspondiente asignación presupuestaria de inversión. Esto implica que los representantes institucionales tengan una mayor capacidad de decisión, recursos y apoyo político institucional para la gestión de los planes y decisiones basadas en las condiciones sociales, culturales, políticas, económicas y ambientales del departamento.

Con excepción del departamento/región de Petén, en el nivel regional no existen, desde el año 1992, planes específicos para ninguna de las regiones del país. Ello, a pesar de que desde esa época se dispone de una «Guía para formular planes de desarrollo regional». Desde 1995 hasta el año 2009, la función de los consejos regionales de Desarrollo se circunscribió a la administración de los recursos del Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario. Es decir, esta instancia se mantenía activa por dichos recursos, mas no por la planificación como instrumento que orientara el desarrollo de los departamentos y municipios que integraban la región. Actualmente, el nivel regional de los consejos de desarrollo tiene funciones vinculadas con la coordinación interdepartamental.

La planificación regional constituye tanto un instrumento como un proceso que racionaliza la toma de decisiones que originan y controlan las acciones para provocar cambios sociales y económicos en un sistema territorial. En este sentido, el desafío radica en promover la disminución de disparidades territoriales, lo que implica, en la lógica de la construcción regional del desarrollo, avanzar hacia una mayor igualdad en el acceso a condiciones de calidad de vida, infraestructuras y conocimiento, así como el desarrollo de identidades culturales territoriales. Todo, en el marco de la armonización de las condiciones urbanas y rurales de la población y sus dinámicas.

Este desafío debe traducirse en un esfuerzo por analizar y revisar la *Ley Preliminar de Regionalización* a la luz de los cambios políticos, sociales, económicos y naturales, sucedidos desde 1986 a la fecha. Esta es una decisión del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur), que deberá mandar a las instituciones que considere pertinentes para realizar dicha revisión.

Los procesos de planificación sectorial, institucional y operativa estaban prácticamente desarticulados hacia la mitad de la década de los noventa. Es hasta el año 2010 cuando se inicia un proceso de reactivación de los procesos de planificación en esos ámbitos, en el marco del Sistema Nacional de Planificación que Segeplán impulsa. Más recientemente, con la implementación de la metodología de gestión para resultados de desarrollo, se ha avanzado en mayor grado en los planes estratégicos y operativos institucionales. Principalmente, en la conexión plan/presupuesto. Al respecto de los planes sectoriales, han existido experiencias en distintos sectores; sin embargo, el reto es establecer las diferencias, funciones y alcances de los planes institucionales y los sectoriales.

El desafío más grande para la planificación del país, por ámbito, nivel y competencias, es que la planificación se convierta precisamente en el instrumento que viabilice las políticas públicas y territoriales y le dé sentido a la inversión en función de las prioridades, metas y resultados que el plan nacional de desarrollo defina.



*El K'atun es la plataforma
estratégica para el desarrollo.*

K'atun: cambio de paradigma en la planificación nacional

Pese a las dificultades que la planificación ha enfrentado, a lo largo del desarrollo histórico de la gestión pública en el país se han dado cambios importantes que han permitido construir un concepto de planificación como una visión integradora del desarrollo que privilegia el goce de los derechos humanos.

Esto ha sido posible a partir de esfuerzos incipientes del Estado por garantizar el bienestar de la población, motivado por compromisos internacionales, una mayor participación ciudadana y por la creación de instituciones que facilitan procesos de desarrollo social y diálogo entre el Estado y la ciudadanía.

Un hito en la construcción de este paradigma es el reconocimiento del papel fundamental que tiene la participación ciudadana en la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas para el desarrollo.

Este enfoque sistémico consiste en transitar del modelo tradicional de planificación, basado en el corto plazo, centralizado, enfocado en la programación del presupuesto y

con procesos inconclusos de participación ciudadana, hacia un modelo de planificación basado en procesos, que articula lo social, institucional, legal, territorial, ambiental y lo político, y en donde la participación ciudadana trascienda hacia el ámbito de la toma de decisiones y la socialización de la gestión pública.

Este sistema de planificación del desarrollo se sustenta en el conocimiento basado en la evidencia científica que favorezca la toma de decisiones de actores sociales, políticos e institucionales orientados a transformar las condiciones de vida de la población.

Desde este enfoque, la planificación se convierte en un mecanismo que favorece el ordenamiento de la gestión institucional, la transparencia y la rendición de cuentas, lo que incide en la construcción de mayor confianza y credibilidad de la ciudadanía en el Gobierno.

El *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032* constituye el paradigma en la planificación hacia el año 2032 porque completa y dinamiza el ciclo de políticas, planificación, programación, presupuesto y evaluación. Considera la participación ciudadana como un elemento fundamental, plantea una visión de largo plazo y se orienta a institucionalizar la planificación del desarrollo en el nivel territorial, sectorial e institucional dentro del Estado y sus organismos.

10 No'j



1996

La suscripción de los Acuerdos de Paz, marca una nueva etapa en la visión del desarrollo nacional, en un contexto de democracia.

“Tengo que irme abuela, solo he venido para aconsejaros, esta es la señal de mi destino que voy a dejar; sembraré una caña veral en medio de nuestra vivienda, ahí la siembro es signo de mi muerte. Si se seca, ¡Ya se murió! Diréis cuando se marchite; pero si retoña, ¡Entonces está vivo! Diréis vos abuela, es decir vos madre, pero no llorareis, por eso he dejado con vos señal de mi noticia -dijo cuando se fue-”

(Jiménez, 1978, pág. 46)

6 | *El K'atun y el desarrollo rural integral*

Resolver la problemática rural y agraria es un propósito central del K'atun, pues ello cobra relevancia fundamental en Guatemala si se espera alcanzar el desarrollo nacional. Del conjunto de los *Acuerdos de Paz*, el *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria* establece claramente, en el numeral 27, que «La resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, la pobreza extrema, las inequidades y la debilidad de las instituciones estatales. La transformación de la estructura de la tenencia y el uso de la tierra debe tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político, a fin de que la tierra constituya para quienes la trabajan base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad».

Producto de los *Acuerdos de Paz*, y específicamente del ya citado, existe una *Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDR)* que, con contundencia, señala que «el desarrollo rural determina, en gran medida, el desarrollo nacional». Por consiguiente, un *Plan Nacional de Desarrollo* debe contener, de manera central, la decisión de solucionar la problemática

mencionada. Y debido a que ya existe esta *Política*, se considera que ella constituye la respuesta que el Estado debe dar para solucionarla, reconociendo, para el efecto, un «Sujeto Priorizado», caracterizado como «[...] la población rural en situación de pobreza y extrema pobreza, con prioridad en los pueblos y comunidades indígenas y campesinas con tierra insuficiente, improductiva o sin tierra; mujeres indígenas y campesinas; asalariados permanentes o temporales; artesanos; pequeños productores rurales; micro y pequeños empresarios rurales. La economía rural, indígena y campesina, se constituye por lo tanto en el sujeto económico que, contando con el rol rector del Estado en la presente Política y su acción como promotor del Desarrollo Rural Integral, [sic] se constituirá en un actor fundamental del desarrollo rural, entendiendo éste como el desarrollo humano integral de las poblaciones que habitan en esos territorios».

En correspondencia con las anteriores argumentaciones, la implementación de la *Política Nacional de Desarrollo Rural Integral* es indispensable para resolver la problemática rural y agraria en beneficio de los pobres y excluidos, que son la mayoría de quienes habitan en esos territorios. El K'atun asume plenamente esta consideración política y las derivaciones programáticas correspondientes.

4 No'j



2016

Año que corresponde a un nuevo período gubernamental, donde se espera que el Plan Nacional de Desarrollo continúe con su proceso de implementación basado en la demanda ciudadana y del Siscode.

“Esto era lo que lloraba e invocaba nuestra abuela ante la caña de veral que dejó sembrado. Retoñó la caña veral, volvió a secarse, fue cuando lo quemaron en el chojinerio; volvió a retoña la caña veral, entonces quemó la abuela, quemó el pom ante la caña veral, era la remembranza de él. Se alegró el corazón de nuestra abuela cuando por segunda vez retoñó la caña veral; de una vez fue consagrada por la abuela, la anduvo en el centro de la casa, en medio del solar ¡kasam Aj”, “chatam Ulew” se nombraron para siempre; así fue nombrado el centro de la casa, el centro del solar, porque en medio de la casa sembraron la caña...”

(Jiménez, 1978, pág. 63)

7 | Las políticas de desarrollo en el *Plan Nacional*

Las políticas y lineamientos de desarrollo contenidas en el *Plan Nacional* se adscriben a una visión que reconoce la necesidad e importancia de armonizar las políticas públicas a partir de la confluencia de las fuentes que las originan.

Estas fuentes de política pública están asociadas con diferentes dimensiones de análisis y abordaje: a) los problemas presentes en la realidad nacional, tratados con el rigor técnico y político para ser abordados como asuntos de intervención pública; b) los derechos humanos como las grandes pautas que guían el desarrollo nacional; c) los intereses de los diferentes actores que logran establecer acuerdos basados en el interés colectivo nacional; d) los procesos electorales que recogen los intereses y necesidades de la ciudadanía, expresados en una oferta electoral.

En este ideal, se espera que lo político y el marco de políticas cuenten con elementos sólidos de encuentro, al igual que observen permanentemente la integralidad del desarrollo guatemalteco, en la dinámica de gestión de políticas y en la perspectiva de los veinte años del *Plan Nacional de Desarrollo*.

Conceptualización de las políticas en Guatemala: un reflejo de los avances en la consolidación democrática

De acuerdo con la legislación del país, la gestión de políticas públicas es parte fundamental del quehacer del Estado. Estas se han configurado a partir de la influencia de al menos cinco elementos importantes.

Para abordar la visión de las políticas contenidas en el *Plan Nacional de Desarrollo*, es indispensable tomar en cuenta algunos elementos que caracterizan esa configuración. También es relevante considerar el desempeño actual de la agenda de políticas públicas.

El primer elemento corresponde al proceso de transición a la democracia, contexto durante el cual se redefinió la estructura del Estado y se establecieron los marcos normativos de la función de los poderes estatales, entre ellos, el marco correspondiente al Organismo Ejecutivo, cuya esencia y competencia es la gestión de políticas públicas que promuevan el bienestar de la población. En este marco, la ley de la materia señala que las políticas públicas deben implementarse en estrecha coordinación con la administración descentralizada.

En la transición democrática era evidente la necesidad de construir un marco de políticas públicas consecuente con la visión de la *Constitución Política de la República de Guatemala*, la cual se refuerza con el establecimiento de los *Acuerdos de Paz*. Ello se asoció con el conjunto de prioridades de desarrollo nacional definidas en ese contexto y que, a diferencia de otros períodos, fue el resultado de un diálogo y consenso nacional que involucró a actores políticos, económicos y sociales.

La *Ley del Organismo Ejecutivo* diseñó un modelo institucional que reconoce la coordinación para la gestión de políticas. Esto incluye la creación de gabinetes específicos, según se considere necesario para el impulso de las políticas públicas; también respalda la rectoría ministerial de políticas sustantivas de cada sector; refuerza la importancia de la figura de las gobernaciones

departamentales como representantes del Ejecutivo en su papel de coordinación de las políticas departamentales en relación con las municipalidades y entidades descentralizadas, en coherencia con las políticas nacionales. La experiencia acumulada en la gestión de políticas debe trascender en el K'atun hacia procesos estratégicos y políticos que favorezcan que la institucionalidad con responsabilidad en políticas desempeñe mejor sus funciones.

Un segundo elemento corresponde a la dinámica internacional de lucha por el reconocimiento de los derechos humanos. En este marco, se ha construido progresivamente un horizonte del desarrollo que exige atender las desigualdades e inequidades. Guatemala ha asumido importantes compromisos internacionales al respecto. En consecuencia, a nivel nacional, la sociedad organizada lo planteó como un asunto de política pública, particularmente en áreas referidas a los derechos humanos y el desarrollo con equidad, acordes con la dinámica internacional. Se trataba del inicio del cambio en la lógica de gestión de las políticas que todavía es evidente en la actualidad.

En general, el marco actual de políticas públicas es un reflejo de lo que ha sido posible construir a partir de la lucha de los movimientos sociales y la voluntad política gubernamental.

Un tercer elemento es el referido al fortalecimiento de la relación entre la sociedad y el Gobierno. En este marco, la *Ley del Organismo Ejecutivo* reconoce la importancia de la participación ciudadana, lo cual se refuerza con la *Ley de los Consejos de Desarrollo* que reconoce el Sistema de Consejos como el espacio legítimo de participación, con la capacidad de formular políticas en los ámbitos nacional, departamental y municipal.

La institucionalización de estos procesos ha contribuido con la definición de una agenda de políticas que han trascendido niveles de participación. Esta situación ha favorecido la acumulación de experiencias participativas en la formulación y en el proceso aún incipiente de evaluación y actualización de políticas. Cabe destacar las contribuciones y experiencias de país en torno a políticas a favor del desarrollo integral de las mujeres, la niñez, la juventud, los adultos mayores, los pueblos indígenas y la atención a población que vive con VIH, así como políticas en pro del desarrollo rural integral.



El K'atun concibe la formulación de políticas públicas incluyentes para reducir brechas de inequidad y satisfacción de necesidades básicas.

Un cuarto elemento corresponde al proceso de recuperación de la importancia de la planificación para el desarrollo, como instrumento fundamental para la consecución de los resultados de las políticas públicas. En concordancia con la legislación, normas e instrumentos, Guatemala reconoce la importancia de la plataforma de planificación como elemento articulador de los principales engranajes del desarrollo definidos en las políticas públicas. Este proceso refuerza progresivamente el vínculo entre las decisiones políticas y la gestión institucional estatal.

Hasta ahora, los procesos de gestión de políticas de desarrollo demuestran algunos esfuerzos de formulación, planificación, evaluación y actualización participativa de políticas, así como el impulso de diversas estrategias para su institucionalización e implementación.

Un punto crucial de encuentro entre la planificación y las políticas es la *Política de Desarrollo Social y Población* aprobada en el marco de la ley de la materia, en respuesta a las demandas ciudadanas, los compromisos del Programa de la Conferencia Mundial de Población y Desarrollo, y los *Acuerdos de Paz*.

Este acontecimiento marca la concreción de una nueva etapa en el diseño y formulación de políticas públicas, en virtud de que a partir de entonces Guatemala avanza, con pasos oscilantes, en la definición de sus acuerdos de desarrollo. También representa un momento importante para que las políticas y la planificación constituyan progresivamente el conductor de la gestión pública y, por lo tanto, del desarrollo del país.

El quinto elemento alude a los procesos electorales. Al respecto, la dinámica nacional —fundamentalmente después de la firma de los *Acuerdos de Paz*— muestra que, durante cada proceso, la mayoría de partidos políticos en contienda presenta una oferta de prioridades para el desarrollo. Las mismas pasan a formar parte o modifican, en cierta medida, la agenda de políticas públicas.

Los programas de gobierno puestos en marcha durante las diferentes administraciones posteriores a la firma de los *Acuerdos de Paz* dan cuenta de una importante influencia en la definición, modificación e intensidad de los esfuerzos en torno a determinadas políticas públicas a partir de la oferta electoral.¹²

En cada programa o plan de gobierno destacan prioridades en diferentes campos, con ciertos matices y tendencias. En algunos casos, se advierte mayor orientación hacia la construcción de infraestructura; en otros, al desarrollo económico competitivo y, en otros, un mayor equilibrio entre lo económico y lo social. En la mayoría se observa, no obstante, limitados niveles de abordaje de temas ambientales.

Acorde con los cinco elementos anteriores, el Estado guatemalteco cuenta con un marco amplio de políticas públicas de abordaje territorial, sectorial, intersectorial y transversal. El esfuerzo de país evidencia que las políticas sectoriales o de función sustantiva, por estar ancladas en la función rectora de los ministerios, han sido históricamente promovidas por el Gobierno como parte de sus funciones sustantivas.

Debido a que la misión de las políticas transversales es la instalación y el cumplimiento de valores de Estado, frecuentemente ligados con los derechos humanos, se trata de políticas que enfrentan el reto de ser abordadas de manera intersectorial y ser reducidas al plano de la ejecución interinstitucional para el logro de sus fines. El marco institucional de esta clase de políticas se caracteriza por estar vinculado con el mandato de coordinación de dependencias no ejecutoras y de apoyo a la función presidencial, tales como secretarías, comisiones y órganos descentralizados.

La producción de políticas públicas con las características hasta aquí enunciadas da cuenta de un cuadro amplio y complejo de políticas desde la perspectiva de su naturaleza, fines, enfoques, temporalidad, el ámbito de su aplicación, los modelos de aplicabilidad, la disponibilidad de información, y el sistema de monitoreo y evaluación con que cuentan. En la actualidad, existen en el país 51 políticas vigentes.

Por otra parte, se ha identificado un conjunto de instrumentos de política municipal contruidos a partir de una dinámica propia y particular, desde lo local. Estos instrumentos se encuentran inmersos en un panorama complejo en términos de la concepción, formulación y gestión de las políticas públicas en los territorios. A ello se suman diversas debilidades institucionales en cuanto a definición y delimitación precisa

¹² Así lo muestran el *Programa de Gobierno 1996-2000*; el *Plan de Gobierno 2000-2004*; el *Programa de Reactivación Económica y Social 2004-2005 ¡Vamos Guatemala!*; el *Plan de la Esperanza (2008-2012)*; y la *Agenda del Cambio*, en la administración 2012-2016.

de competencias y capacidades de respuesta. Estas agendas municipales están permeadas de las dinámicas políticas presentes en los municipios, que no son sino expresión de las dinámicas políticas nacionales en las que múltiples intereses de distintos actores, legítimos o ilegítimos, están presentes.

El proceso de construcción de capacidades para la territorialización de las políticas públicas es un desafío del *Plan Nacional de Desarrollo*. Ello conlleva que los consejos departamentales de desarrollo cumplan con la función de intermediación y articulación que les corresponde entre el nivel nacional, regional y el municipio.

El marco de políticas públicas ha avanzado paulatinamente; no está exento de disrupciones y amenazas coyunturales de involución. El Estado guatemalteco, hasta la fecha, no había desarrollado la política de desarrollo de la nación, tal como se indica en la *Ley del Organismo Ejecutivo*, de carácter general, global, de escala nacional y de largo plazo. El *Plan Nacional del Desarrollo* contempla que los lineamientos que sustentan sus ejes llenen ese vacío, con el propósito de que los diferentes actores lo asuman como el referente de desarrollo del país en el largo plazo.



El K'atun incorpora lineamientos para fortalecer rectorías sectoriales.

El papel de las políticas públicas frente a la visión de desarrollo para los próximos veinte años implica consolidar, revisar y actualizar su lógica de diseño e implementación. Esto tiene el propósito de mejorar su calidad de gestión, identificar vacíos y, con base en ello, realizar los ajustes necesarios en función del *Plan K'atun*.

Es importante resaltar que, en el marco de las políticas públicas, la implementación del *Plan* requiere observar un proceso dinámico de actualización en el tiempo a partir de las reformas por las que el Estado transite, según las prioridades del *Plan* y el desempeño político del país. Los hallazgos de algunas evaluaciones muestran la necesidad de reforzar los procesos de negociación de las prioridades de las políticas, tanto desde la perspectiva social como desde la gubernamental, para reconocer su legitimidad y viabilidad. Esto pasa por la vinculación de lo técnico y lo político, mejorando la consistencia lógica de las políticas. Estas evaluaciones también plantean la importancia de que las políticas públicas cuenten con una estructura institucional operativa y de coordinación, en virtud de los bajos niveles de institucionalización que presentan (Segeplán, 2012).

Vínculo de las políticas con el *Plan Nacional: K'atun, Nuestra Guatemala 2032*

El *Plan* como política nacional de desarrollo desempeña un rol directivo estratégico de escala nacional, que favorecerá e inducirá los ajustes, realimentación, evaluación y actualización del conjunto de políticas públicas nacionales, sectoriales y transversales. Este marco actual de políticas, constituye un punto de partida para impulsar las transformaciones requeridas, que vivencian sus relación y articulación con los ejes de desarrollo del K'atun.

Guatemala urbana y rural

Las prioridades estratégicas de este eje están asociadas con el desarrollo rural integral, el desarrollo territorial resiliente y sostenible; y el desarrollo territorial local. Las políticas asociadas con el ordenamiento territorial deben apuntar al establecimiento de estrategias y planes territoriales que permitan construir integridad social, económica y espacial de lo urbano y lo rural.

Desde la perspectiva del desarrollo rural, es prioritario atender en primera instancia las acciones de política dirigidas a superar la alta precariedad de las condiciones de vida de la población, las condiciones desiguales de tenencia y acceso a la tierra y los recursos productivos, los más altos índices de exclusión social, y la escasa presencia del Estado y la prestación de servicios.

En la actualidad, la configuración del marco de políticas asociadas con el desarrollo rural y urbano es débil y dispersa y, en el caso de este último, prácticamente inexistente. El *Plan Nacional K'atun* plantea el desarrollo y promoción de políticas de desarrollo urbano para la mejora de las condiciones de vida de la población y la eficiencia en el desempeño de las ciudades.

Asimismo, el *Plan* orienta el impulso de acciones de política dirigidas a la creación de mecanismos institucionales, políticos, sociales, culturales, económicos y ambientales que permitan alcanzar una condición de bienestar para la población por medio de una adecuada gestión territorial, que tome en cuenta la dinámica demográfica de los territorios y desarrolle capacidades de resiliencia local.

Otro aspecto importante en el ámbito de las políticas es la implementación de acciones que construyan un vínculo equilibrado entre los procesos de organización espacial que se suscitan en el ámbito rural, en función de la relación entre los sistemas de lugares poblados y los sistemas rurales. (véase tabla 2)

Tabla 2
Políticas públicas vigentes y por desarrollar.
Eje: Guatemala urbana y rural

	Política
Desarrollar	Política de ordenamiento territorial Política de ciudades y desarrollo urbano Política de sistemas rurales Observaciones: • Que favorezcan mejores niveles de vida de la población, así como una efectiva interacción urbano/rural
Fortalecer	El marco global de políticas públicas Observaciones: • Para superar la desarticulación y el alcance territorial y presupuestario limitados • Para la gestión de riesgo y la resiliencia
Vigentes	1. <i>Política Nacional de Desarrollo Rural Integral</i> 2. <i>Política Nacional de Juventud 2012-2020</i> 3. <i>Política Nacional en Discapacidad</i> 4. <i>Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023</i> 5. <i>Política Pública para la Convivencia y Eliminación del Racismo y Discriminación</i> 6. <i>Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional</i> 7. <i>Política de Desarrollo Social y Población</i> 8. <i>Política Nacional de Derechos Humanos 2006-2015</i> 9. <i>Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo</i> 10. <i>Política Nacional de Cambio Climático</i> 11. <i>Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos</i>

Fuente: Segeplán, con base en el marco de políticas públicas vigentes 2014.



El fin último de K'atun es la reducción de la pobreza y la construcción de medios de vida sostenibles para toda la población.

Bienestar para la gente

En este eje, las prioridades del *Plan* contemplan políticas para promover el desarrollo social. En la actualidad, este ámbito muestra un marco de políticas disperso y con diferentes niveles de interacción. Acorde con lo que el *Plan* define, el país requiere desarrollar la promoción de políticas de desarrollo urbano que favorezcan mejores niveles de vida de la población, así como una mayor eficiencia en el desempeño de las ciudades.

La gama amplia de políticas desarrolladas en este eje muestra que el país se ha caracterizado por colocar en la agenda pública la atención a temas y poblaciones sensibles como parte de las prioridades del desarrollo social. Actualmente, con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (Mides), se asiste a una etapa de fortalecimiento de las políticas sociales; no obstante, existe el desafío de superar la desarticulación y el alcance territorial y presupuestario limitado en la estructura del Estado.

Bienestar para la gente comprende los aspectos vinculados con el desarrollo social de manera integral. Involucra, en sus prioridades, la universalidad de la protección social y la equidad, para generar así resultados de desarrollo que garanticen la sostenibilidad de los medios de vida de la población.

Parte de los desafíos del país en este eje incluye el fortalecimiento de políticas para la prevención, con visión integral, incorporando aspectos de salud mental, ya que Guatemala es un país post conflicto. (véase tabla 3)

Riqueza para todas y todos

En este eje, las políticas se proponen asegurar el desarrollo productivo con base en el acceso a activos, la información, el mercado, el uso de tecnologías y capacitación calificada, así como el fomento de diseños de producción innovadores y la emisión de sólidas políticas de regulación que favorezcan las inversiones.

El desafío reside en impulsar políticas estratégicas e integrales de desarrollo productivo o industrial. En la actualidad, las políticas de desarrollo económico presentan limitaciones, pues se concentran en las exportaciones y la atracción de inversión extranjera.

La búsqueda de mejores alternativas para obtener recursos incluye medidas de política orientadas a fortalecer la gestión y mejorar la recaudación de ingresos. También implica el análisis y redefinición de las rigideces presupuestarias, así como la promoción de una mayor eficiencia en el uso de los recursos presupuestarios, análisis y redefinición del comportamiento y ritmo del gasto.

Tabla 3
Políticas públicas vigentes y por desarrollar.
Eje: Bienestar para la gente

	Política
Desarrollar	Políticas de desarrollo urbano Política de ciencia y tecnología Observaciones: • Que favorezcan mejores niveles de vida de la población, así como una mayor eficiencia en el desempeño de las ciudades
Fortalecer	Políticas sociales Observaciones: • Para superar la desarticulación y el alcance territorial y presupuestario limitado en la estructura del Estado • Prioridades: la universalidad de la protección social y la equidad, para generar así resultados de desarrollo que garanticen la sostenibilidad de los medios de vida de la población • Para la prevención con visión integral, incorporando aspectos de salud mental, ya que Guatemala es un país post conflicto
Vigentes	1. <i>Política Nacional de Desarrollo Rural Integral</i> 2. <i>Lineamientos Estratégicos MSPAS 2012-2015</i> 3. <i>Política de Salud para la Adolescencia y la Juventud</i> 4. <i>Política Pública 638-20005 respecto a ITS, VIH y Sida</i> 5. <i>Políticas Educativas</i> 6. <i>Política de Educación Inclusiva para la Población con Necesidades Educativas Especiales, con o sin Discapacidad</i> 7. <i>Política y Plan de Equidad de Género en la Educación Superior 2006-2014</i> 8. <i>Política Pública de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia</i> 9. <i>Política Pública de Desarrollo Integral de la Primera Infancia</i> 10. <i>Política Nacional de Juventud 2012-2020</i> 11. <i>Política Nacional en Discapacidad</i> 12. <i>Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023</i> 13. <i>Política Pública para la Convivencia y Eliminación del Racismo y Discriminación</i> 14. <i>Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional</i> 15. <i>Política de Desarrollo Social y Población</i> 16. <i>Política Nacional de Derechos Humanos 2006-2015</i> 17. <i>Política Nacional de Educación en Derechos Humanos 2006-2015</i> 18. <i>Políticas Culturales y Deportivas Nacionales</i> 19. <i>Política Nacional del Patrimonio Cultural Intangible</i> 20. <i>Políticas Públicas del Libro, la Lectura, la Escritura y las Bibliotecas</i>

Fuente: Segeplán, con base en el marco de políticas públicas vigentes 2014.

Otras medidas incluyen el fortalecimiento de la calidad y la transparencia, así como la sostenibilidad de la deuda (en virtud de sus efectos sobre el crecimiento económico y la vulnerabilidad frente a impactos futuros). Igual importancia reviste la identificación de medidas de política que favorezcan que el Estado cumpla con su mandato de universalidad en la protección social y equidad de sus intervenciones.

Un elemento importante a destacar para la próxima etapa de las políticas de desarrollo económico es su capacidad de entender las aspiraciones y contribuciones de los pueblos indígenas en esta materia, y viceversa. Al analizar el marco

de políticas, se evidencia que las prioridades con relación a esta población son débiles y se limitan a actividades de producción agrícola.

El marco de políticas públicas vigentes evidencia la necesidad de mejorar las intervenciones mediante iniciativas focalizadas que favorezcan el desarrollo económico basado en criterios de calidad, no de subsistencia. Este planteamiento involucra la articulación entre los diversos actores que promueven el desarrollo económico local, con una sólida institucionalidad que regule y promueva esfuerzos conjuntos en los diferentes niveles de la organización nacional.

Tabla 4
Políticas públicas vigentes y por desarrollar. Eje: Riqueza para todas y todos

	Política
Desarrollar	Políticas estratégicas e integrales de desarrollo productivo o industrial Políticas económicas Observaciones: • Mejorar las intervenciones con iniciativas focalizadas que favorezcan el desarrollo económico basado en criterios de calidad, no de subsistencia • Fortalecer la gestión y capacidad de mejora en la recaudación de ingresos • Análisis y redefinición de las rigideces presupuestarias, así como promoción de una mayor eficiencia en el uso de los recursos presupuestarios, análisis y redefinición del comportamiento y ritmo del gasto • Identificación de medidas para cumplir con el mandato de universalidad en la protección social y equidad de las intervenciones del Estado • Destacar para la próxima etapa de las políticas de desarrollo económico, la capacidad de entender las aspiraciones y contribuciones de los pueblos indígenas en esta materia, y viceversa
Fortalecer	Políticas de transparencia Políticas económicas Observaciones: • Fortalecimiento de la calidad y la transparencia, así como sostenibilidad de la deuda • Articulación entre los diversos actores que promueven el desarrollo económico local, con una sólida institucionalidad que regule y promueva esfuerzos conjuntos en los diferentes niveles de la organización nacional • Armonización de las políticas regionales e internacionales con las nacionales
Vigentes	1. <i>Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas</i> 2. <i>Política Nacional de Desarrollo Rural Integral</i> 3. <i>Política de Protección, Asistencia y Atención al Guatemalteco en el Exterior</i> 4. <i>Política Agrícola Centroamericana 2008-2017</i> 5. <i>Política Energética 2013-2027</i> 6. <i>Políticas Educativas 2012-2016</i> 7. <i>Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos</i> 8. <i>Política Nacional de Empleo «Generación de empleo seguro, decente y de calidad 2012-2021»</i> 9. <i>Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible de Guatemala 2012-2022</i>

Fuente: Segeplán, con base en el marco de políticas públicas vigentes 2014.

Es importante destacar la importancia de la armonización de las políticas regionales e internacionales con las nacionales, lo cual, en la actualidad, se percibe como externo a la gestión pública interna. (véase tabla 4)

Recursos naturales hoy y para el futuro

En este eje, el *Plan Nacional* propone cambios estructurales paradigmáticos, considerando que la sostenibilidad ambiental constituye uno de los pilares fundamentales del desarrollo nacional y exige actuaciones sociales, económicas y políticas inmediatas y sostenidas frente a los actuales niveles de degradación.

El *Plan* reconoce los avances que el país ha logrado en la construcción de diversos instrumentos de política pública. Sin embargo, uno de los retos que conlleva el cambio de

paradigma es la comprensión de la integralidad en el abordaje de las prioridades ambientales, así como la consolidación de un sistema que articule los diversos factores que rodean dicha integralidad (lo cual incluye, por consiguiente, a los actores). Trascender la visión planteada en el plan implica que el país cuente con una institucionalidad capaz de ordenar las intervenciones, evitando traslapes y vacíos de atención. Asimismo, es necesario procurar el fortalecimiento del papel institucional regulatorio frente a externalidades negativas sobre el ambiente y los recursos naturales.

En la lógica del desarrollo nacional contenida en el *Plan*, se ha considerado el pleno involucramiento y participación de la sociedad en todo el ciclo de gestión de las políticas, contribuyendo con ello a desarrollar mayores niveles de conciencia, responsabilidad y educación ambiental. (véase tabla 5)

Tabla 5
Políticas públicas vigentes y por desarrollar. Eje: Recursos naturales hoy y para el futuro

	Política
	Políticas ambientales
Fortalecer	Observaciones: - Fortalecer la comprensión de la integralidad en el abordaje de las prioridades ambientales y la consolidación de un sistema que articule los diversos factores que la rodean (lo cual incluye a sus actores). - Contar con una institucionalidad capaz de ordenar las intervenciones, evitando traslapes y vacíos de atención. - Fortalecer papel regulatorio de la institucionalidad frente a externalidades negativas sobre el ambiente y los recursos naturales.
Vigentes	- Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos - Política Nacional y Estrategias para el Desarrollo del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas - Política Forestal Nacional - Política Marco de Gestión Ambiental - Política Nacional de Producción más Limpia - Política Nacional del Agua de Guatemala y su Estrategia - Política de Equidad de Género en el Sector de la Gestión Ambiental - Política Nacional de Educación Ambiental - Política para el Manejo Integral de las Zonas Marino Costeras de Guatemala - Política Nacional de Humedales en Guatemala - Política Nacional de Cambio Climático - Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales - Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres en Guatemala - Política Nacional de Diversidad Biológica - Política de Promoción del Riego

Fuente: Segeplán, con base en el marco de políticas públicas vigentes 2014.

Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo

En este eje se sitúa, como prioridad de política, el fortalecimiento de las capacidades estatales para la identificación de los problemas nacionales que deben ser abordados como asuntos públicos, sus niveles de priorización y programación. Así también, lo relativo a procesos de seguimiento y evaluación en los que confluyan los acuerdos alcanzados con la ciudadanía, con un marco institucional articulado, sólido, ágil, moderno, incluyente, con liderazgo reconocido y que cuenta con la confianza ciudadana para conducir el desarrollo nacional.

De acuerdo con lo que plantean los cuatro ejes, Guatemala deberá redoblar sus esfuerzos en materia de políticas vinculadas con la desconcentración y descentralización, para promover así una mayor presencia del Estado en los territorios. Ello debería favorecer una mayor cercanía con la gente, así como políticas para el fortalecimiento de una cultura de prevención a todo nivel; de inclusión digital, apoyando una mayor conectividad de la población con el mundo; de garantía de integralidad de la respuesta estatal en materia de desarrollo social. Algunas políticas deberán ser ajustadas en función de la visión del *Plan Nacional*, mientras que otras deberán potencializarse porque aún no forman parte de la agenda actual de políticas públicas.

Este es quizá uno de los mayores desafíos del país, ya que implica la construcción de acuerdos políticos sostenidos entre los diversos actores ciudadanos al respecto de los procesos de modernización y reforma que el Estado requiere para responder a las necesidades e intereses de la población. Implica importantes esfuerzos por construir una cultura política que privilegie el interés colectivo, sin olvidar tomar en consideración los niveles de intensidad que requieren las actuaciones del Estado para cerrar brechas y eliminar las inequidades y disparidades que han caracterizado a Guatemala históricamente. Desde esta perspectiva, toda decisión de reforma del Estado debe estar anclada a la visión de las políticas del *Plan Nacional* como expresión del interés nacional.

Otro elemento importante es el fortalecimiento de la esencia de la función del Organismo Ejecutivo como actor principal de la implementación de políticas. Ello implica el fortalecimiento de los Organismos Legislativo y Judicial en su rol complementario frente a las políticas de desarrollo nacional, en virtud de la magnitud y el alcance de la respuesta a los problemas públicos.

La experiencia también ha demostrado que Guatemala, como parte de la dinámica global, se ve impactada por las situaciones y fenómenos que afectan la acción mundial. El Estado guatemalteco requiere desarrollar capacidades y medidas preventivas que den soporte a las contingencias internacionales. (véase tabla 6)

Los desafíos de las políticas en el contexto del *Plan Nacional*

Para lograr los resultados del *Plan Nacional*, Guatemala realizará importantes esfuerzos de aprobación y fortalecimiento de la implementación de políticas públicas relacionadas con la prevención integral y el bienestar de la población.

En los próximos veinte años, el país implementará políticas públicas cuyo enfoque se asocie con la integralidad, la equidad, la participación ciudadana, la vinculación de los niveles nacional y local, así como con la universalidad del ámbito de aplicación. Esto consolidará la gobernanza mediante políticas, garantizando el ordenamiento de la gestión pública a partir de la articulación y coherencia entre políticas y resultados esperados en la condición de vida de la población.

En consecuencia, la articulación y la coordinación constituyen un valor y un atributo vital de eficiencia y eficacia de las acciones del Estado. El desafío, en este sentido, es recuperar la concepción de que el Estado guatemalteco está regido por políticas públicas.

En esa dirección, se requiere que el *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032* recupere la noción de transversalidad de las políticas públicas, que alude al alcance de las transformaciones estructurales que deben lograrse para enfrentar los desafíos de una sociedad equitativa e incluyente. Las políticas transectoriales, por su parte, deberán definirse por su nivel de ejecución, el objeto de sus intervenciones, la población a la que se dirigen y las acciones sectoriales que tienen por objeto hacer operativas las políticas transversales.

Las políticas sectoriales tendrán como objetivo impulsar acciones dirigidas a intervenir en realidades de sectores específicos, tales como educación, salud y agricultura, entre

Tabla 6
Políticas públicas vigentes y por desarrollar.
Eje: Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo

	Política
Fortalecer	Política de descentralización Políticas de prevención e inclusión Observaciones: - Fortalecimiento de las capacidades estatales para la identificación de los problemas nacionales que deben ser abordados como asuntos públicos, sus niveles de priorización y programación. - Procesos de seguimiento y evaluación en los que confluyan acuerdos con la ciudadanía, con un marco institucional articulado, sólido, ágil, moderno, incluyente, con liderazgo reconocido y que cuenta con la confianza ciudadana para conducir el desarrollo nacional. - Redoblar esfuerzos relacionados con las políticas vinculadas con la desconcentración y descentralización, para promover una mayor presencia del Estado en los territorios. - Fortalecimiento de una cultura de prevención a todo nivel; de inclusión digital; de garantías de la integralidad de la respuesta estatal en materia de desarrollo social. Algunas políticas deberán ser ajustadas en función de la visión del <i>Plan Nacional</i>, mientras que otras deberán fortalecerse
Vigentes	1. <i>Política Nacional de Descentralización</i> 2. <i>Política Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil</i> 3. <i>Política Nacional de Seguridad</i> 4. <i>Política de Defensa de la Nación</i> 5. <i>Política Pública contra la Trata de Personas y de Protección Integral a la Víctimas</i> 6. <i>Política Nacional contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas</i> 7. <i>Política de Fortalecimiento de las Municipalidades</i> 8. <i>Política de Cooperación Internacional no Reembolsable</i>

Fuente: Segeplán, con base en el marco de políticas públicas vigentes 2014.

otros. Las políticas institucionales deberán estar dirigidas a implementar las políticas sectoriales en el ámbito específico de atención de la institución de referencia.

El desafío estriba en que las instituciones públicas incorporen este enfoque diferenciado para estar en condiciones de realizar un proceso de revisión, armonización, articulación y/o definición, en el marco del *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032*.

Lo anterior conlleva la evaluación y actualización sistemática de las políticas públicas, basando estos procesos en evidencias que permitan sustentar sus cambios y transformaciones estructurales y específicas. A partir de ello, el Gobierno determinará la modificación, extinción o continuidad de las políticas. Igual importancia reviste la implementación de políticas, proceso cuyo ciclo debe observar parámetros de calidad para que funcione como un proceso iterativo de producción de resultados de desarrollo.

El K'atun, aprobado en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, se convierte en la política nacional de desarrollo del país. Como tal, rige el marco de políticas públicas que permitirán, a los distintos gobiernos, articularse con él y con las prioridades nacionales.

Un desafío para alcanzar la sostenibilidad y legitimidad de las políticas públicas, en el marco del K'atun y en el seno del SCDUR, es la participación ciudadana. La sociedad civil juega un papel fundamental, tanto en la discusión de los intereses de política como en el diseño, ejecución y evaluación de las mismas.

Deberán articularse, por ello, las políticas públicas con los mecanismos de información, monitoreo y evaluación que establezcan con precisión los elementos constitutivos de la acción pública, así como el cambio en las condiciones de vida de la ciudadanía.

10 Kej



2022

El año 2022, representa la mitad del período de vigencia del Plan Nacional de Desarrollo. En este contexto, es la mitad del camino recorrido y por lo tanto un momento propicio para analizar y tomar decisiones que contribuyan a acelerar el cumplimiento de los resultados del Plan orientados a favorecer el pleno goce de los derechos humanos de la población guatemalteca.

“Ya llegó el amanecer, que se haga bien la construcción, que se revele el buscador de la existencia, la descendencia pura, los verdaderos hijos, que se levante la gente, habitantes de la superficie de la Tierra –dijeron. Muy animados vinieron, pensaron en la oscuridad, durante la noche fue cuando buscaron, palparon mejor dicho; pensaron, meditaron, aquí, como resultado salió la idea, verdadera creación, verdadera creación hallaron; maduraron lo que había que emplear para el cuerpo de la gente, aclaró enseguida, pero no alumbraba el sol, la Luna y la estrellas, sobre el Constructor, Formador.”

(Jiménez, 1978, pág. 64)

8 Guatemala en la agenda internacional del desarrollo

Avances y desafíos en el cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

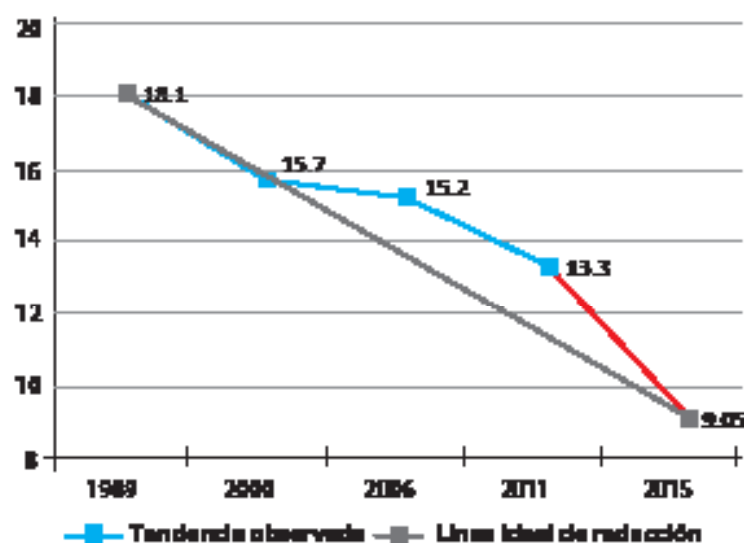
En lo que respecta a la agenda de desarrollo internacional, en septiembre del año 2000 un número de 189 países suscribió la *Declaración del Milenio*, que fue firmada por 147 jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. En esa ocasión, se definieron ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), a ser alcanzados para el año 2015. Los ODM cuentan con indicadores y metas específicas, medibles, referidas a distintas áreas temáticas: pobreza y hambre, educación, igualdad de género, salud, medio ambiente, comercio y cooperación.

Son importantes los avances en la materia (Segeplán, 2010); sin embargo, está claro que aún existen brechas importantes para cumplir con las metas establecidas para Guatemala. En efecto, el país tiene una agenda pendiente en varias de las metas estipuladas en los ODM.

El ODM 1: *Erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre*; cuyas metas de desarrollo son: *reducir a la mitad el número de personas que viven en pobreza extrema; lograr el empleo pleno y el trabajo decente para todos; y reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre*; presenta avances en la meta 3, ya que se ha logrado reducir el número de niños y niñas que a los cinco años pesaban menos que el promedio (desnutrición global). En 1987, tres de cada diez pesaban menos de lo que deberían pesar, para los años 2008/2009, solamente dos de cada diez

niños pesaban menos que su peso ideal. Sin embargo, la pobreza continúa siendo el principal desafío para el país, como se observa en la gráfica 1.

Gráfica 1
Evolución de la pobreza extrema

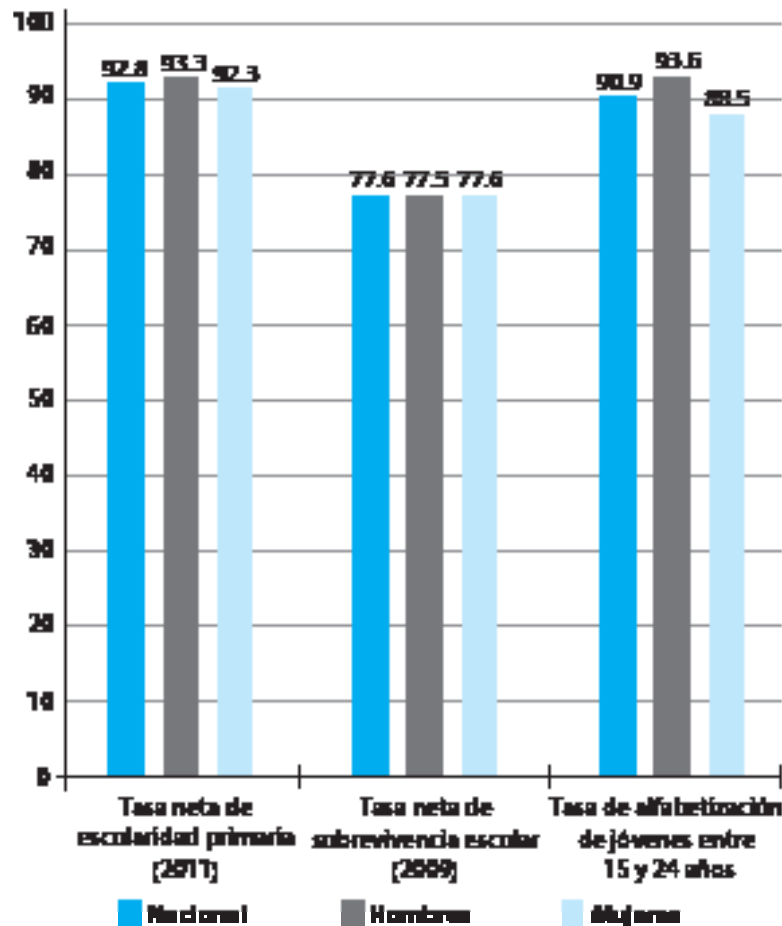


Fuente: elaboración de Segeplán, con base en información del Instituto Nacional de Estadística (INE). *Encuesta nacional sociodemográfica 1989 y Encuesta nacional de condiciones de vida* (años 2000, 2006 y 2011).

El ODM 2: *Lograr la enseñanza primaria universal*, cuya meta es: *asegurar que para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria*; presenta avances muy significativos en cada uno de los indicadores propuestos. Desde la fecha base, cada año

más niños y niñas se incorporan a las escuelas y terminan su educación primaria, y cuatro de cada diez niños finalizan su educación primaria. En 2009, cerca de ocho de cada diez niños y niñas culminaron este nivel educativo. En la gráfica 2 puede verse la evolución de los indicadores vinculados con el cumplimiento de esta meta.

Gráfica 2
Evolución de los indicadores de educación

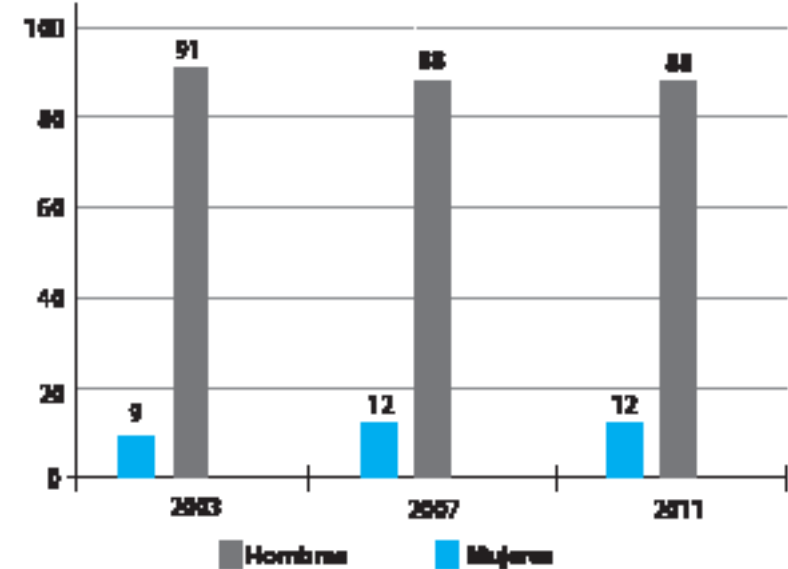


Fuente: elaboración de Segeplán, con base en información de Ministerio de Educación (Mineduc). Anuario estadístico (años 2009 y 2011); e INE (2011). Encuesta nacional de condiciones de vida 2011.

El ODM 3: *Promover la Igualdad de Géneros*. Su meta es: *Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015*. Este ODM también está relacionado con los indicadores de *proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola y de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales*. Cabe indicar que el ODM 3 ha tenido avances importantes en materia

educativa, en donde ya casi se observa paridad entre hombres y mujeres. Sin embargo, en materia de empoderamiento, aún persisten amplias brechas, al igual que en el acceso al empleo. Ambos aspectos son desafíos importantes que hereda y debe enfrentar el K'atun. (véase gráfica 3)

Gráfica 3
Porcentaje de escaños ocupados por mujeres en el Congreso de la República



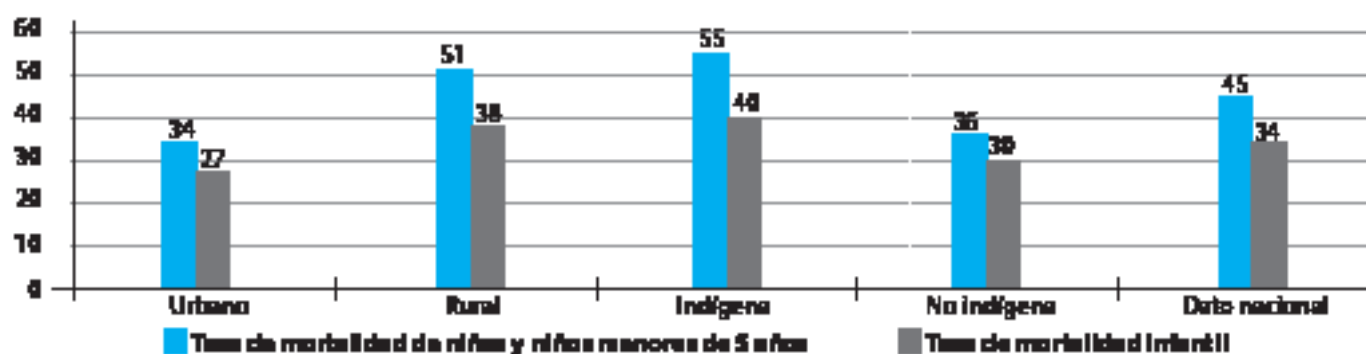
Fuente: elaboración de Segeplán, con base en información del Tribunal Supremo Electoral (TSE), *Memorias electorales* (años 2003, 2007 y 2011).

El ODM 4: *Reducir la mortalidad infantil*, plantea la siguiente meta: *Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años*. Como en el caso anterior, el país presenta avances significativos, tal como se observa en la gráfica 4.

La reducción observada en los dos indicadores se encamina al cumplimiento de la meta; no obstante, aún prevalecen amplias brechas en el área rural y entre la población indígena que K'atun incorpora como una prioridad en el eje de Bienestar para la gente.

El ODM 5: *Mejorar la Salud Materna* tiene, como metas, *Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes y lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva*. El logro de estas metas presenta un avance bastante limitado en el país. Cabe mencionar, sin embargo, que se ha logrado reducir la mortalidad materna de 139.7, en 2007, a 111, en 2013.

Gráfica 4
Mortalidad infantil y de niños menores de cinco años



Fuente: elaboración de Segeplán, con base en *Encuesta nacional de salud materno infantil 2008/2009* (Ensmi 2008/2009).

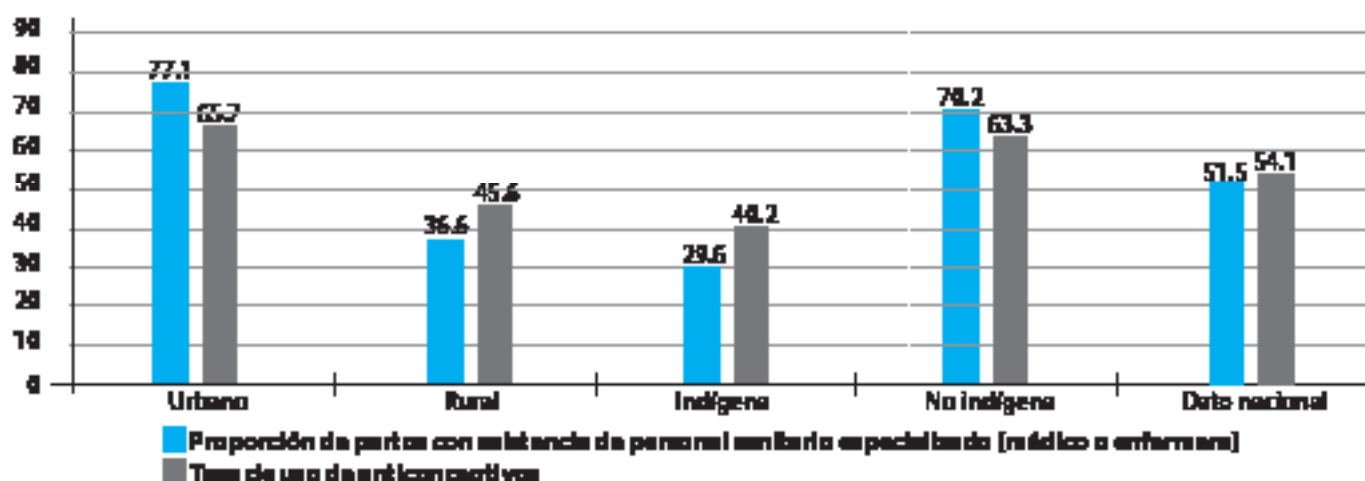
El número de mujeres que mueren como consecuencia de un embarazo sigue estando distante de la meta (55 casos por cada 100 mil).

La cantidad de partos atendidos por personal calificado ha logrado incrementarse, de 29 a 51 de cada cien; sin embargo, persisten brechas a nivel rural y entre las mujeres indígenas, tal como se observa en la gráfica 5.

La disminución de la mortalidad materna y de las brechas que se evidencian en el caso de las mujeres del área rural constituye una de las prioridades del K'atun, expresada en el eje Bienestar para la gente.¹³

El ODM 6: *Combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades*, tiene como referente las siguientes metas: *Haber detenido y comenzado a reducir, para 2015, la propagación del VIH/sida; lograr para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/sida de todas las personas que lo necesitan; y haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y la tuberculosis*. En este caso, los avances son bastante diferenciados: por un lado, se presenta un mayor registro del número de pacientes con VIH/sida: de veinte pacientes, en 1990, pasaron a más de 81,000 casos, en 2013. Sin embargo, todavía solo tres de cada diez personas saben la forma como se contagia el sida, y únicamente 2,817 tienen acceso a los medicamentos antirretrovirales.

Gráfica 5
Proporción de partos atendidos por personal calificado y tasa de uso de anticonceptivos



Fuente: elaboración de Segeplán, con base en *Ensmi 2008/2009*.

¹³ En la prioridad relativa a garantizar la atención de madres, niños e infantes.

Retomar el desafío asociado con la epidemia de VIH implica trascender de la mirada que reduce el flagelo a aspectos vinculados solamente con la salud, para transitar hacia una forma de comprensión integral y holística en la que deben intensificarse acciones para informar, educar y garantizar el acceso a la educación sexual a toda la población, pero en especial a la que está en mayor riesgo, particularmente la juventud. Es de esta manera como el asunto se aborda en la meta específica que, sobre este tema, se encuentra contenida en el eje Bienestar para la gente, del *Plan Nacional de Desarrollo*. (véase mapa 4)

El ODM 7: *Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente*, tiene como metas las siguientes: *Invertir la pérdida de recursos naturales y reducir la pérdida de la biodiversidad, alcanzando para el año 2010 una reducción significativa de la tasa de pérdida; Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable y servicios de saneamiento; Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.*

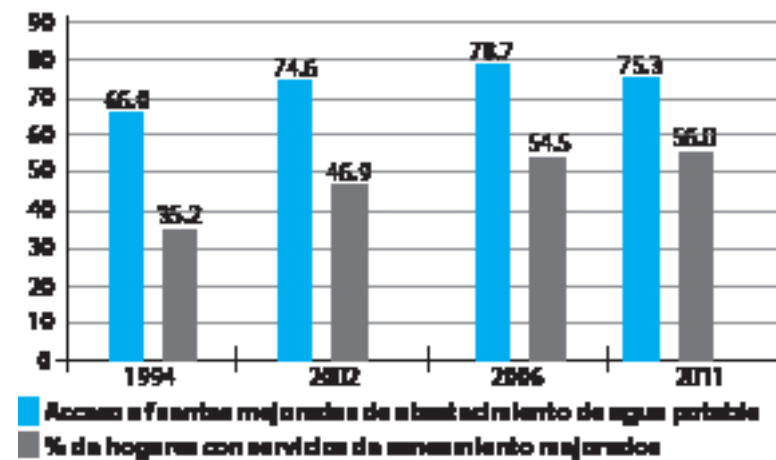


El K'atun propone un modelo de desarrollo humano sostenible.

En este caso, el avance también es bastante diferenciado, ya que se observan retrocesos en el área cubierta por bosques e incrementos en el número de especies en peligro de extinción. Contrariamente, se evidencian avances en la cobertura del servicio de agua potable y saneamiento ambiental (drenajes, letrinas u otros servicios que ayudan a la salud y limpieza del hogar). (véase gráfica 6).

Gráfica 6

Acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento

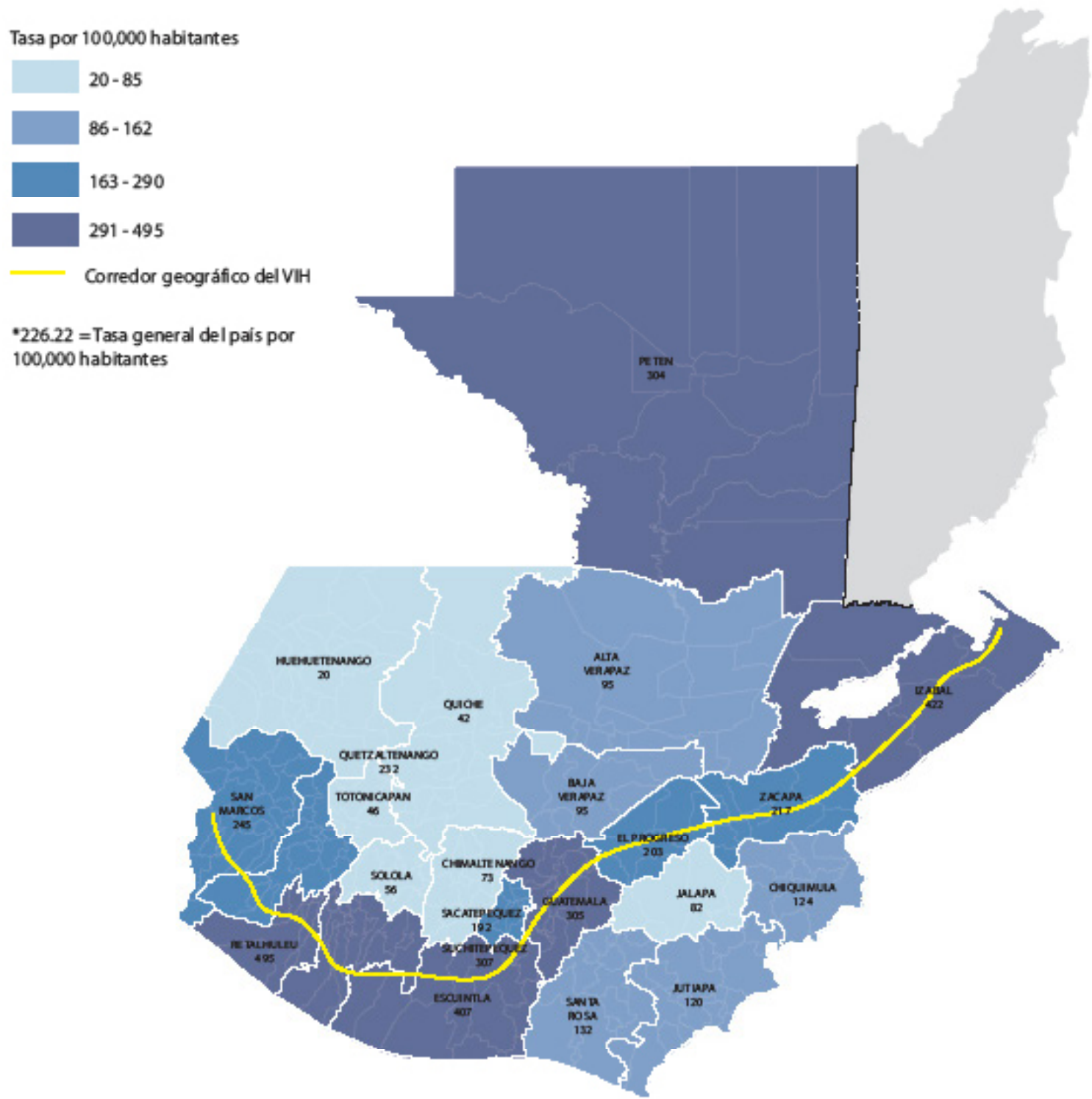


Fuente: elaboración de Segeplán, con base en Censo de población y habitación (años 1994 y 2002); y Encuesta de condiciones de vida (años 2006 y 2011).

El país se enfrenta con desafíos de primer orden al respecto de este ODM, cuyas dos primeras metas se recogen en el eje Recursos naturales hoy y para el futuro; por su parte, la meta tres es una de las prioridades del eje Bienestar para la gente.

El ODM 8 es *Fomentar una Alianza Mundial para el Desarrollo*. Al respecto, puede decirse que, en el caso de Guatemala, la ayuda externa para el desarrollo ha sido un componente importante del financiamiento de los presupuestos, principalmente aquellos dirigidos al gasto social y a la promoción del desarrollo sostenible. Sin embargo, uno de los efectos colaterales de la crisis económica ha sido la baja en los recursos destinados a la cooperación internacional. De hecho, Europa y los Estados Unidos atraviesan situaciones fiscales comprometidas, de manera que la ayuda externa también se ha visto sacrificada.

Mapa 4
Distribución geográfica y tasas de notificación de casos de VIH avanzado



Fuente: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). Centro Nacional de Epidemiología (CNE, 2010).

Como puede verse en la gráfica 7, a partir de la segunda mitad de la década anterior la cooperación internacional dejó de crecer en la mayoría de países de Centroamérica. En los últimos años, el dato total de la región muestra un aumento, lo cual se debe a que la ayuda a El Salvador se incrementó; Nicaragua está registrando la cooperación venezolana; y Panamá y Costa Rica han empezado a recibir flujos significativos de ayuda externa. Esta situación de menor cooperación internacional debe tomarse en cuenta en el futuro, pues es probable que estos flujos no se incrementen y que afecten el financiamiento presupuestario. Por ejemplo, en Honduras, Nicaragua y El Salvador, durante los últimos años, las donaciones externas financiaron más del 10% del gasto total.

En materia de cooperación internacional, es muy probable que Guatemala tenga cada vez menos acceso a recursos externos para financiar el desarrollo del país. Por lo tanto, la búsqueda interna de dichos recursos mediante el fortalecimiento de la recaudación tributaria se hará más importante. Por otro lado, la agenda sobre acceso a mercados y reducción de los subsidios agrícolas por parte de los países desarrollados avanzará muy lentamente.

El nuevo contexto de la ayuda trae consigo retos y desafíos, así como la necesidad de repensar el modelo de desarrollo existente y el papel que Guatemala puede impulsar en los diversos foros de carácter internacional, tanto en sus relaciones bilaterales, como en las multilaterales y regionales.

La Agenda Post 2015

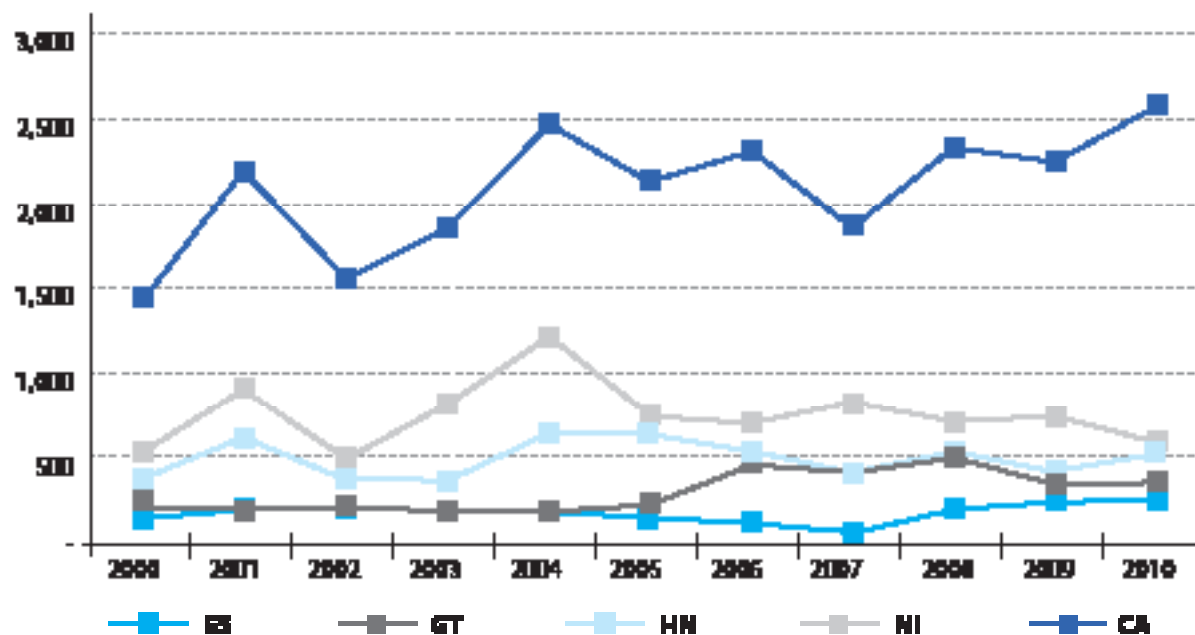
El año 2015 marca la fecha de vencimiento de los ODM; por ello, en la actualidad la agenda del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) está centrada en el análisis sobre lo que viene después de su vigencia.

Se espera que la agenda se nutra de una serie de procesos y discusiones que están ocurriendo de manera paralela al proceso de construcción de la Agenda Post 2015, entre los que destaca el seguimiento a Río +20, la revisión de Cairo +20 y Beijing +20.

En este planteamiento subyacen las principales recomendaciones para una agenda de políticas integradas para el desarrollo económico y social incluyente, así como para

Gráfica 7

Centroamérica: asistencia oficial al desarrollo (2000-2010, en millones de dólares)



Fuente: estadísticas de UNCTAD.

la sostenibilidad ambiental que responda a las aspiraciones de todas las personas con respecto a un mundo libre de necesidades. Uno de los resultados de la Conferencia Río +20 fue el acuerdo de los Estados miembro de desarrollar Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como una herramienta útil para emprender acciones en esa materia. El documento final de Río +20 establece que el proceso de desarrollo de los ODS debe ser coordinado y coherente con el proceso de valoración de la agenda para el desarrollo después de 2015.

La vinculación entre globalización, desarrollo humano y Agenda Post 2015 se retoma en los distintos ejes del K'atun, especialmente en los relacionados con Recursos naturales hoy y para el futuro y Bienestar para la gente. Esto se fundamenta en un marco global de derechos humanos.

A partir de la *Declaración del Milenio*, se reconocen las dinámicas y el papel de otros actores, lo cual plantea una nueva gobernanza y un papel a desarrollar en la efectividad del desarrollo, dada esa nueva composición. En la última década, los diversos compromisos han generado un consenso internacional sobre los resultados y responsabilidades en el logro de metas de desarrollo, respecto a *qué se debe conseguir, cuándo, cómo y quiénes deberán hacerlo*. En esta agenda, los resultados más sobresalientes se encuentran en las relaciones comerciales. Es decir en *quiénes* deberán hacerlo.

La *Declaración del Milenio* y los foros de alto nivel (Roma 2003, París 2005, Accra 2008 y Busan 2011) establecen la corresponsabilidad de los países desarrollados en la contribución financiera para el logro de los resultados de desarrollo en los países receptores. Sin embargo, el tránsito que propone la Agenda Post 2015 en materia de cooperación sugiere el cambio de la eficacia de la ayuda, hacia una agenda de eficacia del desarrollo. Por consiguiente, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) se ha ido destinando a implementar esfuerzos de los Estados donantes dirigidos a abrir y consumir acuerdos con otros países donde los intereses comerciales puedan proyectarse a través de los actores del desarrollo en los países con los que cooperan.

La nueva agenda puesta en común durante la Primera Reunión de Alto Nivel (1RAN), celebrada en México (2014), manifiesta una incidencia de los países donantes en sus actores privados, lo que otorga niveles de legitimidad y diversidad transnacional al desarrollo. El problema que esto ha ido generando se encuentra demarcado por las limitaciones en cuanto a las

reformas institucionales necesarias, que logren insertar a estos nuevos actores globales en el marco general de resultados de desarrollo de los países receptores.

Consecuentemente, y sobre la base de las discusiones que los países latinoamericanos han mantenido en el marco de la cooperación Sur-Sur y de los nuevos desafíos de la cooperación, una agenda internacional de objetivos de desarrollo debe adaptarse al nuevo contexto para poder ser eficaz. Guatemala, como país inserto en una dinámica regional, debe enfrentar los problemas estructurales de pobreza, desigualdad e inequidad, haciendo frente a nuevos escenarios protagonizados por el cambio climático, la inseguridad alimentaria, la migración y el crimen transnacional, entre otros.

En la actualidad, se asiste a un escenario en el que la tendencia de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) se caracteriza por la sustitución acelerada de cooperación financiera no reembolsable, que acompaña a las donaciones otorgadas en condiciones que no contienen los criterios estipulados para ser consideradas como AOD. Tampoco se ha prestado suficiente atención, todavía, al hecho de que la debilidad fiscal estructural de los países de la región puede llegar, eventualmente, a poner en riesgo sus capacidades para honrar los compromisos de deuda y, con ello, lograr la estabilidad macroeconómica y cumplir con las metas que impone el desarrollo.



El K'atun traza una nueva hoja de ruta para un desarrollo integral.

Por consiguiente, de procurarse el cumplimiento del compromiso asumido por los países desarrollados en el sentido de contribuir con una cooperación más eficaz y con miras al logro y consolidación de la agenda post ODM, se debe mejorar la calidad de los recursos otorgados y reducir su condicionalidad. Guatemala, por su parte, debe persistir en incrementar la calidad del gasto y mejorar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos. En conjunto, estos elementos no solo persiguen mayor eficacia y eficiencia de la ayuda, sino que también contribuyen decididamente con el desarrollo.

Esto implica más fortalecimiento de los espacios de interlocución en el seno interno del Gobierno, y entre este, la sociedad civil y los cooperantes. Cobran vigencia aspectos tales como la adecuación de un marco normativo e institucional capaz de establecer responsabilidades claras para cada uno de los actores del desarrollo; una política exterior que permita al país tener un portafolio de buenas prácticas de cooperación que lo ubiquen como oferente de cooperación Sur-Sur; así como lograr establecer políticas comunes entre cooperantes y Gobiernos, con los códigos de conducta propios de la cooperación internacional.

En este marco, sigue siendo un desafío importante el compromiso de los países y organismos oferentes de cooperación, con el registro de sus actividades en los países receptores. Se debe priorizar, en este proceso, la rendición de cuentas sobre los programas y recursos que no se canalizan vía el presupuesto y los mecanismos nacionales, honrando, con ello, lo signado en los foros de alto nivel al respecto del fortalecimiento de los sistemas de información y la rendición de cuentas.

Además, debe instarse a que las estrategias de salida de los cooperantes prioricen la comunicación, coordinación y transición con otros cooperantes, de tal manera que la ausencia no incida negativamente en los flujos de ayuda, tal y como está ocurriendo en la actualidad. Estas estrategias debieran incluir un mecanismo de transición mutuamente convenido, que posibilite la asunción de responsabilidades inherentes a la salida del donante, sin perjudicar la agenda de desarrollo que se persigue.

Finalmente, en el mejor esfuerzo que entraña la efectividad de la ayuda y la gestión por resultados, es preciso aspirar a la interconexión entre agendas, las cuales deben dirigirse

a acciones concretas. En conjunto con la comunidad de cooperantes, debe apoyarse la construcción de una Agenda Nacional que inserte de lleno al país en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo post 2015.

Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD)

En 1994, en El Cairo, Egipto, se realizó la IV Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD). Ello supuso un cambio en la visión del desarrollo y las políticas relacionadas con población, pues se colocó en el centro de la discusión a las personas y su derecho al desarrollo.

La Conferencia hizo referencia a diversos temas relacionados con población y desarrollo que se consideran relevantes para las personas, las familias y los países: estructura y dinámica poblacional; reducción de la pobreza y las desigualdades de género, generacionales y étnicas; promoción de la salud y los derechos reproductivos; equidad de género y empoderamiento de las mujeres; inclusión y participación de grupos poblacionales relevantes (personas adolescentes, pueblos maya, xinka, garífuna, personas de tercera edad y migrantes); cambios en las familias, entre otros.

El Plan de Acción de la CIPD fue adoptado por 179 países y se estableció un plazo de veinte años para su cumplimiento. En 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 65/234 que extiende este Plan más allá de 2014, dado que muchos de los desafíos planteados en él continúan vigentes.

En Guatemala, el Plan de Acción de la Conferencia de El Cairo cuenta con un marco político institucional importante, dado que existe la *Ley de Desarrollo Social, Decreto 42-2001* Social (Congreso de la República, 2001), y la *Política de Desarrollo Social y Población*, formulada desde el año 2002. Se observan avances sustantivos en la aplicación de la *Política*, tanto a nivel sectorial como en términos de la profundización de la institucionalidad pública vinculada con los temas de población y desarrollo.

Sin embargo, aún hay temas pendientes que el Estado guatemalteco tendrá que enfrentar. Entre ellos, el avance de las políticas económicas para favorecer un crecimiento acelerado e incluyente; un rediseño del patrón distributivo de la riqueza

dirigido a la reducción de las brechas de inequidad y exclusión; la profundización y generalización de políticas de protección social que favorezcan el desarrollo de las mujeres y se dirijan a disminuir y erradicar el flagelo del racismo y la discriminación.

Debido a los altos niveles de exclusión por razones de género, en el país cobra particular importancia la profundización de acciones de política dirigidas a transformar la posición y situación de las mujeres en la sociedad. Políticas tales como la de salud sexual y reproductiva, reducción de la violencia contra las mujeres y aquellas que potencien sus posibilidades de independencia económica o reconozcan su rol determinante en el cuidado y la reproducción social se consideran prioritarias para los próximos años.

La CIPD plantea dos grandes desafíos para el país: la actualización del enfoque estratégico de la *Política* para avanzar en la reducción de las inequidades sociales; la profundización de las acciones sectoriales, particularmente en salud, educación, empleo, migración y gestión de riesgo frente a desastres. Una condición previa para abordar estos desafíos es la toma de decisiones en torno a la focalización poblacional y territorial, así como el establecimiento de metas de país y a nivel sectorial y territorial.

Plataforma de Acción de la Mujer (PAM)

Al respecto de la agenda internacional sobre derechos de las mujeres, a la fecha la Organización de Naciones Unidas ha convocado cuatro conferencias mundiales sobre la mujer; estas fueron celebradas en México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995). Esta última constituye una reunión trascendental para las mujeres y los Estados, en virtud de las temáticas que aborda y de la ruta de trabajo que establece. Insta a los Gobiernos a crear condiciones para potenciar el papel de la mujer en la sociedad.

En la última de estas conferencias, 189 Estados adoptaron la *Declaración* y la *Plataforma de Acción de Beijing*, como instrumentos para orientar las políticas públicas internas. En esta *Declaración*, se plantea como finalidad la eliminación de los obstáculos que dificultan la participación activa de la mujer en todas las esferas de la vida pública y privada. De igual forma, se estimula el reconocimiento por parte de los Estados sobre la igualdad entre mujeres y hombres como base para el desarrollo de las sociedades en su conjunto.

Además de que todo esto constituye un tema de derechos humanos y es condición para el logro de la justicia social, se trata también de requisitos indispensables para el desarrollo y la paz.

La *Declaración* y la *Plataforma de Acción de Beijing* concretizan diferentes esferas de acción dirigidas específicamente a la mujer: pobreza, educación y capacitación, salud, violencia, conflictos armados, economía, ejercicio del poder y adopción de decisiones, mecanismos institucionales, derechos humanos, medios de difusión, medio ambiente y niñez, entre otros.

La *Declaración* visibilizó la problemática de la desigualdad entre los sexos como un problema estructural en todas las sociedades. Guatemala no es ajena a esta estructura, pues en el país la condición, situación y posición de las mujeres se encuentra determinada por relaciones sociales, políticas y económicas, así como por modelos culturales que reproducen desigualdades, inequidades y jerarquías. Se trata de modelos contruidos mediante diferentes procesos históricos que remiten a esquemas, normas y prácticas que concluyen en los roles asignados a los hombres y a las mujeres en la sociedad, colocando a estas últimas en una situación sistemática de desventaja.

Por ello, los compromisos asumidos en la *Declaración de Beijing* se han traducido en distintos esfuerzos de las instituciones públicas, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil. Las esferas de la *Declaración* se han convertido en un marco conductor de las acciones en pro de los derechos de las mujeres.

El último informe quinquenal de examen y evaluación de la *Declaración* y la *Plataforma de Acción de Beijing*, presentado en 2010 por la Comisión Económica para América Latina (Cepal), resalta los avances y desafíos que Guatemala aún enfrenta para vencer los obstáculos de desigualdad entre hombres y mujeres. El informe menciona que uno de los principales logros establecidos fue la promulgación de la *Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres* y su *Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023*, instrumentos que engloban todas las demandas no solo de la *Declaración*, sino de otros instrumentos nacionales e internacionales. Así, esta *Política* se vincula con los ODM y con la *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*.

Además de estos instrumentos, Guatemala ha realizado esfuerzos para el desarrollo y fortalecimiento de aquella institucionalidad que permita alcanzar mayores niveles de igualdad entre hombres y mujeres. Dichos esfuerzos se han concentrado en la creación de instituciones para la promoción de los derechos humanos, tales como la Oficina Nacional de la Mujer, la Defensoría de la Mujer de la Procuraduría de Derechos Humanos, la Defensoría de la Mujer Indígena (Demi) y la Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem). De igual forma, se realizan esfuerzos para la prevención y erradicación de la violencia. En este ámbito, se han creado la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (Conaprevi) y se han instalado siete centros de apoyo integral para mujeres sobrevivientes de violencia en diversas partes del país. Estos centros realizan acciones de atención social, psicológica y legal para la restitución de derechos de las mujeres sobrevivientes de violencia. Es importante destacar la participación de las organizaciones de mujeres en este esfuerzo.

También se han desarrollado marcos normativos, tales como:

- *Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer, Decreto 22-2008* (Congreso de la República, 2008)
- *Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, Decreto 9-2009* (Congreso de la República, 2009)
- *Declaración sobre la no Tolerancia de la Violencia contra las Mujeres* y firma del acuerdo interinstitucional para el fortalecimiento de la Conaprevi (2008)

Los desafíos en cuanto a los compromisos de la *Declaración* y la *Plataforma de Acción de Beijing* siguen englobándose en el cierre de brechas, la importancia de la promoción de la participación política de las mujeres, el acceso a los servicios de salud con equidad étnica y de género, la promoción del acceso a la propiedad de la tierra, el diseño de programas educativos orientados a cambiar el imaginario social que se tiene hacia la mujer, y la protección de los derechos laborales.



Al 2032, Guatemala se inscribirá en una lógica de desarrollo sostenible para el mejoramiento de los medios de vida.

Río + 20

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, veinte años después de la histórica Cumbre de la Tierra efectuada en el mismo lugar en 1992. Río +20, celebrada del 20 al 22 de junio de 2012, constituyó una oportunidad para mirar hacia el mundo que se quiere tener en el futuro. En esta Conferencia, los líderes mundiales, junto con los participantes del sector privado, las ONG y otros grupos organizados, se unieron para dar forma a la manera como se puede reducir la pobreza, fomentar la equidad social y garantizar la protección del medio ambiente.

Las conversaciones oficiales se centraron en dos temas principales: cómo construir una economía ecológica para lograr el desarrollo sostenible y sacar a la gente de la pobreza, y cómo mejorar la coordinación internacional para el desarrollo sostenible. El debate se enfocó, asimismo, en la definición de las vías hacia un futuro sostenible, un futuro con más empleos, más energía limpia, una mayor seguridad y un nivel de vida digno para todos.

En la resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012,¹⁴ los jefes de Estado y de Gobierno y los representantes de alto nivel, con plena participación de la sociedad civil, renovaron el compromiso a favor del desarrollo y de la promoción de un futuro sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental para el planeta y para las generaciones presentes y futuras. La visión común derivada de esta Asamblea aborda, principalmente, los siguientes ámbitos:

- La erradicación de la pobreza y el hambre como condición indispensable para el desarrollo sostenible.
- El reconocimiento de la necesidad de incrementar los esfuerzos para incorporar aún más el desarrollo sostenible mediante la integración de sus aspectos económicos, sociales y ambientales, reconociendo los vínculos que existen entre ellos.
- El reconocimiento de que es preciso modificar aquellas modalidades de consumo y producción que sean insostenibles, procurando modalidades sostenibles. La protección y ordenación de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social son objetivos generales y requisitos indispensables del desarrollo sostenible.

- Se reconoce que es necesario lograr el desarrollo sostenible mediante la promoción de un crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo, creando mayores oportunidades para todos, reduciendo las desigualdades, mejorando los niveles de vida básicos, fomentando el desarrollo social equitativo y la inclusión. También, mediante la promoción de la ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas que contribuyen, entre otros, con el desarrollo económico, social y humano, y facilitan, al mismo tiempo, la conservación, regeneración, restablecimiento y resiliencia de los ecosistemas frente a los problemas nuevos y en ciernes.
- Se reconoce que las personas son el elemento central del desarrollo sostenible.
- Se reafirma la importancia de la libertad, la paz y la seguridad, el respeto de todos los derechos humanos, entre ellos el derecho al desarrollo y el derecho a un nivel de vida adecuado, incluido el derecho a la alimentación, el Estado de derecho, la igualdad entre los géneros, el empoderamiento de las mujeres y el compromiso general de lograr sociedades justas y democráticas para el desarrollo.
- Se reconoce que la democracia, la buena gobernanza y el Estado de derecho, en los planos nacional e internacional, son esenciales para el desarrollo sostenible. Se incorpora, en ello, el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre.
- Se resuelve adoptar medidas urgentes para alcanzar el desarrollo sostenible, entre otras.

Uno de los principales resultados de la Conferencia Río+20 fue el acuerdo alcanzado por una serie de Estados Miembros para generar un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que resultara una herramienta útil para desplegar acciones centradas y coherentes en esa materia. El documento final de Río+20 señala que el proceso de generación de los ODS debe ser coordinado y coherente con la valoración de la agenda de desarrollo post 2015.

Si por un lado se toman en cuentas estas visiones y, por el otro, se consideran los resultados derivados de diversas cumbres,¹⁵ es preciso indicar que no se ha logrado una verdadera integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible, pues los

¹⁴ Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288>

¹⁵ Cumbre del Milenio, Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, entre otras.

aspectos económicos priman sobre los sociales, y ambos sobre los ambientales. Por ello, países como Guatemala y Colombia consideran que Río +20 constituye una oportunidad crítica para que la comunidad internacional acuerde un enfoque concreto que genere un mecanismo para medir¹⁶ los avances y las limitaciones de los esfuerzos por equilibrar un crecimiento económico y social con base en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la conservación de los servicios ecosistémicos.

En ese contexto, es preciso traer a colación las experiencias emanadas de la implementación de los ODM que señalan que cuando hay objetivos que guían los esfuerzos de la comunidad internacional hacia una meta común es más fácil para los Gobiernos y las instituciones trabajar de manera conjunta para alcanzarlos. Considerando que un resultado clave de Río +20 es «asegurar el compromiso político con el Desarrollo Sostenible», Colombia y Guatemala proponen que uno de los resultados clave de Río + 20 sea la definición y acuerdo sobre una serie de *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*, priorizando aquellos temas y asuntos que se consideran factores críticos para avanzar en la agenda del desarrollo sostenible, inspirados en la denominada Agenda 21.

En general, los temas están relacionados con los siguientes ámbitos:¹⁷

- Lucha contra la pobreza
- Modificación de los patrones de consumo
- Fomento del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos
- Diversidad biológica y bosques
- Océanos
- Recursos hídricos
- Mejoras en seguridad alimentaria
- Energía, incluyendo aquella de fuentes renovables

Esta propuesta base, formulada por el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 y dada a conocer en mayo de 2013, no ha sido consensuada con los diferentes sectores de la sociedad guatemalteca, salvo lo dispuesto en la consulta nacional que realizó el Sistema de las Naciones Unidas (SNU)

para el diseño de la agenda del *Mundo que queremos*. Guatemala formó parte de los 80 países que han sido consultados alrededor del mundo. Las consultas giraron en torno a nueve temas: crecimiento y empleo, inequidades, salud, educación, sostenibilidad ambiental, gobernanza, conflicto, dinámicas de población, seguridad alimentaria y hambre.

Con base en lo anterior, las visiones de la Cumbre Río+20 y las propuestas iniciales en torno a los ODS, se han incorporado en el *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032* temas sustantivos relacionados con el acceso a la salud, educación, la disminución de la inseguridad alimentaria, la reducción de la pobreza y el crecimiento económico con un enfoque de sostenibilidad de los recursos naturales, la utilización de la energía renovable, el fortalecimiento de la democracia, el sistema de justicia y la seguridad ciudadana, y la ponderación de las relaciones internacionales, entre los más importantes.

Marco de Acción de Hyogo (MAH)

La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres se celebró en Kobe, Hyogo, Japón, del 18 al 22 de enero de 2005. En esa ocasión, se aprobó el marco de acción para 2005-2015, denominado *Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres*, conocido como *Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 (MAH)*. Este instrumento instaló en la agenda internacional el tema de la reducción ante las vulnerabilidades y los riesgos. Este fue el inicio de un proceso más intenso y sistemático de promoción del tema en el mundo, avalado por 168 países.

El MAH fue asumido como una herramienta para la acción de todos los actores públicos y privados a nivel mundial. Los temas abordados estuvieron relacionados con la vulnerabilidad exacerbada por la evolución de la dinámica demográfica, tecnológica y socioeconómica, así como la urbanización desordenada que trae como consecuencia la ubicación de asentamientos en zonas de alto riesgo. Otros aspectos tratados fueron la degradación ambiental, la variabilidad del clima, las amenazas geológicas, la competencia por los recursos escasos y el impacto de epidemias.

¹⁶ Esta medición se plantea de acuerdo con el contexto y las prioridades de cada país.

¹⁷ Propuesta de los Gobiernos de Colombia y Guatemala de ODS ante el proceso de Río+20.

En Guatemala, existe la Mesa Nacional de Diálogo para la Reducción de Riesgo a Desastres, conformada por el Gobierno, la sociedad civil y la cooperación internacional. Esta es la plataforma nacional de aplicabilidad del *MAH*, en cuyo marco las acciones prioritarias se encaminan al fortalecimiento y divulgación del entramado legal para la reducción de riesgos frente a desastres; actualización de leyes y acuerdos para su efectiva aplicación; instalación de sistemas de alerta temprana; estudios multidisciplinarios, científicos y técnicos; y planes de contingencia en los ámbitos sectorial y territorial.

A pesar de los esfuerzos realizados, existe una serie de desafíos vinculados con la debilidad institucional, la escasez de recursos y las capacidades necesarias para abordar la gestión de riesgo en el antes, durante y después del impacto de los fenómenos naturales o antrópicos.

Aunado a lo anterior, es fundamental generar capacidades de resiliencia en las instituciones y, especialmente, en las de la sociedad. Ello, por la vía de la reducción de sus principales vulnerabilidades, generación de conocimiento acerca de las causas y efectos de los fenómenos naturales y el abordaje desde el Estado de la gestión de riesgo como función del desarrollo.

A un año del cumplimiento del plazo del *MAH*, el país sigue presentando una de las más altas condiciones de vulnerabilidad en el mundo. Por ello, el *Plan Nacional de Desarrollo* retoma los aspectos pendientes del *MAH* y plantea como reto para los próximos veinte años el abordaje de la gestión de riesgo desde la planificación nacional, territorial, sectorial, institucional y operativa. Esto es de competencia del sector público, pero también constituye una hoja de ruta para la incorporación de otros actores clave, como el sector privado, la academia y la cooperación internacional.

13 Kej



4 DE DICIEMBRE DE 1986

Fecha en que la ONU adoptó la declaración sobre el derecho humano al desarrollo, el cual se reconoce que "...todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él"
(Artículo primero de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

"Se pusieron contentos porque hallaron muy buena montaña llena de buen alimento, rica en maíz amarillo y blando; rica en patashte, cacao, había abundancia de zapote, anota, jocote, nance, matazano, miel; estaba lleno de muchos alimentos la tierra que se llama Pan Pashil, Pan Kayalá donde había alimento, producía todo alimento pequeño y gran alimento, pequeño cultivo gran cultivo cuyo camino los enseñaron los animales."

(Jiménez, 1978, pág. 65)

9 | Desafíos y prioridades del K'atun como nuevo modelo de desarrollo

Desafíos para la configuración del modelo de desarrollo futuro del país

El *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032* plantea como modelo el desarrollo humano sostenible; es decir, el proceso de ampliación de oportunidades para la gente y mejora de sus capacidades humanas, en el marco de las libertades necesarias para que las personas puedan vivir una vida larga, saludable, tener acceso a la educación, un nivel de vida digno, participar de su comunidad y de las decisiones que afecten su vida.

Uno de los retos de plantear un modelo de desarrollo es alcanzar consenso en torno al abordaje de las causas estructurales del modelo de desarrollo actual que frenan las oportunidades e impiden el acceso a condiciones de vida dignas, así como al pleno goce de los derechos de las poblaciones excluidas.

Son varios los factores estructurales que dan lugar a la situación de vulnerabilidad de la mayoría de la población guatemalteca. En conjunto, constituyen aspectos prioritarios a ser atendidos mediante el *Plan*, cuyo fin último es la reducción de la pobreza y la construcción de medios de vida sostenibles para toda la población.

Para ello, el modelo de desarrollo futuro de Guatemala requiere comprender la noción demográfica, las características y efectos de la pobreza, y la estructura, dinámica y funcionamiento del Estado.

Este es un ejercicio fundamental para un proceso de planificación de la magnitud que tiene el *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*.¹⁸

Situación demográfica

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE), en el año 2002 había en Guatemala 11,237,196 habitantes y, según las proyecciones de población, para el año 2013 el país contaba con 15,438,384 habitantes.¹⁹ Esto significa que, en diez años, la población aumentó en un 37%, aproximadamente. Guatemala es el país de la región centroamericana con el más alto crecimiento poblacional. De mantenerse esta tendencia, para el año 2032 se contará con 22,207,119 personas.²⁰

Otra de las dimensiones a considerar en cuanto a dinámica demográfica es la ubicación geográfica de la población. En este sentido, es importante destacar que el 53% de los hogares está

¹⁸ La demografía aborda fundamentalmente dos dimensiones: *situación y dinámica demográfica*. La dimensión referida a la *situación* enuncia los aspectos vinculados con la cantidad de población, su estructura (por edad y sexo) y composición (los diversos grupos poblacionales que, por su interés económico, social, cultural o político es relevante conocer para entender a cabalidad el fenómeno). La dimensión referida a la *dinámica* de población explica los aspectos vinculados con la tasa de fecundidad, la mortalidad y la migración.

¹⁹ INE (2002). Censo 2002; INE (2003). *Estimaciones y proyecciones de población para el período 1950-2050*.

²⁰ INE/Celade (2013). *Guatemala, estimaciones y proyecciones de población. Revisión 2013*.

ubicado en áreas urbanas. Los departamentos que presentan el índice de urbanización²¹ más alto del país son Guatemala (0.87) y Sacatepéquez (0.83), donde 87 y 83 de cada cien hogares se ubican en áreas urbanas, respectivamente (INE, 2011).

Los pueblos que habitan el territorio guatemalteco son cuatro: maya, garífuna, xinka y ladino. El pueblo maya está a la vez constituido por veintidós comunidades lingüísticas: achi, chuj, kaqchikel, q'anjob'al, tz'utujil, akateka, itzá, mam, q'eqchi', uspanteka, awakateka, ixil, mopan, sakapulteka, ch'orti', jacalteco, poqomam, sipakapense, poqomchi', tektiteka, k'iche' y chalchiteka.



Los jóvenes gozarán de amplias oportunidades de desarrollo.

El censo del año 2002 reportó que el 51% de personas estaba conformado por mujeres, y el 39.5% de la población era indígena. En cuanto a edades, el 52% de la población era menor de 20 años y el 4.41%, mayor de 65. Según las proyecciones de dicho censo, esas proporciones equivaldrían, en el año 2013, a 7,937,803 personas menores de 20 años y 689,444 mayores de 65 años.

El desafío principal del país es institucionalizar e internalizar los grandes lineamientos de la *Política Nacional de Desarrollo Social y Población* en los procesos de las instituciones con competencias y funciones correspondientes.²² Siguen existiendo grandes retos en la gestión de la política para lograr reducir las brechas de inequidad entre los distintos grupos poblacionales. Esto será posible por medio de la actualización del enfoque estratégico de dicha *Política*, profundizando y concretando medidas de planificación en cada uno de los niveles de decisión y en los sectores vinculados con la salud, educación, empleo, migración y gestión de riesgo.

La base de la pirámide poblacional,²³ tal como se muestra en la gráfica 8, es ancha, lo cual indica que la mayoría de los habitantes del país es joven. Esta situación configura la ocurrencia de un bono demográfico (CEPAL/UNFPA/OIJ, 2009)²⁴ que constituye una ventana de oportunidades. El bono iniciará en 2029 y se cerrará aproximadamente en 2069 (CEPAL, 2009). Durante ese período, la población dependiente habrá disminuido y la población en edad de trabajar habrá aumentado.

En la cúspide de la pirámide se puede observar un ensanchamiento, lo que indica que la población mayor de 65 años también está aumentando. Esto implicará una especial atención a las medidas de protección y seguridad social de la población de la tercera edad, con el objeto de asegurarle calidad de vida y posibilidades de continuar aportando por medio del conocimiento y experiencia adquiridos a lo largo de la vida.

²¹ La *Encovi 2011* define como índice urbano la relación entre los hogares que se asientan en área urbana y el total de hogares en el dominio de estudio considerado que, para los casos citados, son los departamentos. El índice puede ir de 0 a 1, donde 0 significa que todos los hogares están ubicados en áreas rurales, y 1 que todos los hogares están ubicados en área urbana.

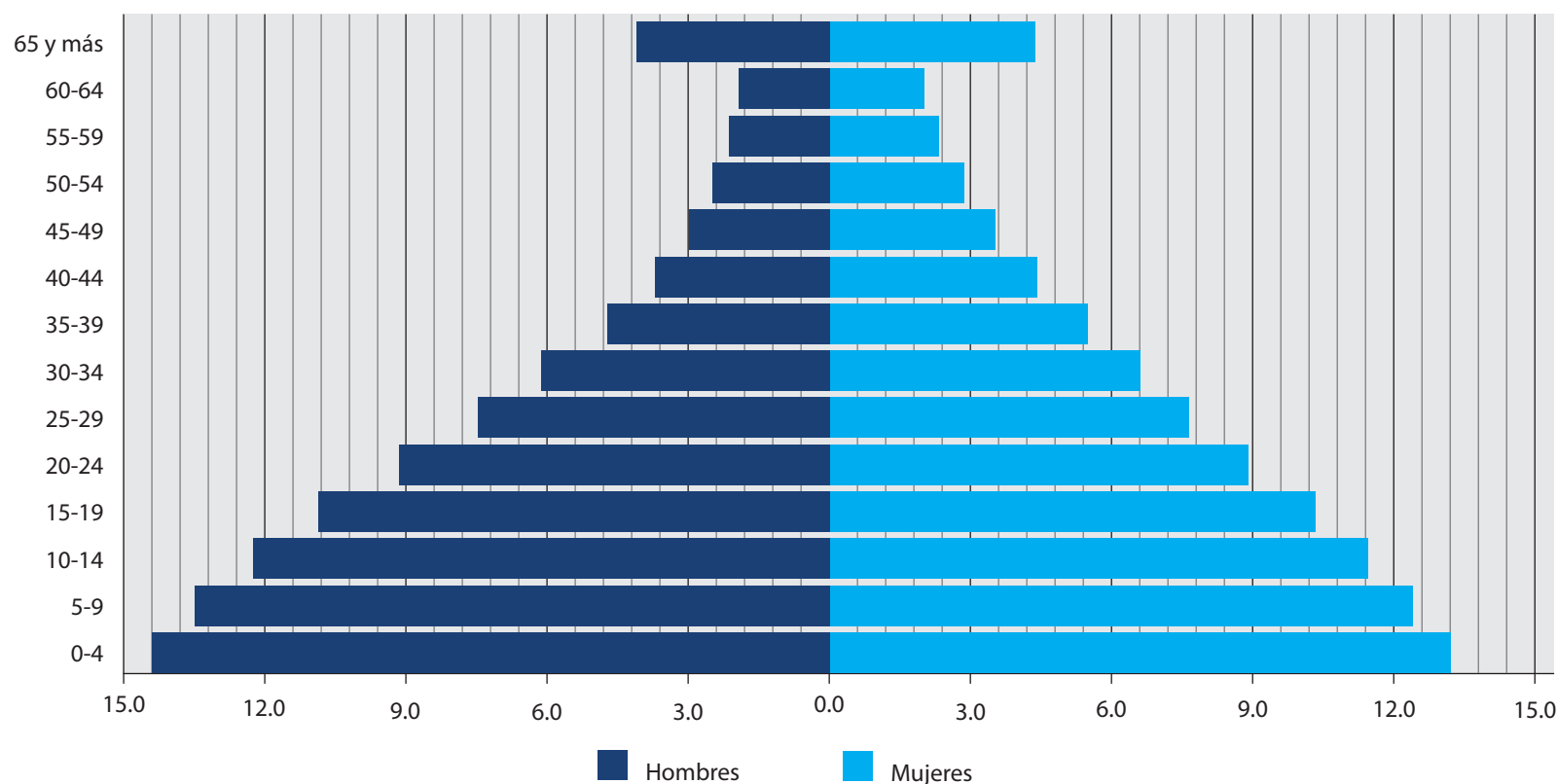
²² El país cuenta con la *Ley de Desarrollo Social* desde el año 2001; la *Política de Desarrollo Social y Población* fue aprobada un año después. Desde entonces, Guatemala ha avanzado de manera importante en la institucionalización de acciones de política vinculadas con esta temática.

²³ La pirámide poblacional es una forma de representar gráficamente cómo está compuesta la población. Las variables que se utilizan para construirla son el sexo y la edad.

²⁴ El bono demográfico hace referencia a una fase en que el equilibrio entre edades resulta una oportunidad para el desarrollo. Ocurre cuando cambia favorablemente la relación de dependencia entre la población en edad productiva (jóvenes y adultos) y aquella en edad dependiente (niños y personas mayores), con un mayor peso relativo de la primera en relación con la segunda.

Gráfica 8

Distribución de la población según proyecciones del año 2013



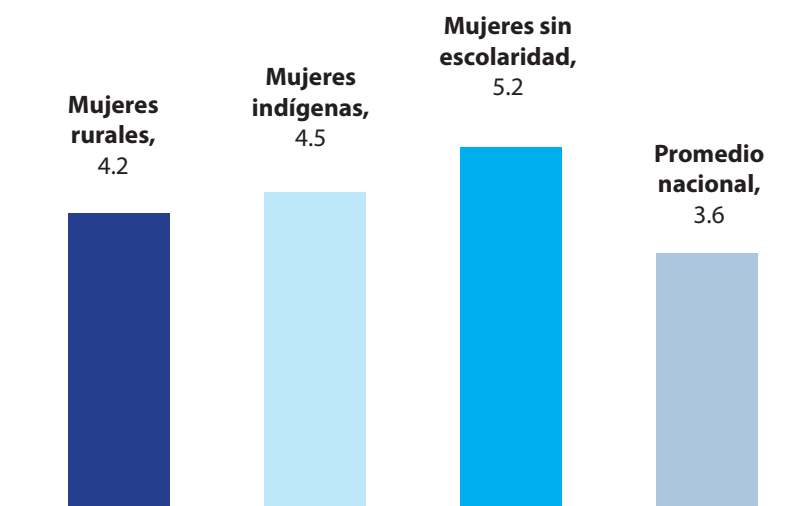
Fuente: Segeplán, con base en proyecciones del censo de 2002.

El bono demográfico es en sí mismo un desafío, en la medida en que se convierte en una variable del desarrollo, desde una perspectiva de relevo intergeneracional. El K'atun, en este sentido, sentará las bases para garantizar el empleo a la población en edad de trabajar, y así generar la suficiente riqueza para la protección social universal. El sector privado desempeña un papel de primer orden en el aprovechamiento del bono demográfico, dada su naturaleza y capacidad de generación de empleo. (véase gráfica 8)

Un indicador de importancia poblacional es la tasa nacional de fecundidad que, para el caso de Guatemala, es de 3.6 hijos por mujer. En la gráfica 9 se observa que las mujeres rurales y las mujeres indígenas tienen un promedio de fecundidad mayor que el promedio nacional. La *Encuesta nacional de salud materno infantil 2008/2009* (Ensmi 2008/2009) reporta que ese promedio aumenta cuando el nivel de escolaridad de las mujeres es más bajo.

Gráfica 9

Tasa de fecundidad



Fuente: Ensmi 2008/2009.

La tasa de fecundidad en adolescentes es de 98 nacimientos por cada mil mujeres entre 15 y 19 años. Este dato es mayor en el área rural, cuya tasa es de 114 (*Ensmi 2008/2009*, p. 76), producto de los dispositivos conceptuales que configuran los imaginarios sociales sobre la sexualidad.

Un desafío central y estratégico es la reducción de la tasa global de fecundidad, en función de la calidad de vida, particularmente de las mujeres. Otro es la sostenibilidad del desarrollo y de la capacidad real de respuesta del Estado. Esto está vinculado con el equilibrio en la distribución y densidad de la población en el territorio, la disponibilidad de alimentos y el manejo de los recursos naturales.

La mortalidad, como elemento constitutivo de la dinámica demográfica, tiene para el caso de Guatemala dos variables críticas: la mortalidad materna y la mortalidad infantil. La primera se incrementa en las mujeres que están en el grupo de edad de 20 a 34 años, sin embargo se observa una recurrencia importante entre las que se encuentran en la base y en la cúspide del ciclo reproductivo, es decir, mujeres de 40 años en adelante y niñas a partir de los 14 años.

Un aspecto crítico al respecto de la mortalidad materna es que a la población de mujeres indígenas corresponde más del 70% de las muertes (MSPAS/INE/CDC., 2009).²⁵

La mortalidad infantil constituye otro de los factores de la dinámica demográfica que es preciso considerar en el caso de Guatemala. Las causas principales de la mortalidad infantil son: condiciones nutricionales, deficiencias en el cuidado infantil, condiciones de salud y habitacionales en las que se desarrolla el período de gestación y el primer año de vida. En este tema, las acciones del Estado han permitido una reducción positiva. Sin embargo, los esfuerzos por implementar siguen siendo una prioridad, puesto que la tasa de mortalidad infantil es aún de 34 por cada mil.

Las brechas de inequidad asociadas con la fecundidad y mortalidad que, como se mencionó, afectan principalmente a las mujeres en edad fértil, a la niñez y a la población rural indígena, son otro desafío importante vinculado con la

dimensión demográfica. Ambos aspectos forman parte de las prioridades identificadas en el eje de Bienestar para la gente de este *Plan*.

Otra variable de la dinámica demográfica es el fenómeno migratorio. Guatemala es país de origen, tránsito y destino de migrantes. La mayoría de las personas que migra lo hace de manera indocumentada y, por ello, no existen registros adecuados al respecto. De acuerdo con datos del censo del año 2002, el 49% de inmigrantes²⁶ que llega a Guatemala es de origen centroamericano, y el 51% restante proviene de otras nacionalidades.

Al respecto de la población guatemalteca que vive en el exterior, la Organización Internacional para las Migraciones calculó que para el año 2010 representaba un 11.4% del total de población de Guatemala (Organización Internacional para las Migraciones, 2013) (OIM, 2013: 48). Estas personas son las principales responsables de las remesas que llegan al país. Según la encuesta de la OIM para el año 2008, en Guatemala había 1,060,191 receptores de remesas (Organización Internacional para las Migraciones, 2013).

Aunque se carece de estudios actualizados sobre la migración interna, la OIM, en la encuesta referida, afirma que los departamentos receptores son Guatemala, Sacatepéquez, Escuintla, Petén e Izabal; mientras los departamentos expulsores son Huehuetenango, Quetzaltenango, San Marcos y Totonicapán. El censo del año 2002 reportó que el número de migrantes internos pasaba del millón de personas.

De los grupos que migran y se asientan de manera permanente en el área urbana, la mayoría lo hace en asentamientos humanos precarios.²⁷ El 96% de los asentamientos de este tipo está concentrado en el departamento de Guatemala, en el área metropolitana y municipios aledaños: Villa Nueva, Chinautla y San Miguel Petapa. El *Tercer informe* de ODM (Segeplán, 2010: 41) estimó que, en el año 2010, el número de habitantes en dichos asentamientos era de 362,000 personas que, para el caso del país, presentan un serio déficit de acceso a vivienda, así como a bienes y servicios (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2010).

²⁵ Para datos estadísticos, véase eje Bienestar para la gente.

²⁶ Migrante es la persona que traslada su residencia de un lugar a otro. Inmigrante es la persona que llega a residir habitualmente a otro lugar distinto de donde nació. Emigrante es la persona que deja un lugar para ir a vivir a otro.

²⁷ Los asentamientos humanos precarios se refieren a conjuntos habitacionales ubicados en las áreas urbanas o en sus periferias cuyas condiciones no protegen contra condiciones climáticas adversas, presentan hacinamiento, no cuentan con servicios tales como agua para el consumo o saneamiento y, generalmente, quienes habitan allí no tienen seguridad en la tenencia de los lugares que habitan.

En términos migratorios, uno de los desafíos es desarrollar las acciones que permitan a los migrantes internos incorporarse en iguales o mejores condiciones de vida a sus nuevos territorios. En lo que respecta a las migraciones hacia el exterior, el desafío se centra en reducir la migración forzada por motivos económicos y de inseguridad. Por todo ello, es necesario crear la institucionalidad pública necesaria y fortalecer la existente, para atender de manera eficiente y efectiva esta problemática.

Este desafío incluye la necesidad de desarrollar los mecanismos de investigación, protección y regularización de la población guatemalteca en el exterior, así como la creación de condiciones para la atención de las personas repatriadas, favoreciendo su reincorporación.

En cuanto a las remesas familiares, el desafío principal es la creación de mecanismos de reconocimiento, regulación y apoyo para que ellas se destinen primordialmente a actividades productivas.

La dimensión demográfica, como categoría de análisis del desarrollo, considera los aspectos vinculados con la pobreza, la exclusión y la gestión de riesgos. En ese sentido, incorporar la noción de equidad como estrategia para el desarrollo y promover la reducción de las brechas de desigualdad constituyen desafíos de primer orden.

Es clave para el país avanzar en, por lo menos, los siguientes elementos: políticas económicas para favorecer un crecimiento acelerado e incluyente; rediseño del patrón redistributivo de la riqueza dirigido a la reducción de brechas de inequidad y exclusión; profundización y generalización de políticas de protección social que favorezcan el desarrollo de las mujeres, jóvenes y contra el racismo y la discriminación.

Un desafío relacionado con la distribución y estructura urbana nacional, en el caso de Guatemala, se caracteriza por el crecimiento desordenado y la incapacidad del Estado de

articular las áreas rurales y urbanas para lograr una adecuada interdependencia y asegurar, en las dos vías, el suministro de bienes, productos, servicios y alimentos. Esto implica estructurar, con base en jerarquías, funciones y conexiones, un sistema de ciudades que aseguren la interrelación con sus áreas de influencia (Ovando Lavagnino L. E., 2008), hasta cubrir el territorio nacional.

La estructuración de un sistema urbano nacional requiere la intervención de las instituciones públicas nacionales y, con mayor intensidad, la de los gobiernos locales como responsables directos de definir e implementar procesos de ordenamiento territorial, sostenibilidad ambiental, criterios de habitabilidad y estándares urbanos. Por ese motivo, el desafío es que las municipalidades cuenten con las capacidades transferidas²⁸ y propias que les permitan abordar coordinadamente, con las instituciones públicas, estos temas, tomando en cuenta también la necesidad de que la población participe de las decisiones, tenga acceso y disponga de los bienes y servicios que son competencia y función de los gobiernos locales.

El país presenta otro desafío en cuanto a habitabilidad si se considera que el déficit total de vivienda, en 2011, era de 1,424,330 unidades. Para superarlo en el año 2032, será necesario recuperar y fortalecer la institucionalidad pública pertinente y establecer los mecanismos de articulación, en particular con el Banco Nacional de Desarrollo,²⁹ para cubrir tanto el déficit cuantitativo como el cualitativo.³⁰

La vulnerabilidad asociada con las múltiples amenazas derivadas de los fenómenos geológicos, antrópicos e hidrometeorológicos (estos últimos exacerbados por el cambio climático) hace que Guatemala se considere como uno de los países con mayor riesgo en el mundo. Esto, relacionado con las condiciones de inseguridad alimentaria, pobreza y poca capacidad del Estado para dar respuesta a las necesidades de la población, configura un escenario poco favorable para alcanzar un desarrollo humano sostenible.

²⁸ El concepto 'transferidas' hace alusión a los procesos de descentralización y desconcentración mediante la generación de capacidades municipales para la ejecución, en el nivel local, de algunas funciones y recursos de los sectores.

²⁹ Propuesto como parte del eje Riqueza para todas y todos.

³⁰ El desafío implica que, a partir del inicio de la ejecución del *Plan*, diariamente se deberá construir 39 viviendas y mejorar 170, para alcanzar a cubrir el déficit actual. A esto se debe sumar, en términos cuantitativos y cualitativos, la necesidad de nuevas viviendas que surjan durante el período K'atun, tomando en cuenta que ello requiere elementos complementarios necesarios para que la vivienda sea digna y segura.

La vigencia de un *Plan Nacional de Desarrollo* que incorpora la gestión de riesgo como eje transversal reside en la alta vulnerabilidad aludida, así como en el hecho de que el 83.3% del PIB se genera en áreas de riesgo (Secretaría de Planificación y Programación, 2010)³¹ y sin medidas de mitigación.

El desafío es, en ese contexto, institucionalizar e internalizar en las instituciones del Estado y en la sociedad la noción de la gestión del riesgo como elemento fundamental para alcanzar el desarrollo.

El derecho a vivir una vida libre de pobreza como desafío

La reducción y/o eliminación de la pobreza es el mayor desafío que afronta el país; por ello, es uno de los temas de primer orden que el *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032* debe atender.

Según la *Encovi 2011* (INE, 2011), más de la mitad de la población guatemalteca se encuentra por debajo de la línea de pobreza (53.71%), mientras el 13.33% presenta serios desafíos para asegurar la alimentación necesaria para subsistir. La reducción de la problemática ha sido considerablemente lenta y ha estado marcada por retrocesos y estancamientos; además, existe una limitada movilidad de la pobreza, pues la gente que nace en un hogar pobre está condenada a seguirlo siendo, en su mayoría. El problema es agudo y aún está sin resolver.

La pobreza ha sido condicionada por, al menos, tres elementos que resulta importante resaltar: el primero tiene que ver con un contexto de escasez de puestos de trabajo, incluidas las deficiencias de los mercados de trabajo al reproducir condiciones precarias y de subsistencia, lo cual incide en el auge de una serie de mecanismos que las personas utilizan para asegurarse condiciones de sobrevivencia. Dichos mecanismos se traducen en un alto nivel de informalidad y subempleo, tal y como se constata en los datos reportados por las encuestas, en donde se revela que las tres cuartas partes del empleo aluden a la informalidad, y más de la sexta parte a subempleo.

Esta situación se explica, en gran medida, por el hecho de que la dinámica de crecimiento observada en Guatemala no necesariamente ha estado acompañada por una mejor

distribución del ingreso. Ello se expresa en la generación de empleos decentes y de calidad, como lo evidencia la información estadística. Es más, las desigualdades se han acentuado y las condiciones de vida no han mejorado en proporción a los aumentos del crecimiento económico.

Se reconoce que el crecimiento económico es una condición necesaria para mejorar la calidad de vida de las personas y reducir la pobreza; sin embargo, pese a que en el país ha habido crecimiento económico, estas metas no se han alcanzado por dos razones principales. La primera hace referencia a que, aunque se han observado brotes de crecimiento bastante dinámicos, estos se han conjugado con períodos de bajo crecimiento que son, finalmente, los más representativos.

El crecimiento no se ha desbordado a todos los estratos sociales como lo establece la teoría económica ortodoxa. Es más, considerando un enfoque multidimensional, la pobreza no solamente se expresa en mejoras materiales (pobreza de ingreso o consumo), sino transita hacia otras dimensiones relacionadas con lo social, tal y como un adecuado y eficiente sistema educativo y de salud, la apertura a los espacios de toma de decisiones o de participación política y libertad, entre otros.

El segundo elemento que hay que resaltar es la dislocación entre los temas sociales y la política económica, prevaleciendo, en todo caso, el ámbito económico, sin considerar el impacto social que tiene sobre las personas. Mucho menos se consideran diferentes expresiones de estas variables, como el lugar donde se vive, la situación de la salud y educación, el género y la edad, entre otras que determinan la calidad de vida tanto o más que los niveles de ingreso o consumo.

En años recientes, derivado de las amplias brechas existentes y la presión de los grupos organizados, las incipientes intervenciones sociales han estado fuertemente influenciadas por una visión economicista, que frecuentemente busca suavizar los efectos de las medidas económicas implementadas o el amortiguamiento de los efectos de determinados choques (económicos, medioambientales y políticos) sobre las condiciones de vida de la población. Como resultado, basta considerar que en el país se conjugan moderados niveles de crecimiento económico con amplias brechas sociales:

³¹ Con base en Banco Mundial, «Report No. 46299-GT, Documento de Programa, Proposed Disaster Risk Management Development Policy», citado en Segeplán (2010).



El Plan se orienta a transformaciones sociales y económicas por medio de la consolidación entre democracia, desarrollo y derechos humanos.

altos niveles de desnutrición, mortalidad materna e infantil, deterioro del medio ambiente e inseguridad, dan cuenta de la desvinculación que existe. El país se ubica, en suma, en una posición alejada en el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

El objetivo de las políticas económicas se ha centrado en garantizar condiciones competitivas que aseguren la mayor rentabilidad de los negocios. Para ello se impone una exacerbada disciplina macroeconómica que, en la mayoría de los casos, ha imposibilitado o limitado la implementación de una política social activa que contribuya a elevar los indicadores sociales y reducir la pobreza en el país, incluyendo un mayor acceso a los servicios sociales por parte de las poblaciones más vulnerables, desde un enfoque más universal de la política social.

Conviene mencionar que el principal actor en el campo de la política social es el Estado. Sin embargo, la orientación economicista del desarrollo lo ha marginado de este campo al limitarle la posibilidad de agenciarse de los recursos suficientes para garantizar condiciones mínimas de bienestar para las personas, dejando un gran vacío que difícilmente el

sector privado —como ya se ha visto—, y de manera menos contundente, las organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional u otros actores pueden llenar.

A lo anterior deben sumarse las limitadas capacidades de la institucionalidad pública para aprovechar al máximo los escasos recursos disponibles para la consecución de objetivos de desarrollo. Al respecto, destaca la falta de definición de las competencias, la coordinación y las prioridades sociales que deberían atenderse, lo cual deviene en acciones aisladas o contrapuestas que difícilmente permiten potencializar acciones.

El tercer elemento es la persistencia de altos niveles de desigualdad, que no solamente son visibles en la distribución del ingreso, sino que atraviesan otras dimensiones del desarrollo como: el acceso a los activos productivos, el acceso al crédito, las posibilidades de acceso a los sistemas de salud y educación de calidad, entre otras manifestaciones que no solamente han condicionado los niveles de pobreza, sino que, además, han constituido factores de exclusión política y social.

La distancia entre el quintil más rico y el más pobre es de veintiún veces, según lo evidencia la información estadística. Lo más alarmante es que dicha distribución continúa acentuándose, tal y como lo constatan las cuentas nacionales al mostrar que la proporción del PIB destinado a los trabajadores se ha reducido, mientras que lo distribuido al capital se ha incrementado más que proporcionalmente en los últimos años. Como resultado de todo ello se generan graves problemas en el equilibrio de la sociedad guatemalteca.

El mecanismo más importante para asegurar un marco ideal de redistribución es el mercado laboral. Una persona accede a los bienes y servicios básicos para su supervivencia y desenvolvimiento por medio de los ingresos que percibe por la actividad laboral que desarrolla. De ello deriva la importancia del empleo en el desarrollo social; sin embargo, el empleo, como ha sido descrito, se genera en condiciones precarias, de manera que los ingresos obtenidos por esta vía resultan siendo insuficientes e inestables para garantizar el bienestar social de las personas. Los resultados de la *Encovi 2011* muestran que uno de cada diez trabajadores, a pesar de estar vinculado con alguna actividad económica, aún se encuentra inmerso en el círculo perverso de la pobreza extrema.

Otro mecanismo —no menos importante— es el papel redistributivo de la renta por parte del Estado, quien debe ejecutar los distintos programas de asistencia y protección social, la provisión de los bienes y servicios públicos relacionados con la salud, educación, seguridad, saneamiento ambiental, entre otros, los relativos a la seguridad social e, incluso, las medidas de aseguramiento de la competencia y la regulación de la actividad económica ante posibles transferencias de renta de los pobres hacia los estratos sociales más pudientes. Sin embargo, como se ha indicado, las medidas de política económica orientadas al mantenimiento del equilibrio macroeconómico (estabilidad de precios y equilibrio fiscal) han menguado las posibilidades de materializar una política fiscal activa, tanto por el lado de los ingresos (tributación progresiva) como por el lado de los gastos (efecto redistributivo).

Todo ello evidencia la magnitud del desafío que tiene el país para solucionar uno de los principales problemas estructurales de la mayoría de la población, que se ha ido postergando y se encuentra aún pendiente. Este panorama de pobreza y desigualdad es inadmisibles en un sistema democrático y requiere acciones puntuales para poderlo reducir o eliminar.

El desarrollo rural integral

El desarrollo rural integral deberá constituirse en una prioridad para el desarrollo nacional. Es necesario mejorar las condiciones de vida de la población que vive en el área rural e incrementar su capacidad de resiliencia para garantizar el desarrollo de sus medios de vida y hacerlos sostenibles.

El medio rural se concibe como espacio para el desarrollo integral, con características de multiocupacionalidad y multifuncionalidad familiar (actividades agrícolas y no agrícolas, dentro y fuera de las comunidades).

El desarrollo rural implica impulsar cambios estructurales que permitan a las y los pequeños productores el acceso a activos, insumos, capacitación y asistencia técnica, de manera permanente, especializada, sistemática y con presencia en los territorios; el acceso a crédito y apoyo para la comercialización agrícola y no agrícola.

El Estado deberá diseñar, en el corto plazo, los mecanismos para ejecutar las acciones que permitan hacer operativo todo el ciclo de la *Política Nacional de Desarrollo Rural Integral*, enfatizando la definición de la rectoría institucional, la coordinación interinstitucional y su territorialización, el seguimiento y la evaluación.

Para ello serán necesarios, en primera instancia, mecanismos y dispositivos legales que fortalezcan los procesos de regularización, tenencia y certeza jurídica de la tierra. Estos mecanismos constituyen estrategias para incentivar la producción sostenible y el fortalecimiento de los medios de vida de las familias. Implementar programas para coadyuvar a los procesos de regularización, tenencia y certeza jurídica de la tierra; instalar el sistema nacional de registro e información del régimen de uso, tenencia y propiedad de la tierra; poner en marcha el programa de reactivación de tierras en usos diferentes del bosque natural mediante la aplicación de incentivos fiscales y económicos; todas, acciones a desarrollar en los primeros años de implementación del *Plan Nacional de Desarrollo*.

También será necesario estimular y diversificar los procesos productivos y de servicios de apoyo a la economía rural, garantizando el desarrollo sostenible de los medios de vida anclados a encadenamientos y otros procesos de generación de valor agregado, tanto a nivel local, como nacional e internacional, con pertinencia cultural y de género.

La incorporación campesina a las dinámicas del mercado deberá realizarse tras haber fortalecido las capacidades y condiciones para enfrentar de mejor manera las desventajas de las y los productores agrícolas frente a los mercados. El objetivo final es que estos productores se transformen en sujetos políticos territoriales capaces de reducir la intermediación y elegir de manera soberana los mercados en los que desean participar.

Será necesario promover incentivos para la producción agrícola y no agrícola, especialmente la artesanal y la acuicultura, así como el establecimiento de seguros agrícolas para las y los pequeños productores.

Todas estas actividades no tendrán sostenibilidad si no cuentan con acciones para garantizar la sostenibilidad ambiental y la equidad de género, étnica y generacional.

La dotación de infraestructura vial (que permita acceso a los servicios y facilite la conectividad entre los territorios rurales, y estimule los intercambios y las comunicaciones de estos con el exterior) constituye una acción de primer orden para garantizar el desarrollo rural integral.

El Estado deberá generar las condiciones de gobernabilidad en el área rural. Ello es necesario para la construcción del tejido social, la promoción de la capacidad emprendedora de la población y la participación política. De esa manera podrá consolidarse el desarrollo de procesos organizativos autogestionarios a nivel comunitario, con especial énfasis en las cooperativas, aunque sin descuidar otras formas de asociación (como las empresas campesinas asociativas).

El conjunto de estas condiciones permitirá la instalación de mecanismos para la reducción de vulnerabilidades y el desarrollo de capacidades de resiliencia de la población rural, haciéndola capaz de enfrentar y recuperarse de los efectos de los fenómenos naturales y del cambio climático.

Prioridades estratégicas para la implementación del K'atun

El K'atun reconoce que atender las brechas de inequidad a que se han visto sometidos amplios grupos poblacionales del país —construidas históricamente y que se expresan en la alta vulnerabilidad social a la que se ven expuestas las mujeres, la niñez, la juventud, los pueblos indígenas, las personas migrantes, especialmente de las áreas rurales— debe constituir

la prioridad del *Plan Nacional de Desarrollo*. Estas relaciones inequitativas han producido desigualdades y se extienden a todos los ámbitos de las relaciones sociales, político, económico, social y cultural de las personas.

El principio de *equidad* que incorpora el K'atun reconoce que las personas y los pueblos son diferentes y diversos, pero estas diferencias no deben ser fuente de discriminación y exclusión. De manera que la noción de equidad, como principio rector y como estrategia de desarrollo, se convierte en un factor de transformación de las condiciones y situación de vulnerabilidad de los grupos históricamente excluidos.

La *pertinencia cultural* de las intervenciones del *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032* es otro principio rector que permitirá hacer efectivas, eficaces y exitosas las acciones planteadas en los distintos ejes de desarrollo.

La pertinencia cultural, como principio rector, alude al hecho de que las propuestas, intervenciones, acciones y políticas tomen en cuenta y valoren la diversidad, creencias e imaginarios y prácticas sociales de los distintos pueblos que conforman el Estado guatemalteco.

Para ello, el K'atun incorpora una noción de gradualidad que consiste en resolver durante los primeros años los aspectos relacionados con las grandes brechas de inequidad, pobreza y pobreza extrema, los retos del bono demográfico, el desarrollo rural integral y la necesidad de un Estado que le da respuesta a los requerimientos del desarrollo. Luego, es preciso garantizar la sostenibilidad de las mejoras, ampliándolas durante el siguiente ciclo.

En ese sentido, serán necesarias acciones dirigidas a la población en condición de alta vulnerabilidad y exclusión social durante la primera fase del *Plan*. Entre otros, habrá que focalizar esfuerzos en la municipalización de servicios de protección social.

Estos desafíos requerirán transformaciones profundas del Estado guatemalteco. El Organismo Ejecutivo, en función de los resultados globales del desarrollo y por medio de un proceso participativo e integral, deberá diseñar y proponer una reforma constitucional que dé pie a una institucionalidad y mecanismos de gobernanza que respondan a los retos planteados.

Este nuevo diseño institucional requerirá, de parte de los organismos Legislativo y Judicial, el diseño e implementación de mecanismos de coordinación y articulación con el Organismo Ejecutivo.

El Organismo Legislativo, en particular, deberá impulsar un proceso de revisión y actualización del marco jurídico vigente, para que responda a las reformas constitucionales aprobadas. Será necesaria una política legislativa que permita impulsar las prioridades del desarrollo nacional.

El Estado en su conjunto se organizará para garantizar el respeto a la diversidad y el derecho a la participación ciudadana, en particular de las mujeres, jóvenes y pueblos indígenas en los ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales, tanto a nivel local como regional y nacional. De esa cuenta, en un futuro próximo, la ciudadanía será titular de las decisiones del poder público.

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural deberá poner en práctica un proceso de coordinación interinstitucional para diseñar, en conjunto con los otros organismos del Estado y los órganos de control, un mecanismo para la armonización de prioridades, funciones y acciones, con miras a responder a las necesidades del desarrollo nacional.

Una medida a tomar durante los primeros años de ejecución del *Plan* es la formulación de una política fiscal que responda a las necesidades y desafíos del desarrollo territorial. Esta política deberá garantizar que la asignación fiscal se realice con base en las prioridades nacionales, con criterios de equidad y disminución de brechas territoriales, priorizando los sectores estratégicos de educación, salud, seguridad alimentaria, agua, competitividad, empleo e infraestructura social y productiva a nivel nacional.



El K'atun considera la diversidad como fuente de riqueza para la convivencia intercultural y cultura de paz.

En el seno del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano Rural se deberá plantear la revisión de la *Ley Preliminar de Regionalización*, de manera que esta se adapte a las nuevas dinámicas territoriales, al sistema urbano nacional, al desarrollo rural integral y a la dinámica demográfica.

Los gobiernos locales, por su parte, deberán contar con mecanismos e instrumentos que les permitan abordar la gestión territorial en el marco de la interdependencia urbano- rural. Es prioritario que estos esfuerzos contribuyan a que las municipalidades cuenten con las competencias necesarias para la prestación de servicios básicos, atendiendo la movilidad social, el transporte, la vivienda y el espacio público.

En cuanto al sistema político, son condiciones indispensables para la representatividad, la inclusión y la transparencia, la ampliación de la participación electoral, política y ciudadana, así como la plena identificación y el empadronamiento de todas y todos los guatemaltecos mayores de edad.

La organización de las entidades políticas deberá transitar hacia estructuras democráticas e incluyentes, de manera que mujeres, jóvenes e indígenas formen parte de sus órganos internos de toma de decisiones.

El financiamiento público y privado de las entidades políticas deberá ser íntegro y transparente. De manera progresiva y en función de las capacidades del Estado, se deberá diseñar e implementar un proceso para reducir el financiamiento privado y aumentar el financiamiento público de las organizaciones políticas.

Los procesos electorales deberán asegurar la participación de mujeres y pueblos indígenas en condiciones de equidad. Para ello será preciso aprobar las reformas jurídicas que garanticen la paridad entre hombres y mujeres y la representación de los pueblos indígenas en los listados de cargos de elección popular.

El Tribunal Supremo Electoral (TSE), por su parte, deberá implementar mecanismos eficientes y eficaces de fiscalización, control y sanción de las organizaciones políticas con dimensión territorial.

Deberá crearse el Instituto Electoral Nacional para desempeñar las funciones técnicas de organización de los procesos electorales, así como la permanencia de los procesos de formación cívico-ciudadana. El Tribunal Supremo Electoral ejercerá únicamente la función jurisdiccional en materia electoral.

En cuanto a gobernabilidad, el Estado deberá garantizar la estabilidad social por medio de la reducción sustancial de la exclusión, el racismo y la discriminación.

Deberá crearse una institucionalidad pública permanente que tenga como objeto la atención y mediación de la conflictividad social, así como la implementación de los procesos de consulta previa y de buena fe, de acuerdo con el *Convenio 169* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros tratados y convenios signados y ratificados por el Estado de Guatemala.

El Estado garantizará una cultura ciudadana de paz y derechos humanos e implementará mecanismos pedagógicos que permitan transformar los imaginarios colectivos relacionados con la violencia y el autoritarismo. Se procurará diseñar y poner en marcha mecanismos pedagógicos que promuevan la cultura de la legalidad, paz, participación ciudadana y derechos humanos.

El K'atun recoge las deudas con el cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los *Acuerdos de Paz* y otros compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Traza una nueva hoja de ruta que aborda el desarrollo integral e incorpora dinámicas sociales, económicas y ambientales; además, considera la implementación de acciones encaminadas al fortalecimiento del Estado de derecho y la institucionalidad pública del país, elementos clave para la definición de una nueva agenda de desarrollo.



Parte 3

6 Aq'ba'al



12 DE MARZO DE 2002

Fecha en que se aprobaron reformas significativas a la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, cuyas reformas constituyeron una importante revitalización a la participación ciudadana y la institucionalidad de la planificación para el desarrollo.

“Se molieron pues las mazorcas amarillas y blanca, nueve pasadas hizo Shmucané; se empleó el alimento con aguachíval para el esqueleto y músculos de la gente cuando los dispusieron al Creado, Varón Creado, Tepeu, Oculca Serpiente como les decían. Luego tomaron en cuenta la construcción y formación de nuestra primera madre y padre, era de maíz amarillo y blanco el cuerpo, de alimento eran, de alimento eran las piernas y los brazos de la gente, de nuestros primeros padres; eran cuatro gentes construidas, de sólo alimento eran sus cuerpos.”

(Jiménez, 1978, pág. 65)

10

Guatemala Urbana y Rural

Lo urbano y lo rural

Lo *urbano* y lo *rural* son dimensiones de análisis de una categoría más amplia: el territorio. En esta lógica, la noción de territorio alude a la presencia e identidad cultural de conglomerados sociales específicos, a la interacción de estos con el medio, a su modificación e intervención en el espacio para la búsqueda del bienestar social, y a la existencia de mecanismos y dinámicas de interacción política.

Ambas dimensiones de análisis se definen a partir de las personas que habitan estos conglomerados; es decir, en los dos ámbitos la determinante más importante está construida a partir de las relaciones e interacción social en y de los territorios con su entorno inmediato.

La dimensión rural aporta elementos positivos al desarrollo social en su conjunto. Es el ámbito de expresión de pautas culturales arraigadas y permanentes, dada la existencia de lazos sociales y la relación directa con el entorno natural, la riqueza étnico-cultural de los pueblos que habitan ese espacio y la potencialidad productiva de sus habitantes, fuente permanente de recursos naturales y abastecimiento de alimentos.

Por su parte, la dimensión urbana conlleva la posibilidad de construir tejido social multicultural e intercultural, así como de establecer espacios de intercambio entre diversos grupos

socioculturales. La densidad de población concentrada brinda oportunidades de acceso a servicios e infraestructura y atrae actividades de los sectores secundario y terciario de la economía. Presta servicios con un mayor valor agregado, de gobierno, educación, salud, económicos, financieros, culturales y de ocio.

En este marco, la interacción entre lo rural y lo urbano en Guatemala se ha dado de manera dicotómica y excluyente. En adición a los criterios censales, se ha basado en un enfoque que considera lo rural solo a partir de los servicios que presta este territorio a lo urbano, lo que ha provocado inequidades y brechas de desigualdad en la vida de las personas que habitan en el área rural.

Dichos criterios censales, aplicados desde el año 1950 hasta 2002,³² definían como lugar poblado urbano aquel que tuviera más de 2 mil habitantes, o entre 1,500 y 2 mil, siempre que contara con servicio de agua. La población rural se comprendía como el segmento no urbano.

En los ejercicios censales las áreas urbanas son consideradas como ciudad, villa, pueblo y colonia. Como área rural se considera a las aldeas, caseríos, fincas y lugares con población dispersa. En 1994 se agregaron, al respecto de las áreas urbanas, las colonias y asentamientos que tuvieran continuidad al casco urbano, definido cartográficamente para cada municipio.

³² Definiciones y conceptos empleados para cada censo nacional de población, según publicaciones oficiales de los mismos.

En el censo del año 2002 se modificaron los criterios, principalmente para las áreas urbanas, considerando, además de los parámetros aplicados en los censos anteriores, el criterio de área urbana como aquella que cuenta con más de 2,000 habitantes, siempre que en dichos lugares poblados el 51% o más de los hogares dispusiera de alumbrado y agua por tubería. Para las áreas rurales se mantuvo el criterio de que población rural es la que no está comprendida dentro de un área urbana y se ubica en aldeas, caseríos, fincas y lugares con población dispersa.

Para la comprensión de la interdependencia urbana y rural se requiere el abordaje de aspectos vinculados con el desarrollo; esto es, el tamaño y la dinámica poblacional, las características socioculturales, la dinámica de las relaciones económicas, los procesos de modificación del entorno natural, el contexto político y la participación ciudadana.

Algunos efectos de la dinámica poblacional determinan que, de continuar la tendencia de expulsión, los dos ámbitos se verán seriamente afectados en términos de capacidad de soporte y equilibrio de intercambios. Un crecimiento desequilibrado de la producción y consumo de alimentos, la generación y uso del recurso hídrico, las actividades económicas de los dos espacios, provocarán el ahondamiento de las brechas de desigualdad, de las exclusiones sociales y el deterioro ambiental.

Este crecimiento desequilibrado tampoco es auspicioso para la construcción de tejido social y la promoción de espacios de intercambio y generación de vínculos societales.

Breve reseña histórica del desarrollo territorial en Guatemala

La configuración del territorio guatemalteco responde a determinantes históricas que definen la estructura y dinámica actual de la interdependencia urbano-rural. La mayor parte de dicha configuración data de la conquista y de la forma organizativa que adquirieron los conglomerados humanos en esa época (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, 1992). La principal característica de la construcción del área urbana es su constitución sobre la base del área rural. Ello tiene su origen principal en la época colonial, período durante el cual las fuentes de enriquecimiento se basaron en la explotación de la tierra y el control de la fuerza de trabajo de poblaciones indígenas asentadas en las áreas rurales. La historia

reconoce esa etapa a partir de figuras tales como reducciones, encomiendas, repartimientos y composición de tierras. Uno de los puntos centrales de la estrategia de reorganización territorial de la conquista fue el establecimiento de los pueblos de indios y el ejido como la base primaria del patrimonio comunitario.

Durante el período colonial los procesos de ocupación del espacio dieron lugar a la especialización productiva y la conformación de regiones. Se establecieron, pronto, distinciones productivas para efectos de regulación de la tributación, sentando así el punto de partida de los procesos de diferenciación de zonas productivas en cuanto a la propiedad de la tierra y la presión sobre la fuerza de trabajo indígena.

La provincia de Guatemala, además de cabeza administrativa de la Centroamérica colonial, fungió también como su capital y punto principal del intercambio comercial. Allí se consolidó la élite guatemalteca como grupo mercantil poderoso, detentador del poder del cabildo de Santiago.

Las reducciones, encomiendas y repartimientos constituyeron el primer proyecto de ordenamiento territorial y algunas de las características de dichas dinámicas en territorio aún perviven.

El segundo momento en la dinámica de transformación territorial del país ocurrió en la época liberal. Fue en el contexto de los cambios productivos experimentados en la segunda mitad del siglo XIX, con la introducción del café, así como de la Revolución Liberal de la década de 1870, cuando se impulsó una transformación de la estructura territorial y agraria de Guatemala. Los grandes cambios iniciales introducidos por los liberales giraron alrededor de tres ejes: la desarticulación del régimen ejidal/comunal de tierra heredado de la colonia y la agilización del acceso privado a esas y otras tierras (baldías) mediante nuevos mecanismos legales; la expropiación de los bienes y capitales hasta entonces acumulados y poseídos por las diferentes órdenes y congregaciones religiosas de la Iglesia católica; y la emisión de una legislación justificadora del uso obligatorio de la fuerza de trabajo campesina en las labores propias de la caficultura.

La finca semifeudal —el latifundio cafetalero, núcleo de la economía nacional durante el período posterior a la Independencia y aún más después de la Revolución Liberal— utilizaba fuerza de trabajo servil para la producción de grandes volúmenes de mercancía exportable. De esa manera se fusionó

la racionalidad mercantil de economía cafetalera con formas precapitalistas de explotación (Martínez Peláez, 1998). Buena parte de las condiciones actuales de la población rural del país son consecuencia del modelo agroexportador derivado de la época liberal.

Durante el período revolucionario, la *Ley de Reforma Agraria* (Decreto 900, aprobado en 1952) tenía la intención, según postulaba, de «erradicar la propiedad feudal en las áreas rurales» y «desarrollar métodos capitalistas de producción agrícola».

La época de contrarreforma que inició después de 1954 produjo otros cambios en la organización del espacio territorial: el reasentamiento de campesinos en la costa sur, la apertura de zonas de colonización en el norte del país, y los movimientos de población vinculados con el conflicto armado.

El proceso de urbanización iniciado desde los años cincuenta y en aceleración desde los años noventa constituyó otro momento de transformación territorial de Guatemala. Un efecto es el surgimiento de la primacía urbana de la ciudad capital.

El crecimiento demográfico urbano ha estado influido por los niveles de precariedad en el área rural, determinados por los desplazamientos de población rural-urbana en el marco de la inseguridad provocada por el conflicto armado interno y los impactos de las catástrofes naturales, principalmente el terremoto del año 1976. El ritmo de cambio del porcentaje de población urbana fue más intenso en las regiones norte y noroccidente (entre 1950 y 1964, y entre 1994 y 2002). Este comportamiento refleja el dinamismo de departamentos como Baja Verapaz, Alta Verapaz, Huehuetenango y Quiché.

En Guatemala, el proceso de urbanización no ha creado una red urbana nueva, solo ha reforzado la red de pequeñas aglomeraciones históricamente existentes, como la de la región central y la del altiplano altense (Quetzaltenango), aunque ya a fines del siglo XX estas constituyeran regiones más urbanizadas, en especial la región central del país, donde se formó un área metropolitana (AMCG) que en la actualidad transita hacia una región metropolitana (RMCG). Las características del proceso de urbanización y del sistema urbano resultante han sido fruto del modelo de desarrollo seguido en el país durante la segunda mitad del siglo XX, el cual resultó en un efecto altamente concentrador.

La dinámica concentradora ha condicionado el tipo de flujos económicos y las relaciones entre los centros urbanos y las áreas rurales, y entre los propios centros urbanos, resultando, en la práctica, que la capital y su área de influencia inmediata se convirtieran en el principal «nodo de desarrollo» del país, acentuando las características propias de un sistema urbano macrocefálico, en detrimento evidentemente del desarrollo del área rural.

Aspectos demográficos de la dinámica territorial

Tal como se ha referido, el crecimiento urbano con fuertes características de desequilibrio en la distribución poblacional que se manifiesta en Guatemala es consecuencia de los procesos económicos y sociales ocurridos durante el transcurso de los siglos pasados. De ahí surge el interés por el abordaje de temas como el desarrollo rural, la red urbana nacional y las ciudades intermedias. Dicho interés se relaciona adicionalmente con las transformaciones producto de los efectos de la economía regional y mundial, que obligan a una readecuación de las estructuras políticas, institucionales, económicas, territoriales y del efecto mismo de dichas estructuras en las condiciones de vida de la población rural y urbana.

De acuerdo con ello, se reconoce que la distribución desigual del desarrollo en el territorio de Guatemala afecta negativamente sobre todo a las áreas rurales. Las condiciones de insalubridad, bajo nivel educativo, carencia de servicios básicos, desempleo y pobreza que han caracterizado a estas áreas se mantienen prácticamente inalteradas, a pesar de algunos logros en los indicadores de carácter macroeconómico.

En ese sentido, las posibilidades de desarrollo de las áreas rurales están condicionadas por procesos migratorios, sociales y económicos de los territorios, así como por la dinámica de las áreas urbanas. Otra variable que interviene es una mayor concentración de la inversión productiva en los cascos urbanos, derivada del acceso a servicios básicos, educación, saneamiento y transporte. El dinamismo de algunas actividades económicas locales también es producto del desarrollo de fuentes de empleo formal que se materializan principalmente en las zonas urbanas.

Colateralmente, existen obstáculos para la creación de sinergias entre las diferentes ramas de la producción y niveles empresariales (micro, pequeños y medianos empresarios); debilidad en la integración y capacidad de gestión de las organizaciones sociales; y dificultades de parte del Estado en los procesos de descentralización, para generar la autosostenibilidad de las economías territoriales.

Eso ha generado procesos migratorios con efectos en las ciudades, que incorporan un alto porcentaje de nuevos residentes provenientes de las zonas rurales. Estas personas que llegan de un ámbito en situación de atraso y crisis de la estructura productiva y agraria emigran en busca de ocupación y mejores condiciones de vida; en el proceso, conforman una masa importante de población que contribuye con el crecimiento urbano. Se incorporan, además, en una situación de desventaja debido a su capacidad de adaptación a entornos nuevos y a la incapacidad de las ciudades y los municipios, que no cuentan con mecanismos regulatorios, técnicos, físicos y políticos que permitan dar respuesta a las necesidades de esta población.

Estas características prevalecen y crean una fuerte polarización en la distribución espacial de la riqueza y las oportunidades, lo que ha generado, entre otros, una alta concentración de población en el área metropolitana de Guatemala. En ella se concentran, por la misma razón, los recursos financieros, los servicios, la tecnología, las comunicaciones, el mayor volumen para el mercado nacional y la capacidad para las inversiones productivas.

Esta dinámica y la falta de planificación en algunos de los municipios que conforman el área metropolitana, han derivado en complicaciones adicionales, como ampliación de las condiciones de marginalidad y riesgo, problemas de inseguridad, falta de sostenibilidad, costo/tiempo de transporte, e incremento en el consumo de combustible, dado el alto ritmo de crecimiento y expansión hacia zonas que no proveen las condiciones mínimas para la vida urbana.

En la lógica de la argumentación anterior, la dinámica demográfica como factor de transformación de la estructura urbana y rural está directamente relacionada con la gestión de

la tierra y del territorio en el tiempo; sus consecuencias sobre el modelo de articulación urbano-rural; las características de la población rural; y la conformación de la red de ciudades.

En 2013, la población urbana y rural se estimaba en un total de 15,438,383 habitantes, de los cuales el 51.9% estaba conformado por población urbana, y el restante 48.1%, por población rural.³³ (véase tabla 7)

Tabla 7
Población total (2002 y 2013)

	Año 2002		Año 2013	
	11,791,136		15,438,383	
Población área urbana	5,382,604	46.1%	7,856,093	51.9%
Población área rural	6,408,532	53.9%	7,582,290	48.1%

Fuente: Segeplán, con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

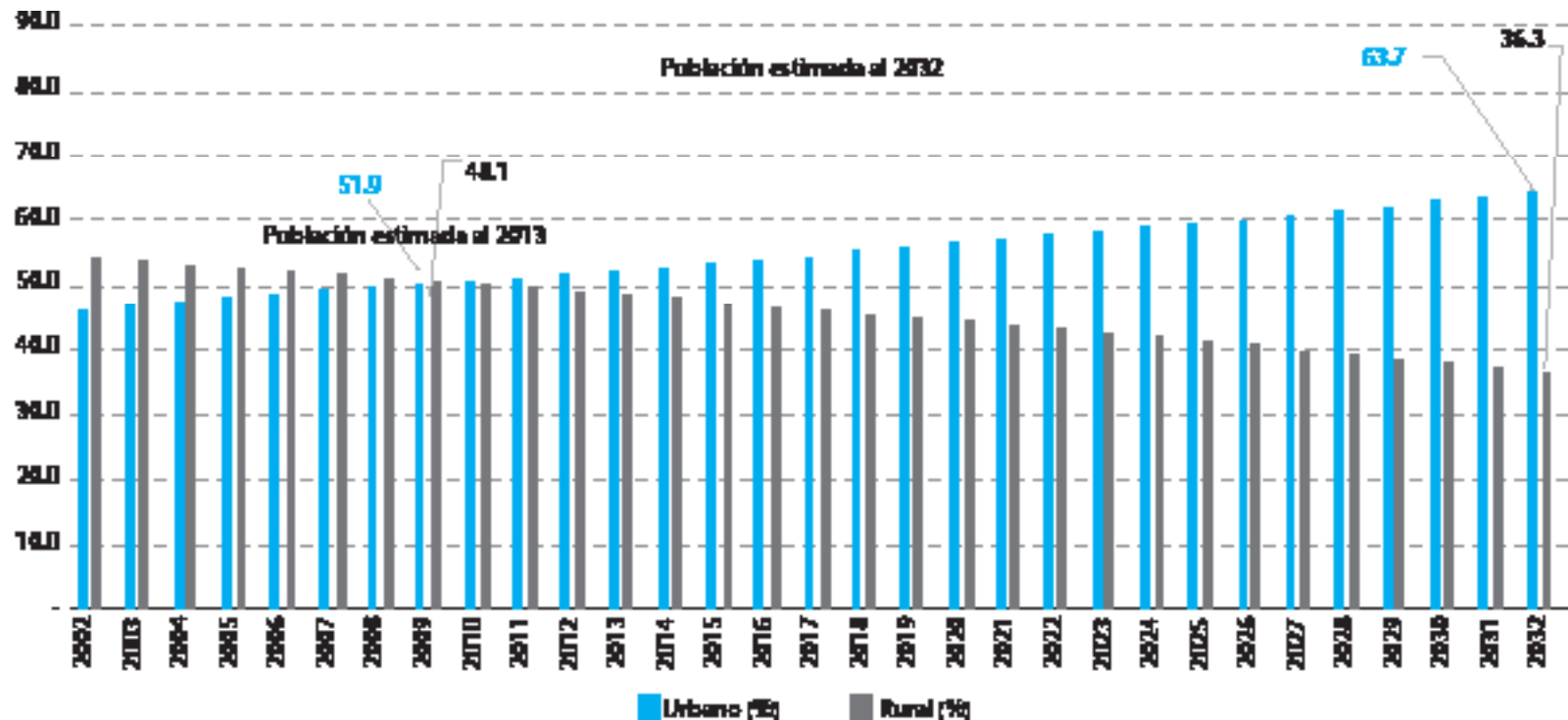
La distribución poblacional rural se encuentra determinada por las dinámicas de inserción en las actividades productivas agropecuarias (en especial para el caso de la población indígena, que es de aproximadamente dos tercios del total).

Los departamentos con mayor porcentaje de población rural, de acuerdo con el censo de 2002, son: Alta Verapaz (79.0%), San Marcos (78.2%) y Huehuetenango (77.3%), en ese orden. Para el caso de los municipios, se identificaron 35 con población rural de más del 90%; 123 con población rural arriba del 75% (grupo que concentra al 86.4% de la población total de estos lugares).

El modelo de desarrollo agrícola, asentado históricamente en la relación entre la producción para la exportación y la agricultura de subsistencia, ha contribuido a profundizar las brechas de desigualdad y exclusión de la mayoría de la población del área rural. (véase gráfica 10)

³³ Cifras que estarían sujetas a actualización al momento de realizar un nuevo censo nacional de población.

Gráfica 10
Distribución urbana y rural de la población
(2002-2032)



Fuente: Segeplán, con base en datos del INE.

De acuerdo con las proyecciones, la tendencia hacia el año 2032 plantea un reto para el Estado, sus instituciones, la sociedad y la capacidad de gestión de los municipios. Ello obedece, en particular, al esfuerzo destinado a implementar acciones que permitan enfrentar los problemas derivados de la expansión urbana y la necesaria atención a las áreas rurales. El país será un 63.7% urbano y un 36.3% rural, lo que implica que se incorporarán 6.3 millones de personas adicionales a las ciudades y serán aproximadamente 14.3 millones de personas en el área urbana y 8.2 millones en el área rural. (véase mapa 5, página 96)

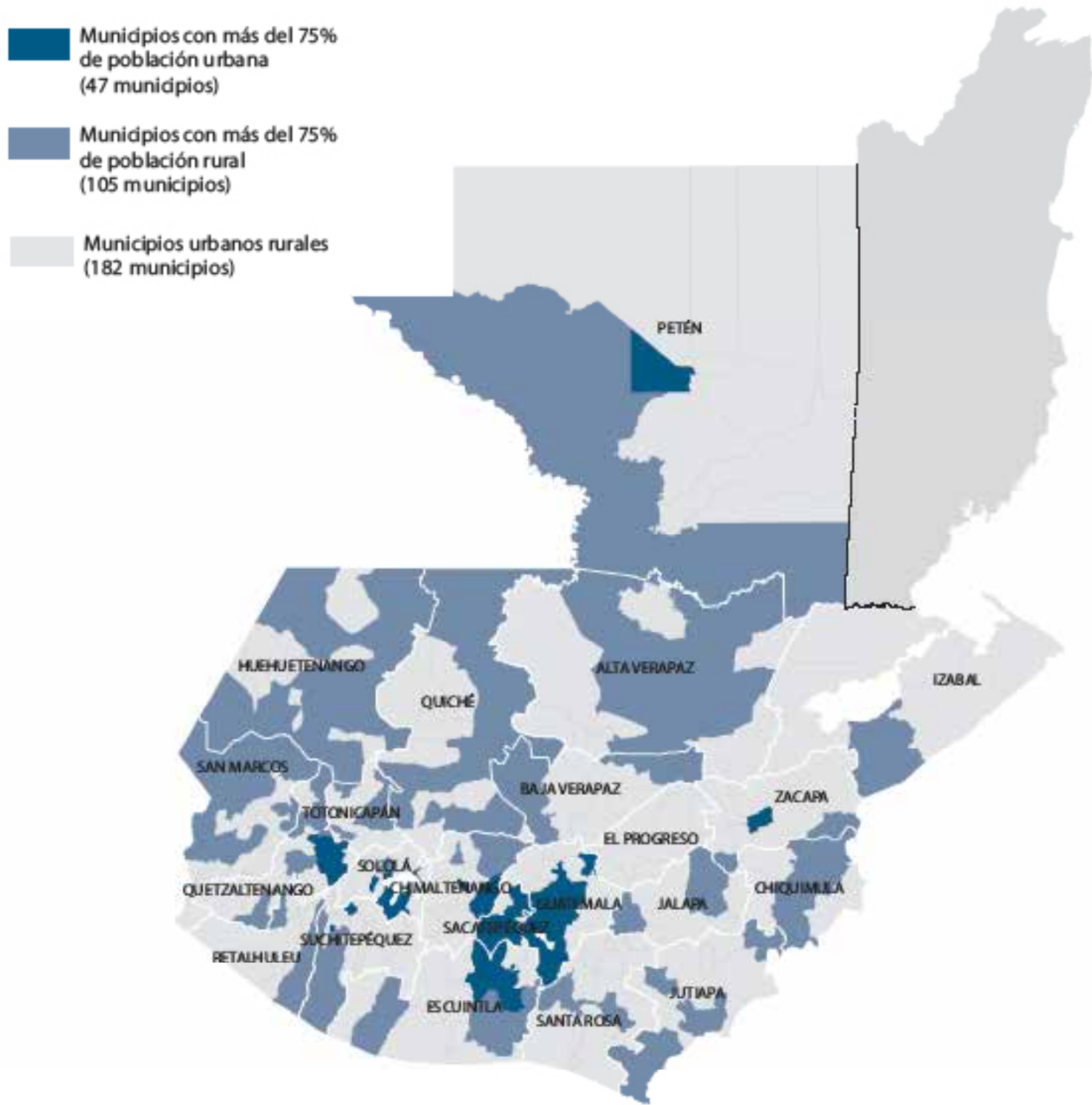
El parte aguas de esa transición de población rural a urbana ocurrió entre los años 2009 y 2010. A partir de ahí se dio un momento único y clave para el país, con significativas consecuencias para el ordenamiento y el desarrollo del territorio. De acuerdo con las proyecciones de población,

si no se toman decisiones estratégicas de intervención, se ahondarán las brechas ya señaladas, lo cual tendrá efectos en la sostenibilidad de los medios de vida de la gente.

Este escenario obliga a considerar la definición, implementación y consolidación de políticas, estrategias y planes territoriales que permitan construir integridad social, económica y espacial de lo urbano y lo rural.

En la actualidad, las condiciones de vida de algunos grupos de personas que viven en las áreas urbanas presentan precariedades. Esto se manifiesta especialmente en áreas suburbanas y asentamientos precarios, dada la calidad de la vivienda, el acceso a servicios y la forma en que estos se movilizan. Estas precariedades se exacerban por la alta concentración y las debilidades del Estado al brindar respuestas a las necesidades de este entorno.

Mapa 5
Distribución rural de la población (2013)



Las áreas urbanas se han expandido y continúan haciéndolo de manera desordenada, dada la ausencia de marcos regulatorios que, desde el nivel nacional, orienten la gestión urbano local. El mal uso de los recursos renovables y no renovables torna insostenible el desarrollo urbano y deteriora cada vez más la calidad de vida. La demanda de más y mejores recursos, tales como tierra para vivienda, está haciendo que avance la frontera urbana, por encima del área rural.

Por su parte, el área rural presenta una generalizada precariedad en las condiciones de vida de la población, caracterizadas por una alta desigualdad en la tenencia y acceso a la tierra y los recursos productivos; escasa presencia del Estado y de distintos servicios; y los más altos índices de exclusión social, especialmente de las mujeres rurales de los pueblos maya, xinka y garífuna.

En el área rural, ocho de cada diez trabajadores son informales; los hombres son quienes tienen una mayor participación. En la agricultura, un 41.1% es empleo informal; en el comercio, el porcentaje es de 31.3%; mientras que en la industria es de 9.8%.³⁴ Esas características, entre otras, conducen a la migración de población rural hacia las áreas urbanas. En efecto, las personas que migran suelen incorporarse a la economía urbana en trabajo independiente o como comerciantes en el sector informal. La venta ambulante de alimentos y todo tipo de productos provee a los inmigrantes rurales ingresos superiores a los que obtenían en su área de origen (Abellan Cebrián, 2000).

En el marco del K'atun, el desarrollo rural se concibe como la generación de capacidades, ingresos, acceso a recursos para la producción y servicios básicos que mejoren las condiciones de vida de la población, considerando los principios de equidad, participación e inclusión.

Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), se reconoce oficialmente como rural a las aldeas, caseríos, parajes y fincas, incluyendo a la población dispersa (Acuerdo Gubernativo del 7 de abril de 1938). En la actualidad existen 181 municipios

con más de 60% de población rural y no se identifica un patrón de concentración de municipios rurales en el país. Existen 105 municipios con una proporción del 75% de población rural, con respecto al total de su población. De estos, 20 tienen más del 90% de población rural.

Como proceso, el desarrollo rural debería transitar de un enfoque centrado en la actividad primaria agropecuaria de pequeña escala, hacia un enfoque integral intersectorial que considera a la población rural como sujeto de la innovación, diversificación, transformación productiva, autonomía de los actores rurales con respecto a los mercados, y consolidación de grupos o formas asociativas de productores, para que aprovechen la potencialidad del territorio de manera sostenible.

El propósito al que alude el concepto es que las familias desarrollen la actividad agropecuaria en combinación con la generación de ingresos por servicios variados como el comercio, las manufacturas, el turismo, las artesanías, las actividades forestales y pecuarias, entre otros. Es decir, que logren potenciar las dinámicas productivas y económicas generadas desde el territorio. Esta forma de interpretar el desarrollo rural considera los medios de vida sostenibles desde la perspectiva humana, social, cultural, ambiental, política y económica.

El área rural, a diferencia de las áreas urbanas, se define por la dispersión de población y la distribución en el territorio de unidades productivas que, a su vez, proveen beneficios ambientales y de alimentos.

Durante las últimas tres décadas, las condiciones del área rural guatemalteca han manifestado cambios lentos. La modificación de la institucionalidad pública vinculada³⁵ con el desarrollo rural tuvo consecuencias negativas en las condiciones de vida de la población. Ello se debió, entre otros, a la desarticulación de los entes de apoyo a la agricultura campesina productora de alimentos básicos, el cierre de instituciones y la restructuración de la banca de apoyo al agro.

³⁴ El tema de empleo, subempleo e informalidad se aborda con mayor amplitud en el eje Riqueza para todas y todos.

³⁵ Los impactos de estas medidas afectaron la capacidad de almacenamiento de granos básicos, debido a la venta de los silos del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (Indeca); la reducción del extensionismo y asistencia técnica a los productores rurales, con el cierre de la Dirección General de Servicios Agrícolas (Digesa) y la Dirección General de Servicios Pecuarios (Digesepe). También se dio la pérdida de lineamientos, directrices y orientaciones estratégicas debido a la desaparición de la Unidad de Planificación Agropecuaria y de Alimentación (Uspada); y debido a dificultades de acceso a recursos para financiar prácticas agropecuarias de pequeños y medianos productores como consecuencia de la restructuración del Banco Nacional de Comercialización Agrícola (Bandesa).

Ese proceso de debilitamiento contribuyó a desestimular la producción alimentaria interna, que afectó la calidad de vida de algunos grupos de población rural y en otros casos creó dependencia alimentaria del exterior.³⁶

Para el año 2011, tres de cada diez personas que vivían en condición de pobreza no lograban cubrir el costo de la alimentación mínima diaria; las siete personas restantes apenas cubrían bienes y servicios básicos adicionales a la alimentación mínima diaria.³⁷ Un estudio de pobreza rural a nivel municipal³⁸ mostró que los municipios más afectados con pobreza total eran: San Juan Cotzal (97.8%), en Quiché; Santa Lucía La Reforma (97.7%), en Totonicapán; Pasaco (97.3%), en Jutiapa; Santiago Atitlán (97.3%), en Sololá; Chisec (97.3%) y Panzós (96.8%), en Alta Verapaz, por mencionar algunos.

Entre los municipios más afectados por la pobreza extrema están Chicacao (76.6%), en Suchitepéquez; Panzós (75.7%), en Alta Verapaz; Pasaco (73.1%), en Jutiapa; Purulhá, (71.3%) en Baja Verapaz; y Santa Lucía La Reforma (70.1%), en Totonicapán.

Una de las razones por las cuales perviven los altos índices de pobreza en el área rural es la dependencia casi con exclusividad de la producción agrícola. Mientras existen esas exclusividades se descuidan otras actividades productivas que pueden dar posibilidades de bienestar a la población rural.

Los índices de pobreza también pueden explicarse por la débil presencia institucional reflejada en la ausencia de estrategias, programas y proyectos que promuevan principios de equidad, racionalidad, sostenibilidad y reducción de las brechas territoriales. (véase mapa 6)

La actividad económica que absorbe la mayor cantidad de fuerza de trabajo en el área rural es la agricultura, principalmente en la producción para consumo familiar, en donde participan todos los miembros de la familia.

El trabajo estacional en cultivo de café, caña, hule y palma africana requiere la contratación de trabajadores por un lapso específico durante el año, lo que implica el traslado a grandes fincas generalmente distantes de sus hogares. Esta práctica requiere, en muchos casos, la participación de niños, niñas (OIT / INE / UCW Banco Mundial, 2003) y mujeres, quienes muchas veces no reciben salario (INE, 2011). Todo ello repercute en el abandono temporal del hogar y las parcelas destinadas al cultivo de subsistencia.

Por lo general, las áreas de producción de cultivos tradicionales no brindan las condiciones mínimas de infraestructura básica (vivienda, agua, saneamiento), alimentación, beneficios laborales, cobertura de salud y educación. La jornada laboral se extiende por más de ocho horas diarias, lo cual contraviene los derechos de las personas.

Otro segmento de la población rural se dedica a la producción de cultivos no tradicionales para exportación (brócoli, ajonjolí, arveja china, fresa, frambuesa, entre otras hortalizas). Esta producción se realiza en condiciones desfavorables de acceso al mercado y falta de asistencia técnica y acceso al crédito, en un contexto de políticas agropecuarias con mecanismos débiles y escasos subsidios gubernamentales.

Todo ello tiene implicaciones en la economía de las y los pequeños productores agrícolas, debido a que los ingresos no se mantienen estables durante todo el año; entre otras razones, por la variación de precios en los productos.

De la totalidad del sector agrícola nacional, una parte significativa está conformada por pequeños productores inmersos en la lógica de la producción campesina. El número de productores agropecuarios individuales asciende a 759,974 personas;³⁹ 85.0% son hombres y el restante 15.0%, mujeres.

³⁶ De acuerdo con el Banco de Guatemala y el Ministerio de Agricultura, después del 1990 las importaciones de maíz aumentaron fuertemente y de una forma sistemática. Estas nuevas importaciones representan un fenómeno muy diferente a las importaciones ocasionales anteriores, debido al aumento en los precios de los fertilizantes (por la crisis del petróleo) y por el conflicto en Guatemala (especialmente 1980-1983). En los años noventa, la importación llegó a suplir una tercera parte de las necesidades. En el año 2002, el monto para la importación de maíz fue de 73 millones de dólares (0.3% del PIB). Esta dependencia de las importaciones repercute negativamente sobre la seguridad alimentaria nacional.

³⁷ INE (2011). *Encuesta de condiciones de vida 2011 (Encovi 2011)*.

³⁸ INE-Banco Mundial (2013). *Mapas de pobreza rural*.

³⁹ INE (2011). *Encuesta nacional agropecuaria 2011*.

Mapa 6
Área rural: pobreza general municipal (2011)

Tasa de pobreza rural total 2011

No disponible

1 - 20

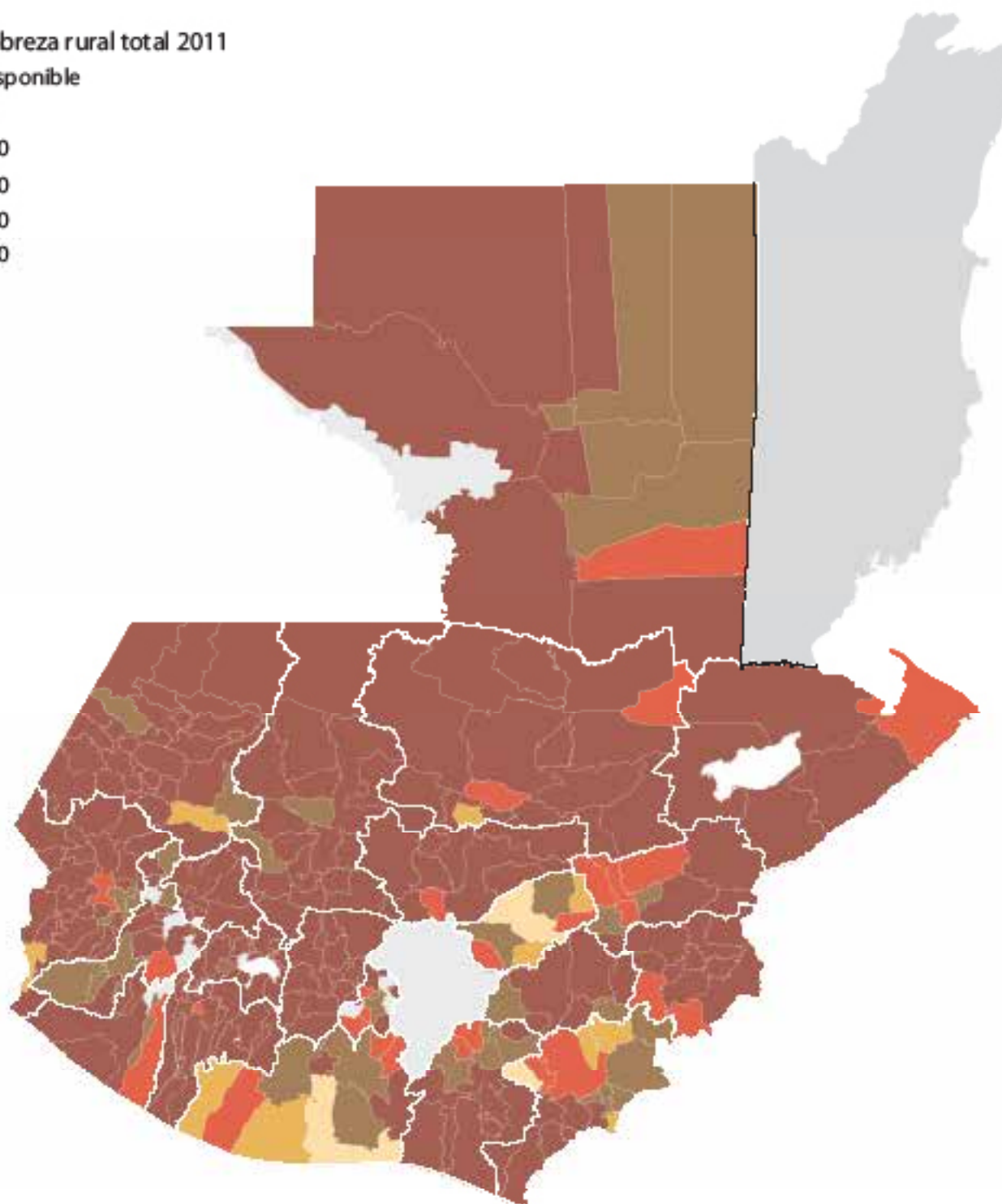
21 - 30

31 - 40

41 - 50

51 - 60

>60



Fuente: Sinit, con base en datos del INE (2002).

En cuanto a la etnicidad, el número de productores agropecuarios indígenas asciende a 464,992, cantidad que corresponde con el 61.2% del total nacional.

Los departamentos con más del 80% de productores indígenas son: Sololá (100%), Sacatepéquez (97.2%), Totonicapán (96.8%), Alta Verapaz (96.4%), Chimaltenango (92.2%), Quiché (91.4%) y Baja Verapaz (84.4%).

Las condiciones hasta ahora indicadas configuran la situación de pobreza rural como una de las principales razones de expulsión de población hacia las áreas urbanas, especialmente de jóvenes que esperan encontrar mejores oportunidades de empleo, acceso a servicios y mejores condiciones de vida en general.

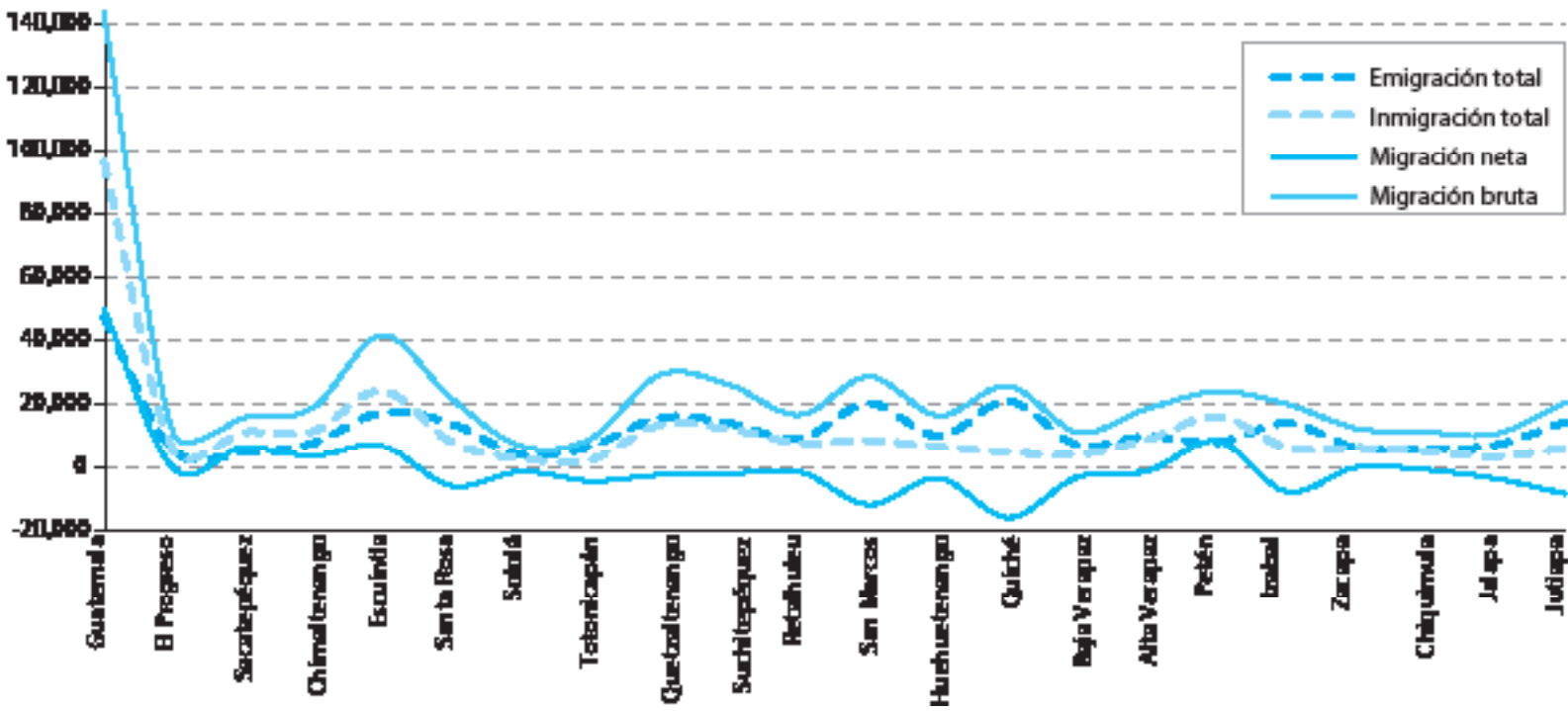
Con base en el censo de 2002, se identificó un número de 266,715 personas que migraron y permanecieron en el nuevo lugar de residencia durante cinco años. Todos los departamentos experimentaron movimiento de población; el mayor de ellos se registró en Guatemala, con un 36.3% de inmigrantes, seguido

por Escuintla (9.0%). Petén registró 6.0%, Quetzaltenango 5.0% y Suchitepéquez 4.4%; juntos concentran más del 60% del total de inmigrantes.

En cuanto a los emigrantes, nuevamente Guatemala se sitúa a la cabeza (17.6%); le siguen Quiché (7.8%), San Marcos (7.5%), Escuintla (6.5%), Quetzaltenango (5.9%) y Jutiapa (5.4%). Estos, en conjunto, reúnen el 50% de los emigrantes internos del país.

Las migraciones rural-urbanas no son exclusivamente hacia el área metropolitana de Guatemala. Cada vez, con mayor frecuencia, las migraciones se realizan hacia centros urbanos intermedios, en donde la población migrante encuentra una mayor diversificación de actividades productivas, mejores ingresos y más oportunidades de empleo y generación de ingresos. Las condiciones de desventaja en las que llega esta población a las áreas urbanas están asociadas, en parte, con el inadecuado perfil educativo de las personas. Con ello, la tendencia en años recientes es que el crecimiento demográfico urbano exceda al de la población en las áreas rurales. (véase gráfica 11)

Gráfica 11
Migración neta y bruta por departamento (2002 – 5 años de residencia)



Fuente: INE (2002). XI Censo de población y VI de vivienda.



En 2032 la población rural goza de los beneficios del desarrollo humano sostenible

Desde la década de los cincuenta, las áreas de atracción fueron la costa sur, Izabal, Petén y el área metropolitana de Guatemala. En las últimas décadas, la migración ha mermado hacia estas áreas tradicionales, entre otras razones por el deterioro de las condiciones laborales o por la migración a Estados Unidos como nuevo destino. De esa referencia, el 30% de personas migrantes era atraído a los centros urbanos, mientras que el otro 70% se dirigía a laborar a zonas agropecuarias.

Para el año 2002, con excepción de Izabal, las áreas geográficas de atracción de inmigrantes se mantienen. Los departamentos que reportaron mayor número fueron Guatemala, Escuintla y Petén. Los polos de atracción que superaron los diez mil inmigrantes por departamento fueron: Quetzaltenango, Suchitepéquez, Chimaltenango y Sacatepéquez.

Entre las áreas expulsoras de personas se ha identificado al oriente del país, el altiplano occidental y el sur de Las Verapaces. Para el año 2002, Jutiapa y Santa Rosa fueron los principales departamentos expulsores de personas en el oriente. En el altiplano occidental, las causas de expulsión incluían la poca oferta de empleo no agrícola, el limitado acceso a la tierra y

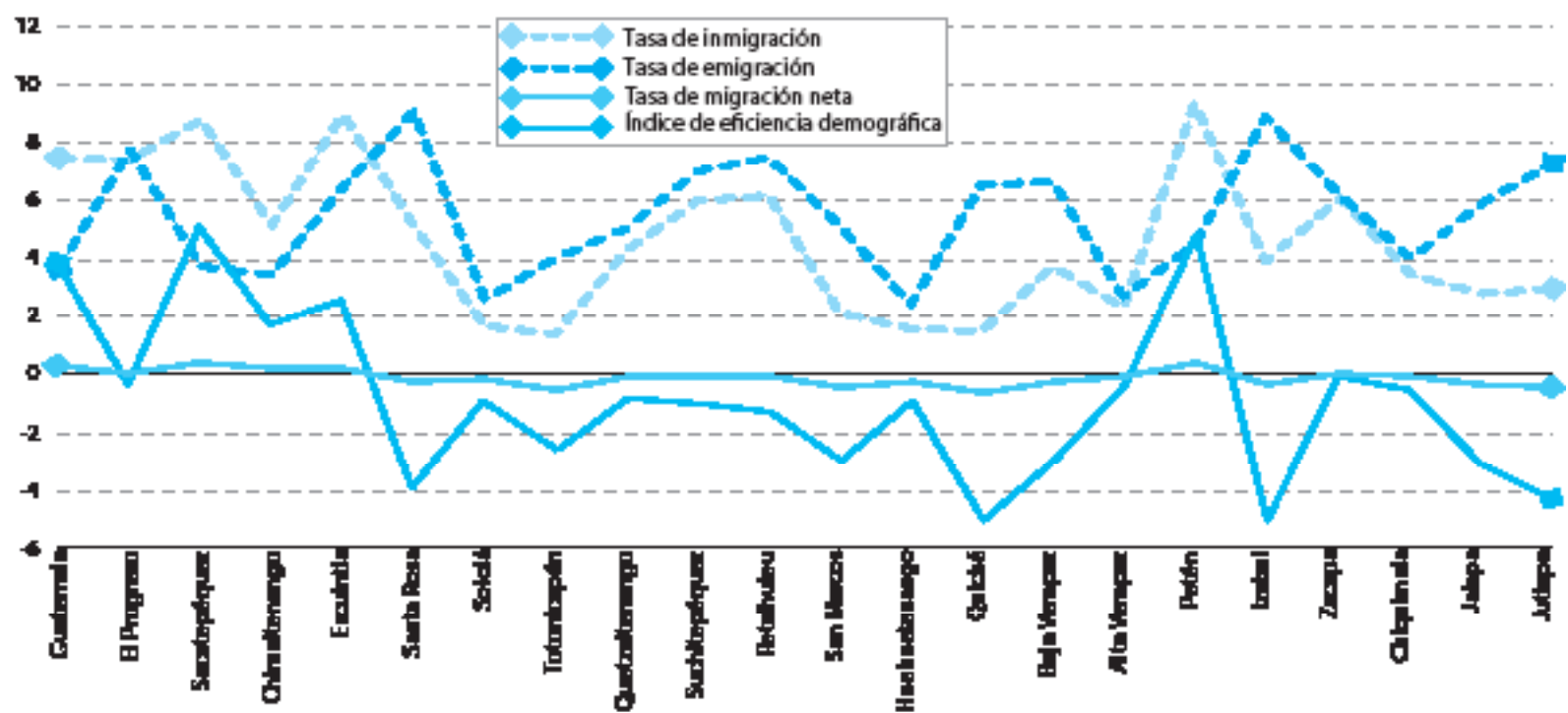
la falta de infraestructura y servicios básicos. En el occidente del país, los departamentos que más expulsan personas fueron Quiché, San Marcos y Quetzaltenango. (véase gráfica 12, página 102)

Las características de estos migrantes es que poseen pequeñas unidades productivas, se dedican a la agricultura de subsistencia, trabajan en fincas y sus condiciones de vida están altamente deterioradas.

Si se consideran los aspectos analizados con respecto a las características y el impacto de la dinámica demográfica en los territorios, puede concluirse la importancia de impulsar acciones de política dirigidas a la creación de mecanismos institucionales, políticos, sociales, culturales, económicos y ambientales que permitan alcanzar una condición de bienestar para la población por medio de una adecuada gestión territorial.

La gestión territorial es el mecanismo más adecuado para abordar la dinámica demográfica en el territorio. Esto representa un importante esfuerzo de ordenamiento territorial que, desde el ámbito nacional, tenga incidencia en los ámbitos

Gráfica 12
Tasa de migración neta por departamento (2002 – 5 años de residencia)



Fuente: INE (2002). XI Censo de población y VI de vivienda.

locales, teniendo de referencia una red de lugares poblados estructurada a partir del reconocimiento de las condiciones de vida diferenciadas de la población urbana y rural, las potencialidades territoriales y la capacidad de adaptarse a cambios provocados por factores económicos exógenos y fenómenos naturales.

Sistemas rurales

El sistema rural se refiere a los procesos vinculados con las características y relaciones sociales y productivas diferenciadas del territorio. Estos procesos se articulan a partir de su capacidad de producir e intercambiar bienes y servicios en lo interno y con el sistema urbano. Esto se realiza por medio de actividades agrícolas, pecuarias, forestales, agroindustriales, mineras y turísticas.

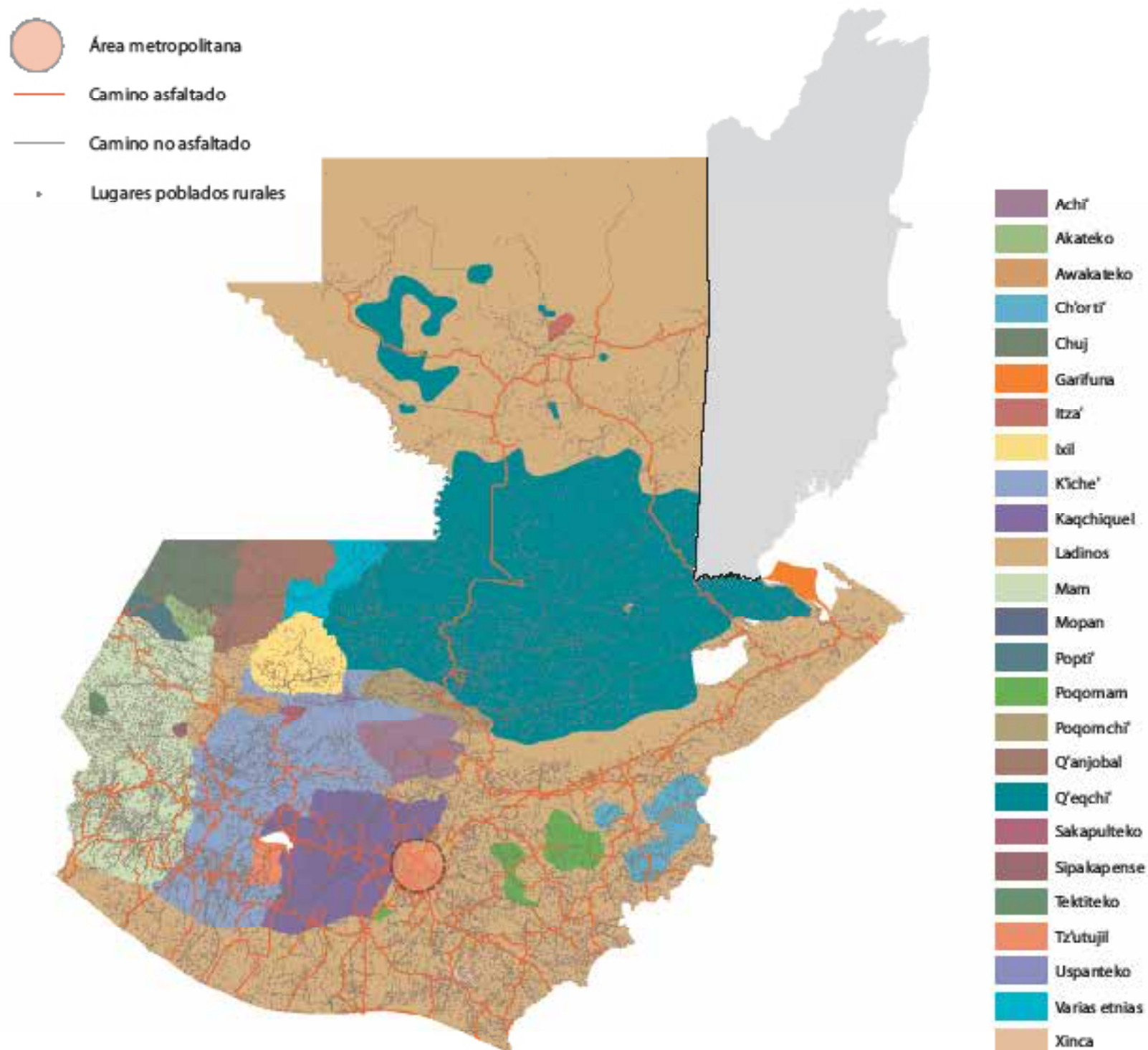
Su principal característica reside en la homogeneidad de actores vinculados con estos sistemas; es decir, la familia, el grupo étnico, la organización social, los pequeños productores

y otras iniciativas empresariales; la base espacial y biofísica regularmente continua; las expresiones culturales; las relaciones ambientales de los sistemas rurales; y los vínculos económicos entorno a las actividades que se realizan en estos sistemas. El medio de conexión con que se cuenta es el sistema vial y el transporte. (véase mapa 7)

En Guatemala, los sistemas agrícolas se diferencian por el tipo de producción de cultivos. Con ello, los cultivos intensivos pretenden optimizar la productividad por unidad de área, mientras los extensivos buscan optimizar la productividad por persona.

La producción de granos básicos y hortalizas representa el principal cultivo intensivo. Esta clase de cultivo se desarrolla principalmente por población indígena, en minifundios del altiplano y el norte del país (áreas de producción que no sobrepasan una manzana). Lo que se produce es principalmente utilizado para autoconsumo y una mínima parte para la venta local.

Mapa 7
Sistema de lugares poblados rurales y comunidades lingüísticas



Fuente: Segeplán – Sinit 2014

Por lo general, las hortalizas se producen para la exportación y la venta local. De acuerdo con la capacidad de uso de la tierra, se cultivan en áreas apropiadas con una buena calidad de infiltración; sin embargo, no se emplean técnicas de conservación de suelos, lo que tiene efectos de largo plazo en la capa de suelo útil y la productividad.

Para el caso de los cultivos extensivos, la caña de azúcar y el café demandan una gran cantidad de mano de obra para la cosecha. La palma africana, hule, banano, plátano, cardamomo y frutales requieren menos mano de obra, lo que incide en la economía familiar rural.

Desde una perspectiva generalizadora, debe subrayarse que ambos tipos de producción —intensiva y extensiva— se desarrollan, en gran medida, en suelos que, de acuerdo con su capacidad de uso, no son aptos para estas actividades.

Los cultivos intensivos se llevan a cabo en grandes extensiones de la costa sur y el norte del país; su destino principal es la exportación. Esto ocurre en el caso del banano, hule, caña de azúcar y palma africana. La producción de café y cardamomo se lleva a cabo, en su gran mayoría, por comunidades campesinas organizadas y grandes fincas.

El sistema pecuario se refiere a la crianza y cuidado de ganado bovino y porcino, así como a la avicultura. Se desarrolla en grandes extensiones con disponibilidad de agua, aunque no necesariamente en áreas con vocación para ello. Las principales áreas de producción se encuentran en el norte y el oriente del país.⁴⁰ La producción porcina y avícola se lleva a cabo sobre todo en el sur del país. Este sistema de producción se caracteriza por la producción intensiva de cerdos y pollos en áreas de una a dos hectáreas.

En cuanto a la agroindustria cabe indicar que, como sistema, es la concentración de empresas o grupos de empresas que participan directamente como intermediarias en el procesamiento industrial, comercialización nacional o internacional de bienes producidos en el agro.

En Guatemala existen empresas productoras y/o procesadoras y agroexportadoras; en su mayoría, se les considera pequeñas empresas que operan en el área rural del país. Los principales

productos agroindustriales son: alimentos y bebidas, azúcar, chicle, cueros y pieles, petróleo refinado, objetos y muebles de madera y metales.

De acuerdo con el uso, los sistemas forestales existentes en el país⁹ se clasifican en producción o protección. Esta última se lleva a cabo en las áreas ambientalmente frágiles, es decir, áreas con altas pendientes, riberas de ríos (bosques de galería), monumentos naturales, parques nacionales y zonas núcleo de áreas protegidas, entre otras. La protección del bosque permite mantener los mantos freáticos y las fuentes de agua, así como la diversidad biológica y la posibilidad de funcionar como corredores biológicos.

La producción forestal se refiere al aprovechamiento del bosque sin exceder la corta anual permitida, con el objeto de garantizar cobertura forestal permanente y evitar que se talle más de lo que el bosque crece.

El turismo comprende las actividades que realizan las personas durante sus viajes con fines recreativos o de negocios. En Guatemala, de acuerdo con el tipo de turismo, se encuentran varias zonas de recreación susceptibles de convertirse en atractivos turísticos. Entre ellas, cabe mencionar zonas coloniales, altiplano, Mundo Maya, Caribe, Pacífico, cadenas montañosas y el oriente del país.⁴¹

Muchos de los destinos turísticos de Guatemala están relacionadas con las áreas protegidas, las cuales pueden ser privadas o del Estado. Tanto grupos o asociaciones comunales como entidades privadas pueden establecer áreas turísticas privadas.

El sistema minero⁴² se refiere a explotación de yacimientos minerales y abarca operaciones a cielo abierto, canteras, dragado aluvial, o la combinación de las anteriores actividades que incluyen el tratamiento y transformación de los minerales. Las actividades mineras autorizadas por el Ministerio de Energía y Minas (MEM) se desarrollan principalmente en San Marcos, Izabal, Huehuetenango, Alta y Baja Verapaz y Chiquimula. (véase mapa 8)

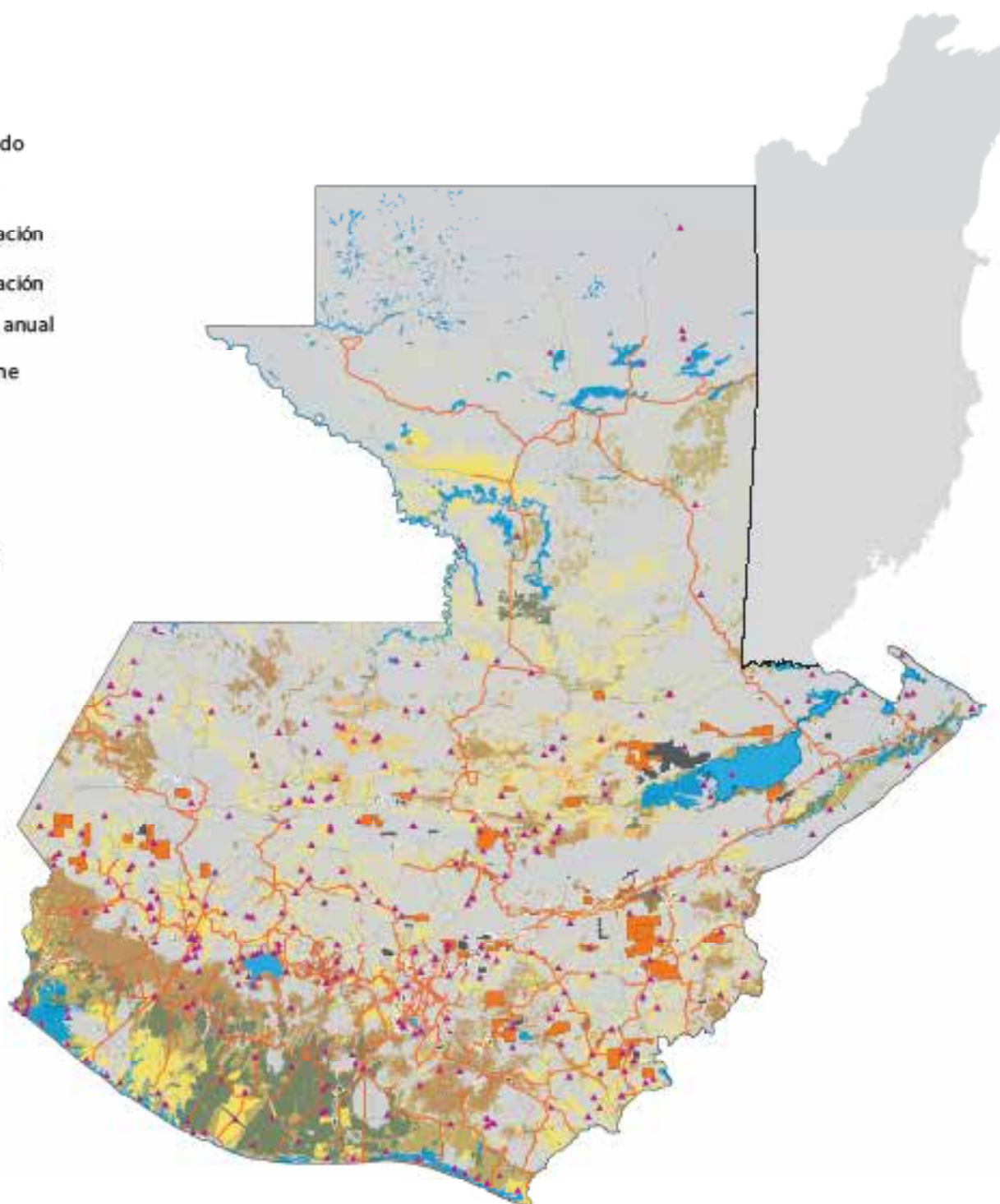
⁴⁰ Este es un tema que se desarrolla con más amplitud en el eje Recursos naturales hoy y para el futuro.

⁴¹ Este tema se desarrolla con mayor amplitud en el eje Riqueza para todas y todos.

⁴² Este tema se desarrolla con mayor amplitud en el eje: Recursos naturales hoy y para el futuro

Mapa 8
Sistema agropecuario, agroindustrial, turismo y minería

-  Puntos turísticos
-  Camino asfaltado
-  Camino no asfaltado
-  Cuerpos de agua
-  Minería de exploración
-  Minería de explotación
-  Agricultura limpia anual
-  Agricultura perenne
-  Agroindustria
-  Café
-  Hortalizas
-  Pastos cultivados



Fuente: Segeplán, con base en datos del Sinit (2014).

La identificación de los sistemas rurales y el reconocimiento de los niveles de pobreza rural, así como la amplitud y dispersión en la distribución de los poblados rurales y la forma en que estos se relacionan, evidencian la magnitud de los esfuerzos que es preciso realizar para encontrar el punto de equilibrio entre los procesos de organización espacial en el ámbito rural —en función del vínculo entre los sistemas de lugares poblados— y las áreas rurales. El K'atun establece que el desarrollo rural no debe ser entendido como una transformación de la sociedad rural al modo de vida urbano.

Desde la perspectiva de este *Plan*, el desarrollo territorial tiene como agente dinamizador a las personas que viven y organizan sus intercambios internos y con el exterior a partir de sus características y especificidades sociales, culturales y políticas, sus formas de inserción en los circuitos productivos y el ejercicio de sus derechos ciudadanos. Por lo tanto, el desarrollo solo será posible en la medida en que considere las cualidades y recursos propios de la población como forma de consolidar su identidad, aportes y avances, en el marco de una visión de desarrollo de todo el país.

Por ello es preciso focalizar, de manera prioritaria, la atención a la reducción de brechas y disparidades territoriales, porque es la calidad y sostenibilidad de los medios de vida lo que garantizará que las personas estén en condiciones de ser sujetos activos de su propio desarrollo y del de su entorno inmediato.

La transición rural-urbana

La transición rural-urbana (Dumont, 2008), definida como el período durante el cual un país pasa de una baja tasa de urbanización a una tasa mayoritaria, encuentra una serie de desafíos en varios sentidos. Esta transición constituye un cambio en el funcionamiento y organización de los territorios, en su gestión y en las dinámicas sociales.

El término urbanización 'difusa' se aplica a espacios para destacar los procesos complejos y fluidos que transforman parcialmente los ámbitos rurales en urbanos. «Ese proceso evolutivo se

caracteriza por transformaciones en los usos del suelo y en la actividad de los residentes, acompañada de nuevas pautas de comportamiento social, económico, profesional y cultural de sus habitantes» (Cardoso).

La frontera entre lo urbano y rural en Guatemala tiene características difusas. De ahí la noción del continuo rural urbano, definido en términos de espacio periurbano o rururbano. Esta noción matiza la dicotomía entre las dimensiones rural y urbana en la categoría territorio, ya mencionada.

Lo periurbano es el espacio geográfico que, por definición, se ubica en la periferia de una aglomeración urbana y no cumple con funciones propiamente urbanas (de una ciudad), ni propiamente rurales (de un núcleo rural). El concepto 'rururbano' alude a las áreas que rodean a las ciudades, en las que se yuxtaponen actividades rurales y viviendas dispersas o aisladas.⁴³ También alude a la influencia, en dos vías, de las áreas semirurales o periurbanas en la ciudad, en particular por la proximidad y la combinación de elementos como vivienda, naves industriales, aparcaderos de transporte pesado y unidades productivas agrícolas en un mismo espacio. En algunas ciudades puerto y fronteras, se agrega a los usos del suelo periurbano ya mencionados el de almacenaje.

Este fenómeno se manifiesta principalmente en flujos de intercambio y consumo de materia prima, productos procesados, combustibles, alimentos, y por migraciones pendulares con propósitos laborales, comerciales, educativos y administrativos.

Dos elementos fundamentales en esta lógica de ocupación del espacio son la seguridad alimentaria y los costos de dotación de servicios básicos. El primero, permite a la población de las áreas urbanas el acceso y disponibilidad de alimentos que las áreas rurales y semirurales proveen a menor costo. El otro consiste en el equipamiento de servicios básicos comunitarios, pues debido a la dispersión de las viviendas, población y actividades que utilizan estos servicios, los costos se elevan y se presentan dificultades en términos de las capacidades municipales para cubrirlos.

⁴³ Conceptos desarrollados por antropólogos como Redfield o Lewis en Estados Unidos, y G. Bauer y J.M. Roux.



La Guatemala rural del año 2032 habrá mejorado su nivel de competitividad

Existen factores que modifican esa lógica de avance de las áreas urbanas sobre unidades de producción agrícola localizadas en estas zonas de transición o espacios rururbanos. En el plano de la capacidad de gestión territorial de los gobiernos locales, no existen o se han desarrollado mecanismos de regulación del uso del suelo. Por lo regular, los aspectos financieros son deficitarios y se privilegia las zonas con mayor densidad de población y más actividades económicas.

Adicionalmente, cabe mencionar el tema de la accesibilidad, frecuentemente limitada por la escasa vialidad y el acceso irregular al servicio de transporte colectivo; la vulnerabilidad ante fenómenos naturales, principalmente hidrometeorológicos o detonados por estos, que se definen por la combinación de déficit de infraestructura y localización en zonas de riesgo; y el costo y tiempo consumidos en la movilización de personas y bienes entre las áreas urbanas y rurales.

Esto último desencadena, con frecuencia, que las actividades de transformación de la producción primaria se trasladen a las áreas periurbanas para reducir costos de transporte. Esta dinámica demanda mano de obra y servicios y, a la vez, provoca expansión por actividades conexas que derivan en expansión y pérdida de unidades de producción agrícola.

Para efectos de la definición de un sistema de lugares poblados en función de la dinámica demográfica, y reconociendo que la relación entre lo urbano y lo rural es un continuo, los conceptos hasta aquí mencionados ofrecen elementos y factores complementarios que aportan criterios para la gestión territorial a futuro.

El sistema de lugares poblados como elemento dinamizador de la interdependencia urbano/rural

Las reflexiones sobre localización urbana en el territorio han conducido, desde el siglo XVIII a la fecha, a una gran cantidad de teorías que han intentado aclarar las relaciones existentes entre las localizaciones urbanas, la distribución territorial de la población y las actividades económicas en las ciudades. En la práctica concreta, todo emplazamiento urbano tiene sus condicionantes particulares y variables territoriales, geográficas, culturales y económicas específicas.

A manera de antecedentes, cabe traer a colación que, en Guatemala, el abordaje del sistema de lugares poblados se relaciona, a la fecha, con al menos dos procesos técnicos.⁴⁴ El primero de ellos data del año 1981, cuando se definió el Sistema Urbano Nacional (Segeplán, 1981).

⁴⁴ El primero fue el Sistema de Centros en Guatemala, elaborado por Segeplán con el apoyo de ONU Habitat, en 1981. En 1989 se actualizó, de nuevo por Segeplán, en el marco del Proyecto de Desarrollo Regional GUA-8710. En 2006 se elaboró una propuesta de sistema de ciudades.

Mapa 9
Sistema Urbano Nacional (1981)

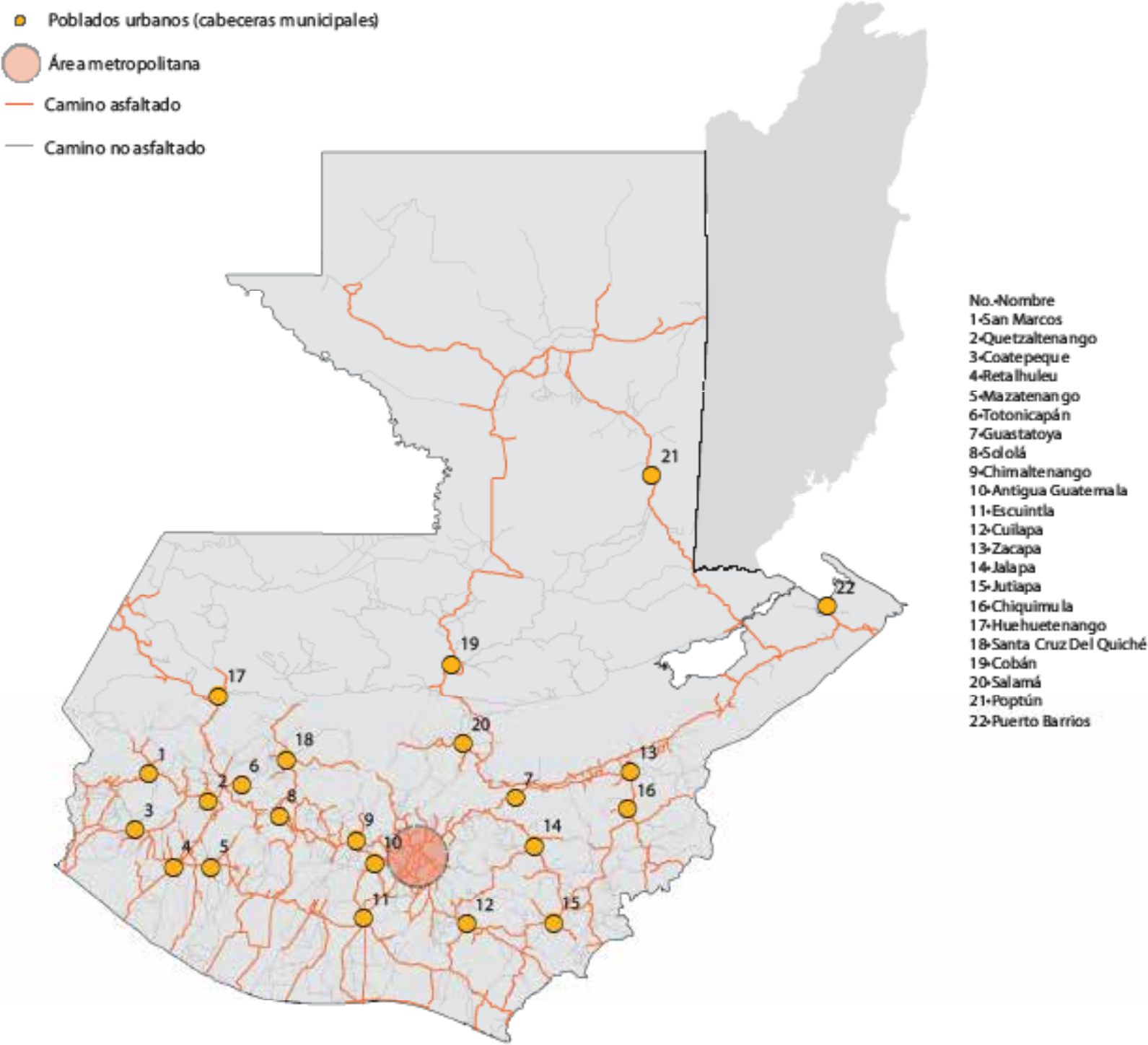


Tabla 8
Sistema Urbano Nacional (1981)

Núm.	Sistema	Baricentros	Centros
I	Occidental	Quetzaltenango	Coatepeque
			Retalhuleu
			Mazatenango
			San Marcos - San Pedro
			Huehuetenango
			Santa Cruz del Quiché
			Totonicapán
			Sololá
II	Central	Guatemala - Área Metropol- itana	Escuintla
			Antigua Guatemala
			Chimaltenango
			El Progreso
			Cuilapa
			Jalapa
			Jutiapa
III	Nororien- tal	No definido	Salamá
			Cobán
			Poptún
			Zacapa
			Chiquimula
			Puerto Barrios

Fuente: Segeplan (1981). El sistema de Centros en Guatemala, Guatemala, mimeo, junio de 1981.

En dicho estudio se plantearon tres sistemas: el occidental, el central y el nororiental, con dos baricentros,⁴⁵ Quetzaltenango y Guatemala, y 22 centros urbanos principales para cada sistema. (véanse mapa 9 y tabla 8)

En 1989, Segeplán realizó una actualización a la propuesta del Sistema Urbano Nacional (Ramacciotti, 1989) y de la Estrategia de desarrollo regional, de la que se extrae la matriz que presenta

una síntesis interpretativa de las ciudades, sus funciones y jerarquía propuesta. (véanse tabla 9, páginas 110-111 y mapa 10, página 112)

Es importante señalar que esta propuesta, elaborada casi diez años después, ya incluía 39 centros urbanos jerarquizados de la manera siguiente: un área metropolitana; 7 ciudades intermedias; 6 ciudades con potencial de ciudad intermedia; 16 ciudades menores; 7 centros poblados mayores; y 3 centros poblados menores.

La intención de esta propuesta fue formular una estrategia de desarrollo regional que tuviese a los centros urbanos como elemento en torno al cual se proponían acciones y políticas en los aspectos económicos, sociales, naturales y de infraestructura, tratando de potenciar las funciones y relaciones de dichos centros.

Un tercer intento replanteó la estrategia territorial, identificando y jerarquizando 88 lugares poblados, con sus respectivos centros regionales; luego, 26 centros intermedios y 55 centros mancomunarios.⁴⁶

En este último intento se percibe una clara tendencia de articulación de los centros urbanos con las áreas rurales, a través del concepto de centros mancomunarios. En los estudios anteriores, esto se realizaba mediante las categorías de *ciudad menor*, *centro poblado mayor* y *centro poblado menor*. (véanse mapa 11, página 113 y tabla 10 página 114 y 115)

Tomando en cuenta las experiencias acumuladas y los criterios utilizados en los estudios mencionados, el sistema de lugares poblados de Guatemala se definió a partir de la información del INE que, para el año 2013, había identificado la cantidad de 17,741 lugares poblados. De estos, 2,235 se consideraban urbanos, cabeceras municipales, aldeas, colonias y asentamientos; esto significa que en el país hay 15,506 lugares poblados considerados rurales, lo cual representa un 87.4% de lugares poblados del país.

⁴⁵ Alude al efecto gravitacional que generan las actividades y funciones de determinados lugares poblados en función de su conexión y distancias equivalentes entre sí.

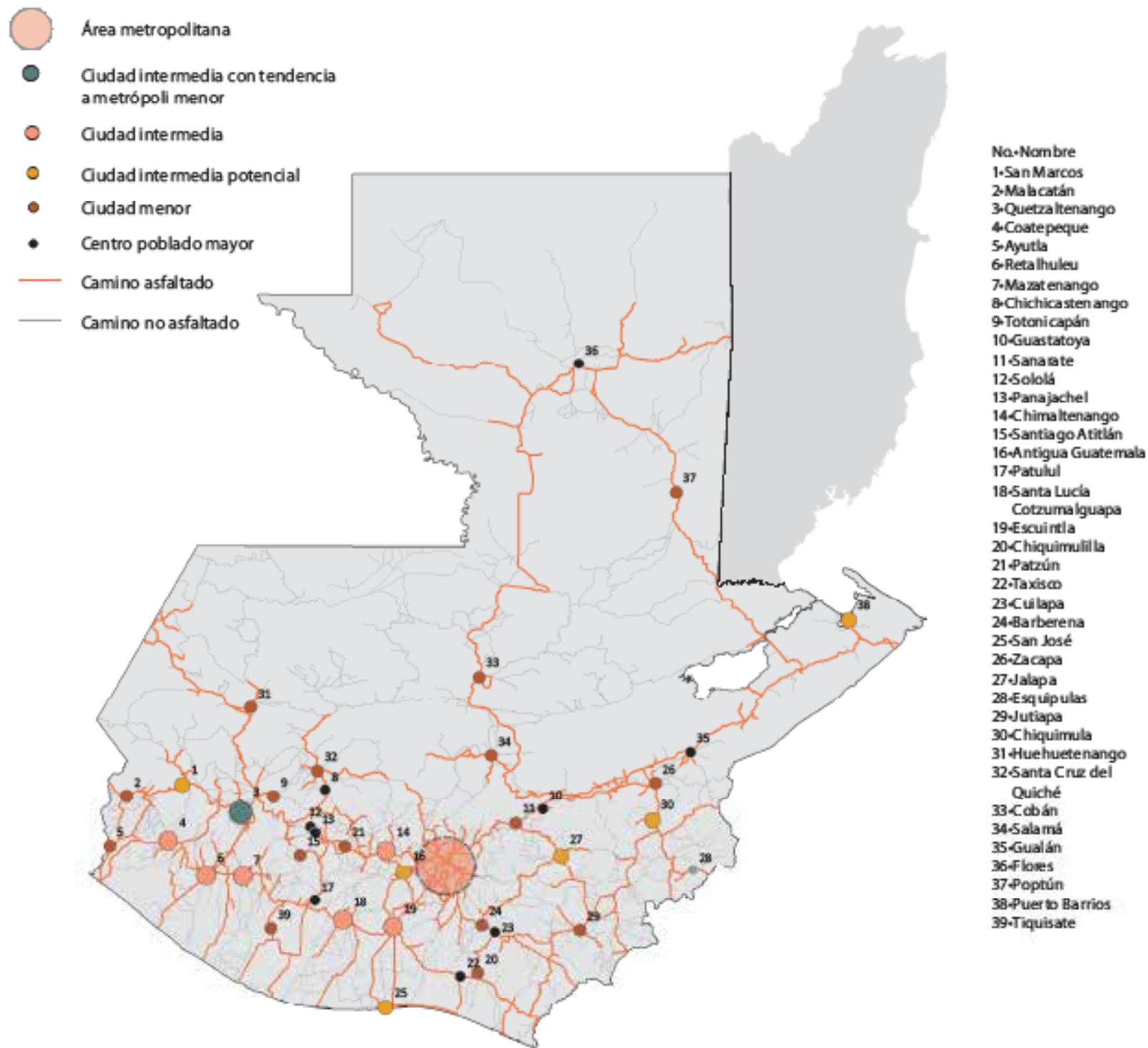
⁴⁶ Como *centro mancomunitario* se entendía a los lugares poblados que, por sus funciones y relaciones, eran considerados baricentros del sistema de lugares poblados de una mancomunidad o territorio. Este último con base en el criterio utilizado en los procesos de planificación estratégica territorial, en el que el concepto de territorio se aplicaba a un grupo de municipios sin que necesariamente estuvieran asociados con la figura formal de mancomunidad. Estos centros regularmente se definían por la ubicación de la sede de estas mancomunidades o territorios.

Tabla 9
Sistema Urbano Nacional (1989)

Lugar poblado	Síntesis interpretativa	Funciones	Jerarquía	
Área Metropolitana	Dominio y punto de gravitación del sistema territorial nacional e internacional, centralización y concentración de actividades político administrativas, comerciales, educativos, financieras y otros servicios.	Metrópoli nacional y centroamericana, con servicios especializados, centros comerciales, zonas industriales y manufactureras, centro cívico administrativo.	0	Metropolitana
Escuintla	Centro de gravitación de la región central V y de la costa sur del país.	Centro de servicios para la producción agropecuaria, industrial y comercial.	1	Ciudad intermedia
Santa Lucía Cotzumalguapa		Centro de servicios comerciales, residenciales y de agroexportación.	1	Ciudad intermedia
San José		Terminal de transporte marítimo y terrestre.	2	Ciudad intermedia potencial
Chimaltenango		Centro de servicios agrícolas, comerciales, residenciales y de industria manufacturera.	2	Ciudad intermedia
Antigua Guatemala		Centro turístico nacional e internacional, comercial y residencial.	2	Ciudad intermedia potencial
Tiquisate		Centro de servicios agropecuarios, comerciales y residenciales.	3	Ciudad menor
Patzún		Centro de servicios agrícolas, residenciales y artesanales.	3	Ciudad menor
Jalapa	Centro de gravitación de la región y de la costa sur oriental.	Centro de servicios comerciales, administrativos y agrícolas.	2	Ciudad intermedia potencial
Jutiapa		Centro de servicios comerciales y administrativos.	3	Ciudad menor
Chiquimulilla		Centro de servicios residenciales, comerciales, educativos y de apoyo a la producción.	3	Ciudad menor
Barberena		Centro de servicios agropecuarios, residenciales y comerciales.	3	Ciudad menor
Cuilapa		Centro de servicios residenciales, comerciales y de apoyo a la producción agropecuaria.	4	Centro poblado mayor
Taxisco	Centro de servicios de apoyo a la producción pecuaria.		4	Centro poblado mayor
Quetzaltenango	Centro de gravitación territorial y de las regiones occidental y suroccidental.	Centro de servicios regionales de apoyo a la producción, comercio, administración, industria manufacturera, turismo y servicios residenciales.	1	Ciudad intermedia con tendencia a metrópoli menor
Coatepeque		Centro de servicios agropecuarios, comercio intrarregional costa-altiplano-frontera con México.	1	Ciudad intermedia
Retalhuleu		Centro de servicios de apoyo pecuario, administrativo y residencial.	1	Ciudad intermedia
Mazatenango		Centro de servicios de apoyo a la producción agroindustrial y pecuaria, servicios administrativos y residenciales.	1	Ciudad intermedia
San Marcos – San Pedro		Centro de servicios de administración, educación, comercio regional y artesanal.	2	Ciudad intermedia potencial

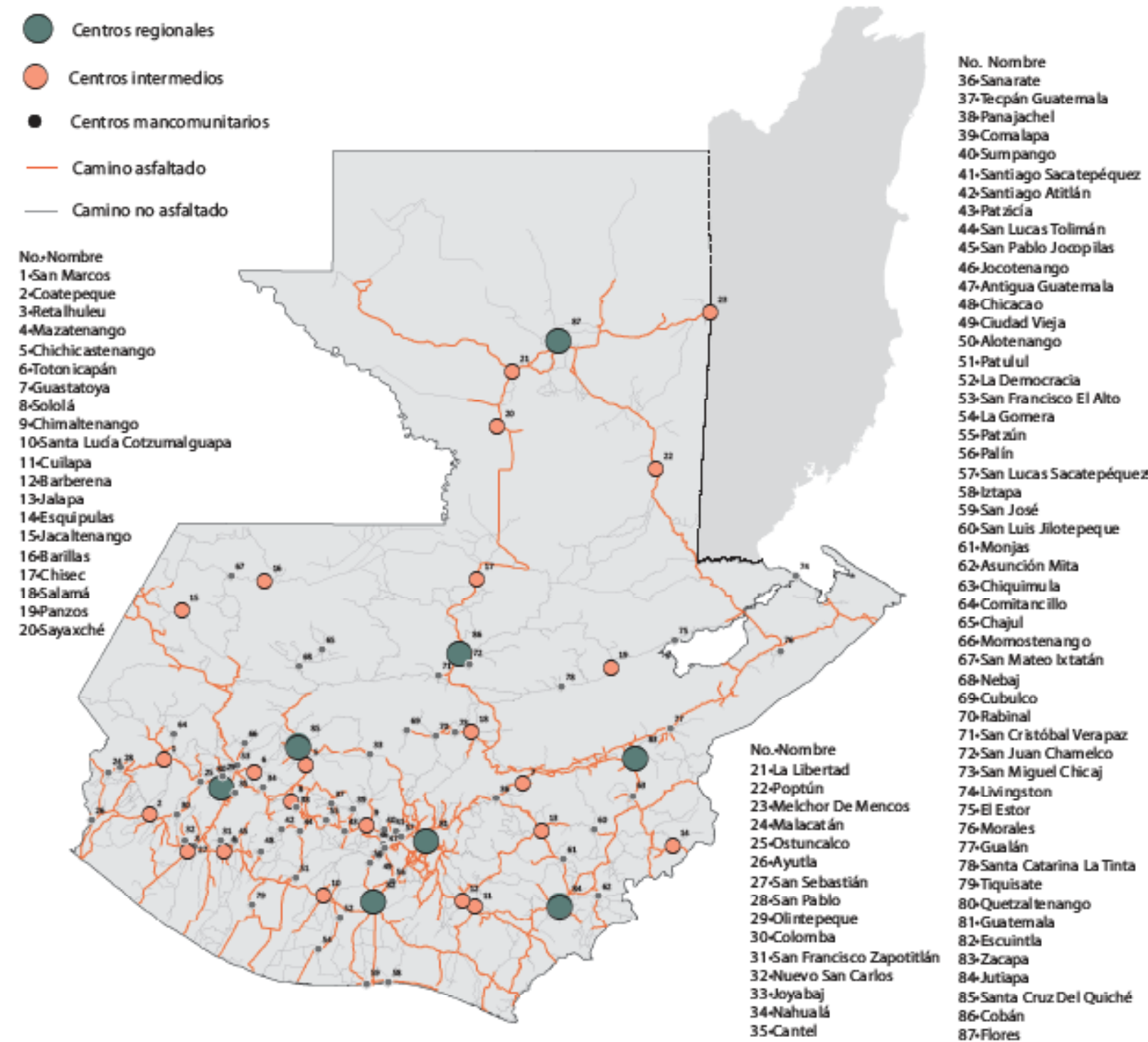
Lugar poblado	Síntesis interpretativa	Funciones	Jerarquía	
Santiago Atitlán		Centro de servicios comerciales, residenciales y turismo.	3	Ciudad menor
Malacatán		Centro de servicios comerciales y frontera.	3	Ciudad menor
Tecún Umán		Centro de servicios comerciales y frontera.	3	Ciudad menor
Totonicapán		Centro de servicios culturales y administrativos, artesanales y residenciales.	3	Ciudad menor
Sololá		Centro de servicios culturales y administrativos, artesanales y residenciales.	4	Centro poblado mayor
Patulul		Centro de servicios regionales y residenciales.	4	Centro poblado mayor
Panajachel		Centro de servicios artesanales, comerciales y turísticos (a nivel nacional e internacional).	5	Centro poblado mayor
Huehuetenango	Centro de gravitación de la región noroccidente.	Centro de servicios de apoyo a la producción (almacenamiento), administración, comercio, educación, servicios sociales.	3	Ciudad menor
Santa Cruz del Quiché		Centros de servicios sociales, administrativos, comerciales, residenciales.	3	Ciudad menor
Chichicastenango		Centro de servicios ceremoniales, artesanales, turismo nacional e internacional.	4	Centro poblado mayor
Puerto Barrios	Centro de gravitación territorial de la región nororiente.	Terminal de transporte marítimo y terrestre, del atlántico.	2	Ciudad intermedia potencial
Chiquimula		Centro de servicios administrativos, educativos, residenciales.	2	Ciudad intermedia potencial
Zacapa		Centro de servicios regionales residenciales, administrativos, servicios a la población.	3	Ciudad menor
Sanarate		Centro de servicios comerciales y residenciales.	3	Ciudad menor
Guastatoya		Centro de servicios administrativos, residenciales.	4	Centro poblado mayor
Gualán		Centro de servicios comerciales, residenciales.	4	Centro poblado mayor
Esquipulas		Centro de servicios comerciales, fronterizos, artesanales, turismo centroamericano.	5	Centro poblado menor
Cobán	Centro de gravitación de la región norte y baricentro del sistema territorial nacional (como punto equidistante de las fronteras nacionales).	Centro de servicios comerciales y de apoyo a la producción agrícola; administración, servicios sociales, residenciales, artesanales.	3	Ciudad menor
Salamá		Centro de servicios de apoyo a la producción agrícola; administración, servicios residenciales y de seguridad.	3	Ciudad menor
Flores/San Benito	Centro de gravitación de la región Petén y del circuito turístico internacional de la Ruta Maya.	Centro de servicios administrativos, comerciales y turísticos (niveles nacional e internacional), servicios sociales y residenciales.	5	Centro poblado mayor
Poptún		Centro de servicios de apoyo a la producción, comerciales y de seguridad.	3	Ciudad menor

Mapa 10
Sistema Urbano Nacional (1989)



Fuente: Ramacciotti, Oswaldo (1989). «Informe de consultoría SEGEPLAN – PNUD, GUA-87-010». Guatemala.

Mapa 11
Sistema Urbano Nacional (2006)



Fuente: Segeplán (2006). *Estrategia de desarrollo territorial*. Guatemala: Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial.

Tabla 10
Propuesta de sistema jerarquizado de centros (2006)

Región	Departamentos	Centros mancomunarios	Centros intermedios	Centros regionales
Metropolitana	Guatemala			Guatemala
Norte	Alta Verapaz Baja Verapaz	1 San Miguel Chicaj	1 Salamá	Cobán
		2 Rabinal	2 Panzós	
		3 Cubulco	3 Chisec	
		4 San Cristóbal Verapaz		
		5 San Juan Chamelco		
		6 Santa Catalina La Tinta		
Nororiente	Izabal Chiquimula El Progreso Zacapa	7 Morales	4 Zacapa	Zacapa
		8 El Estor	5 Esquipulas	
		9 Livingston	6 Guastatoya	
		10 Gualán		
		11 Sanarate		
Central	Sacatepéquez Chimaltenango Escuintla	12 Jocotenango	7 Antigua Guatemala	Escuintla
		13 Sumpango	8 Chimaltenango	
		14 Santiago Sacatepéquez	9 Santa Lucía Cotzumalguapa	
		15 San Lucas Sacatepéquez		
		16 Ciudad Vieja		
		17 Alotenango		
		18 Comalapa		
		19 Tecpán		
		20 Patzún		
		21 Patzicía		
		22 Tiquisate		
		23 San José		
		24 Palín		
		25 La Gomera		
		26 Iztapa		
Suroriente	Jutiapa Jalapa Santa Rosa	27 Asunción Mita	10 Jalapa	Jutiapa
		28 Monjas	11 Cuilapa	
		29 San Luis Jilotepeque	12 Barberena	
		30 Chiquimulilla		

Región	Departamentos	Centros mancomunarios	Centros intermedios	Centros regionales
Noroccidente	Huehuetenango	31 La Democracia	13 Barillas	Quiché
	Quiché	32 San Mateo Ixtatán	14 Chichicastenango	
		33 Chajul	15 Santa Cruz del Quiché	
		34 Nebaj	16 Jacaltenango	
		35 Joyabaj		
Suroccidente	Quetzaltenango	36 San Francisco El Alto	17 Coatepeque	Quetzaltenango
	Totonicapán	37 Momostenango	18 Totonicapán	
	San Marcos	38 Nahualá	19 San Marcos-San Pedro	
		39 Panajachel	20 Sololá	
	Sololá	40 San Lucas Tolimán	21 Mazatenango	
	Retalhuleu	41 Santiago Atitlán	22 Retalhuleu	
	Suchitepéquez	42 Olinstepeque		
		43 Ostuncalco		
		44 Cantel		
		45 Colomba		
		46 Comitancillo		
		47 Malacatán		
		48 Ayutla		
		49 San Pablo		
		50 San Francisco Zapotitlán		
		51 San Pablo Jocopilas		
		52 Chicacao		
		53 Patulul		
		54 San Sebastián		
		55 Nuevo San Carlos		
VII Petén	Petén		23 Sayaxché	Flores - San Benito
			24 Melchor de Mencos	
			25 Poptún	
			26 La Libertad	

Fuente: Segeplán (2006). *Estrategia de desarrollo territorial*. Guatemala: Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial.

En cuanto a cantidad, es importante señalar que Alta Verapaz y Huehuetenango presentan un número mayor de lugares poblados que el departamento de Guatemala. En cuanto a lugares poblados urbanos, este último tiene una diferencia de cuatro veces más con respecto a Escuintla, que es el segundo departamento con mayor número de lugares poblados urbanos. (véase tabla 11)

Desde esta perspectiva, la localización y distribución territorial de las ciudades depende evidentemente del tipo de relación económica y productiva con el área de influencia urbana o metropolitana. Es decir, se debe reconocer el peso que tiene la estructura y dinámica económica sobre las ciudades para poder establecer los vínculos o relaciones de las áreas o espacios físicos con las actividades que se desarrollan en el interior y exterior de ellas.

Tabla 11
Lugares poblados urbanos y rurales, por departamento (2013)

Departamento	Lugares poblados	Lugares poblados urbanos	Porcentaje de lugares poblados urbanos	Lugares poblados rurales	Porcentaje de lugares poblados rurales
Guatemala	1,510	909	60.2	601	39.8
El Progreso	396	34	8.6	362	91.4
Sacatepéquez	226	116	51.3	110	48.7
Chimaltenango	639	85	13.3	554	86.7
Escuintla	1,060	180	17.0	880	83.0
Santa Rosa	769	43	5.6	726	94.4
Sololá	348	46	13.2	302	86.8
Totonicapán	448	81	18.1	367	81.9
Quetzaltenango	668	105	15.7	563	84.3
Suchitepéquez	736	85	11.5	651	88.5
Retalhuleu	344	31	9.0	313	91.0
San Marcos	1,503	88	5.9	1,415	94.1
Huehuetenango	1,634	69	4.2	1,565	95.8
Quiché	1,149	58	5.0	1,091	95.0
Baja Verapaz	580	18	3.1	562	96.9
Alta Verapaz	1,761	55	3.1	1,706	96.9
Petén	826	35	4.2	791	95.8
Izabal	709	53	7.5	656	92.5
Zacapa	446	52	11.7	394	88.3
Chiquimula	739	30	4.1	709	95.9
Jalapa	402	17	4.2	385	95.8
Jutiapa	848	45	5.3	803	94.7
Total	17,741	2,235	12.6	15,506	87.4

Fuente: estimaciones de Segeplán, con base en el censo de 2002.

En el caso guatemalteco, como se ha indicado, la estructura urbana se construyó a partir de un modelo colonial fundamentado, en principio, en una forma de control social y luego a partir de una estructura económica basada en la agroexportación.

De tal cuenta, las enormes disparidades espaciales que se manifiestan en el modelo de ocupación actual del país son reflejo del desarrollo de las actividades económicas a través del tiempo. Estas han originado la conformación de centros poblados de diferentes dimensiones y con grados desiguales de desarrollo, cuya característica es una estructura primal,⁴⁷ con preeminencia de la ciudad de Guatemala.

Como producto de ese fenómeno, se ha generado en el área metropolitana un proceso de acumulación de actividades económicas en un espacio muy reducido del territorio nacional. Esto ha incidido negativamente en el desarrollo de los centros urbanos intermedios que podrían «retener» las migraciones del campo hacia la metrópoli.

El fenómeno de concentración es sistemáticamente autoalimentado por el sistema económico, en detrimento de los poblados que integran la estructura urbana del país.

La expresión concreta de este fenómeno es los elevados costos sociales inherentes al mantenimiento de esa estructura de tipo primal.

La evolución de la red urbana visualizada por medio de los índices de primacía y los niveles de urbanización estimados demuestran que dicho carácter primal de la ciudad de Guatemala continuará acentuándose en el largo plazo. Este fenómeno tiene consecuencias negativas, pero podrían reducirse o estabilizarse en la medida en que se revierta la concentración-centralización derivada de una estrategia de intervención y de ordenamiento territorial nacional.

Este tipo de estrategias inician por definir un sistema de lugares poblados concebido como el conjunto de aglomeraciones sociales que tienen jerarquía y funciones; que se interrelacionan en lo interno y con otras aglomeraciones. En ese sentido, es importante fortalecer las funciones y rol de intermediación que pueden jugar ciudades como Quetzaltenango y otras que, por su ubicación y conexiones, permitirían redistribuir de manera equilibrada las funciones en el territorio nacional.



En el año 2032 se ha jerarquizado el sistema de lugares poblados urbanos con base en funciones y conexiones

⁴⁷ La estructura primal identifica un conjunto de ciudades en las que una experimenta un crecimiento más acelerado que el del resto, dando origen a lo que se denomina macrocefalia.

El Sistema Urbano Nacional

Metodológicamente, el proceso para establecer jerarquías y funciones que tuvo como variable principal el número de habitantes (Ovando Lavagnino, 2008), permitió identificar 2,235 lugares poblados urbanos, los cuales, por proximidad o conurbación,⁴⁸ constituyen áreas urbanas o aglomeraciones urbanas.

Dado que la variable principal de análisis es la población, cabe señalar que para el año 2013, de un total de aproximadamente 15,438,383 millones de habitantes, unos 7.6 millones se localizaban en 2,235 lugares poblados considerados urbanos. Esto representa un 54.4% de población concentrada en el 10.3% de lugares poblados urbanos y 6.5 millones de habitantes rurales distribuidos en el 89.7% de lugares poblados definidos como rurales.⁴⁹

Como criterio para ordenar y jerarquizar por número de habitantes, se establecen cinco rangos (tabla 12), con la idea de identificar el número de habitantes de los lugares poblados (desde 500 a más de 100 mil habitantes). Esto con el propósito de seleccionar los lugares poblados con características demográficas comunes por su tamaño. (véase tabla 12)

Con base en la configuración de estos lugares dada su ubicación geográfica, relación con otros poblados y funciones que cumplen en materia de solución de necesidades básicas, presencia institucional y gobierno, se tomó como criterio considerar los lugares poblados o aglomeraciones que para 2013 tienen diez mil habitantes o más.

Para el análisis de establecimiento de las jerarquías y funciones dentro de una red policéntrica de lugares poblados o ciudades, es necesario retrotraer las diferencias que desde la década de los años 50 ha tenido la Ciudad de Guatemala con respecto al resto de núcleos urbanos. Para ello se muestra la relación rango-tamaño⁵⁰ de la Ciudad de Guatemala y su área metropolitana para el período comprendido entre 1950 y 2002, con el propósito de visualizar los cambios en el comportamiento del crecimiento urbano de algunas ciudades. (véase tabla 13 y gráfica 13)

Tabla 12
Rangos de población y número de lugares poblados urbanos

Rango por habitantes			Lugares poblados
500	A	1,999	1,824
2,000	A	4,999	54
5,000	A	9,999	112
10,000	A	19,999	54
20,000	A	Más de 100,000	9
Total			2,235

Fuente: Segeplán, con base en datos de lugares poblados totales por departamento y población urbana.

Tabla 13
Relación rango-tamaño de la Ciudad de Guatemala y su área metropolitana con respecto a diez ciudades del país (1950-2013)

Ciudad	Año 1950	Año 1973	Año 1980	Año 2002	Año 2013
Quetzaltenango	13	17	20	17	10
Antigua Guatemala	32	50	63	63	19
Escuintla	36	27	27	23	23
Santa Lucía Cotzumalguapa	95	76	76	41	41
Puerto Barrios	23	40	61	73	42
Retalhuleu	37	48	55	62	43
Coatepeque	53	57	62	74	49
Mazatenango	31	39	45	86	50
Jalapa	53	66	76	67	52
Chiquimula	39	56	68	64	54

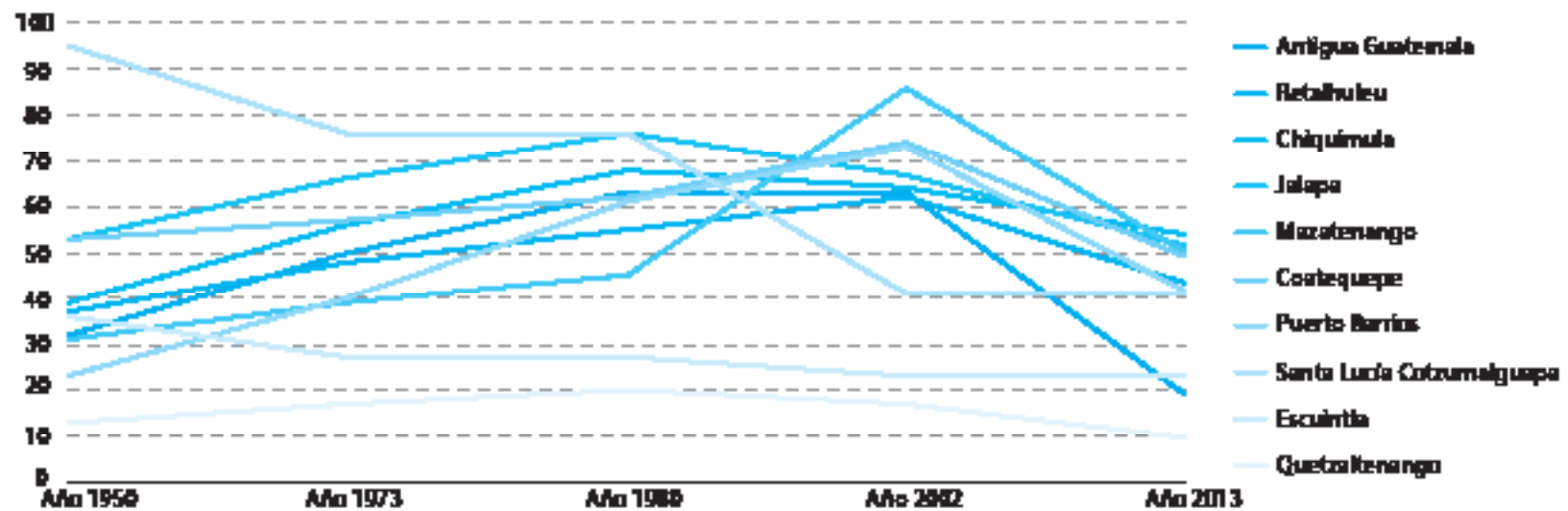
Fuente: Segeplán, con base en datos de lugares poblados totales por departamento y población urbana.

⁴⁸ El término 'conurbación', acuñado por el geógrafo Geddes, alude al fenómeno mediante el cual dos o más ciudades o lugares poblados se integran territorialmente, con independencia de su tamaño, de sus características y de los límites político-administrativos. El término tiene sentido de continuidad y puede ser aplicado tanto al proceso como al resultado. Como proceso de integración, establece dinámicas sociales, culturales, económicas y políticas diversas y, como resultado, modifica el comportamiento territorial y ambiental.

⁴⁹ De acuerdo con estimaciones elaboradas a partir del *XI Censo nacional de población y VI de habitación*, del INE.

⁵⁰ La relación rango-tamaño expresa el número de veces que una ciudad (por número de habitantes) contiene a la otra; su elaboración es sencilla: se obtiene de dividir el total de habitantes de una ciudad entre el total de habitantes de otra u otras.

Gráfica 13
Relación rango-tamaño
Ciudad de Guatemala con respecto a diez ciudades (1950-2013)



Fuente: Segeplán, con base en datos de lugares poblados totales, por departamento y población urbana.

La relación rango-tamaño expresa el número de veces que una ciudad por número de habitantes contiene a otra. De acuerdo con ello, el área metropolitana de Guatemala, con respecto a Quetzaltenango (segunda ciudad en el país), tiene diez veces más población. En el comportamiento del sistema urbano nacional, esto tiene un efecto gravitacional para todo el país debido a la concentración de población, de actividades económicas y por el hecho de que la red vial fue diseñada para atender a la ciudad capital. Esta asimetría no permite realizar un análisis equilibrado de los lugares poblados y la definición de jerarquías y funciones; por ello, no se incluyen los lugares poblados urbanos del área metropolitana de Guatemala.

Al discriminar dichos lugares poblados, se identificaron 123 aglomeraciones urbanas con más de diez mil habitantes, lo que representa un total aproximado de 3.6 millones de personas. (véase tabla 14, páginas 120 y 121)

La ocupación del espacio nacional, vista desde una perspectiva histórica, ha permitido identificar un conjunto de lugares poblados⁵¹ integrados a una superficie territorial determinada.

La jerarquía de lugares poblados y la interdependencia entre estos manifiesta el liderazgo en la prestación de servicios de apoyo a la producción y la población que, al correlacionarse con las diversas categorías de centros urbanos, conforma sistemas de gravitación que explican por qué las pequeñas comunidades son atendidas por los centros más grandes y estos últimos por los mayores y/o por el área metropolitana.

La diferencia cualitativa y cuantitativa que determina la importancia del área de influencia de los lugares poblados se manifiesta al analizar la fuerza de atracción de los centros, por medio de la combinación de variables socioeconómicas representativas de su actividad. Esto se asocia con las conexiones entre dichos centros y las ciudades fronterizas que cumplen un papel estratégico en los intercambios del país con los vecinos.

El Sistema Urbano Nacional se definió a partir de los elementos contenidos en el análisis anterior, tal y como se muestra en el mapa 12. (véase página 122)

⁵¹ Lugar poblado se debería interpretar como toda unidad de asentamiento humano con integridad y continuidad reconocidas por sus habitantes; su definición formal se encuentra contenida en el listado censal de todos los lugares poblados del país.

Tabla 14
Lugares poblados, aglomeraciones y población urbana sin el área metropolitana (2013)

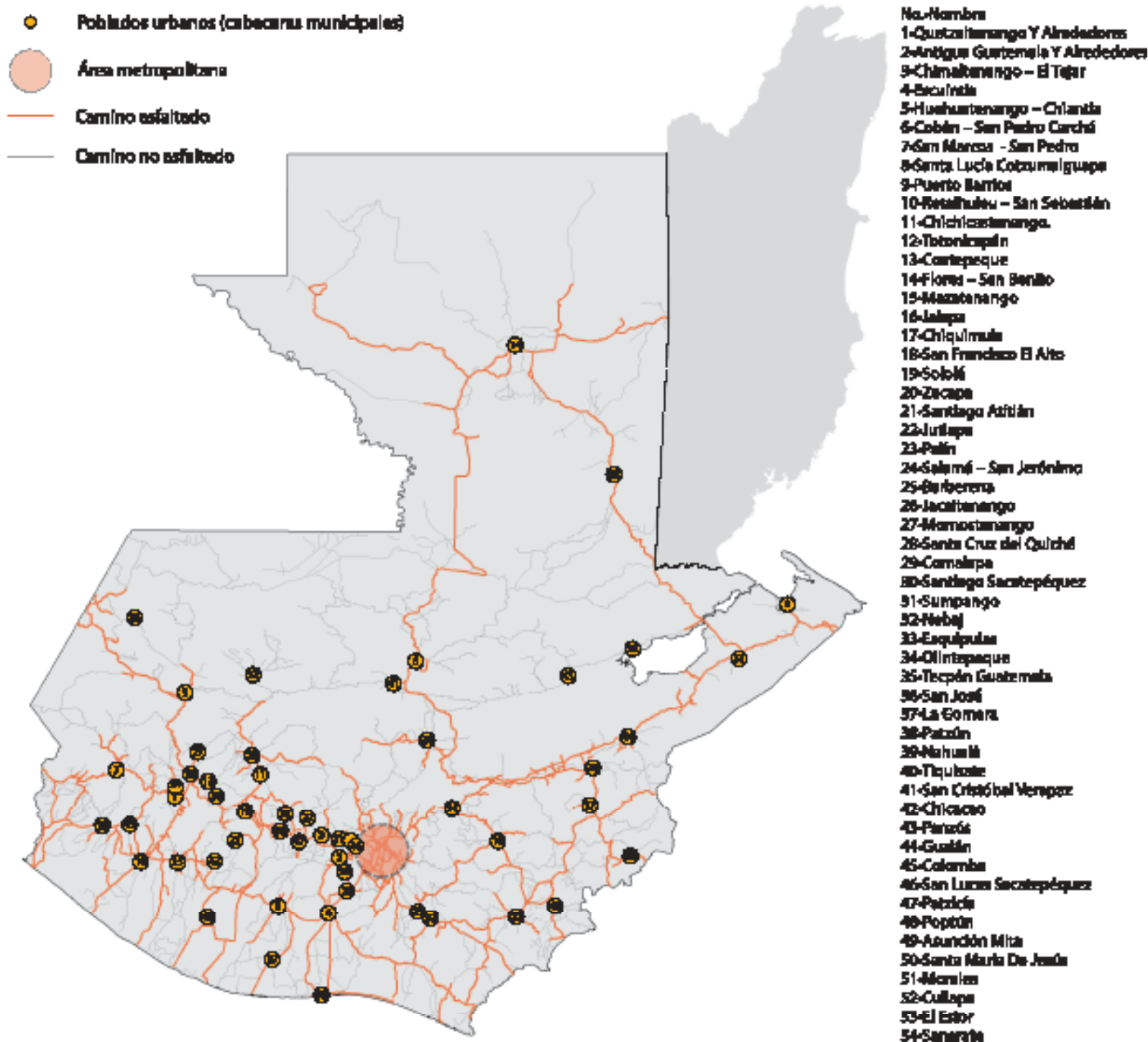
Núm.	Código	Nombre	Población urbana	Núm.	Código	Nombre	Población urbana
1	901	Quetzaltenango - La Esperanza - Zunil - Salcajá - Ostuncalco - Cantel - Almolonga - San Cristóbal Totonicapán - San Mateo	308,854	63	1616	La Tinta	17,182
2	301	Antigua Guatemala - Ciudad Vieja - Jocotenango - Santa Catarina Barahona - San Antonio Aguas Calientes - San Miguel Dueñas - Alotenango	155,383	64	1204	Comitancillo	17,119
3	401	Chimaltenango - El Tejar	134,510	65	1326	Barillas	16,679
4	501	Escuintla	127,053	66	1014	Patulul	16,504
5	1301	Huehuetenango - Chiantla	95,316	67	201	Guastatoya	15,796
6	1601	Cobán - San Pedro Carchá	86,692	68	513	Nueva Concepción	15,650
7	1201	San Marcos - San Pedro	75,388	69	1802	Livingston	15,557
8	502	Santa Lucía Cotzumalguapa	72,528	70	1217	Ayutla	15,494
9	1801	Puerto Barrios	71,210	71	1003	San Francisco Zapotitlán	15,329
10	1101	Retalhuleu - San Sebastián	68,458	72	1711	Melchor de Mencos	15,096
11	1406	Chichicastenango	66,766	73	710	Panajachel	15,007
12	801	Totonicapán	65,612	74	1219	San Pablo	14,975
13	920	Coatepeque	60,529	75	1405	Chajul	14,797
14	1701	Flores - San Benito	59,972	76	2106	Monjas	14,495
15	1001	Mazatenango	59,044	77	706	Santa Catarina Ixtahuacán	14,381
16	2101	Jalapa	57,608	78	2103	San Luis Jilotepeque	14,372
17	2001	Chiquimula	55,117	79	1412	Joyabaj	14,295
18	803	San Francisco El Alto	48,723	80	1610	San Juan Chamelco	14,110
19	701	Sololá	44,201	81	1503	Rabinal	13,846
20	1901	Zacapa	44,027	82	1502	San Miguel Chica	13,836
21	719	Santiago Atitlán	42,017	83	2203	Santa Catarina Mita	13,760
22	2201	Jutiapa	41,189	84	504	Siquinalá	13,738
23	511	Palín	36,176	85	1318	San Mateo Ixtatán	13,631
24	1501	Salamá - San Jerónimo	36,035	86	1002	Cuyotenango	13,403
25	602	Barberena	35,304	87	1411	San Juan Cotzal	13,246
26	1307	Jacaltenango	34,394	88	718	San Pedro La Laguna	13,242
27	805	Momostenango	33,300	89	804	San Andrés Xecul	13,229
28	1401	Santa Cruz del Quiché	30,591	90	922	Flores Costa Cuca	13,088
29	404	Comalapa	28,618	91	1015	Santa Bárbara	12,876

Núm.	Código	Nombre	Población urbana	Núm.	Código	Nombre	Población urbana
30	306	Santiago Sacatepéquez	28,613	92	403	San Martín Jilotepeque	12,873
31	304	Sumpango	27,718	93	1010	San Antonio Suchitepéquez	12,788
32	1413	Nebaj	27,094	94	1308	Soloma	12,767
33	2007	Esquipulas	26,924	95	303	Pastores	12,628
34	903	Olintepeque	26,604	96	415	Zaragoza	12,619
35	406	Tecpán Guatemala	26,074	97	1008	Samayac	12,578
36	509	San José	25,549	98	203	San Agustín Acasaguastlán	12,568
37	507	La Gomera	25,480	99	309	Santa Lucía Milpas Altas	12,521
38	407	Patzún	25,426	100	1902	Estanzuela	12,109
39	705	Nahualá	25,174	101	614	Nueva Santa Rosa	12,065
40	506	Tiquisate	24,627	102	414	Parramos	11,986
41	1603	San Cristóbal Verapaz	24,105	103	1416	Sacapulas	11,943
42	1013	Chicacao	23,679	104	412	Yepocapa	11,867
43	1607	Panzós	23,460	105	1504	Cubulco	11,763
44	1904	Gualán	21,953	106	1708	Dolores	11,750
45	917	Colomba	21,911	107	1220	El Quetzal	11,558
46	308	San Lucas Sacatepéquez	21,669	108	1604	Tactic	11,510
47	409	Patzicía	21,248	109	1322	Concepción Huista	11,464
48	1712	Poptún	21,169	110	2207	Atescatempa	11,323
49	2205	Asunción Mita	21,144	111	305	Santo Domingo Xenacoj	11,268
50	311	Santa María de Jesús	21,134	112	2212	Jalpatagua	11,250
51	1804	Morales	20,860	113	1105	San Felipe	11,120
52	601	Cuilapa	20,562	114	606	Oratorio	11,083
53	1803	El Estor	20,549	115	1107	Champerico	10,989
54	207	Sanarate	20,420	116	1222	Pajapita	10,799
55	1009	San Pablo Jocopilas	19,536	117	1710	Sayaxché	10,733
56	1215	Malacatán	18,896	118	906	Cabricán	10,633
57	1613	Chisec	18,726	119	2202	El Progreso	10,614
58	1312	La Democracia	18,642	120	1705	La Libertad	10,425
59	713	San Lucas Tolimán	18,578	121	505	Masagua	10,393
60	608	Chiquimulilla	17,591	122	2107	Mataquescuintla	10,239
61	919	El Palmar	17,406	123	911	Concepción Chiquirichapa	10,180
62	1108	Nuevo San Carlos	17,318				

Fuente: estimación de población con base en el XI Censo nacional de población y VI de habitación, del INE.

Mapa 12

Sistema Urbano Nacional con más de 20 mil habitantes y red vial primaria y secundaria (2013)



Fuente: Segeplán, con base en tabla 14, *supra* p.

La red de centros poblados (2013)

Al tomar en cuenta la metodología y el proceso de análisis para la definición del Sistema Urbano Nacional, resulta que del total de lugares poblados existentes en el país, desde una perspectiva demográfica inicial, 54 se consideran ciudades con áreas periféricas importantes. La sumatoria de estas áreas cubre el territorio nacional, como se ilustra en la tabla 15. (véase página 126)

En coincidencia con las propuestas de los estudios de 1981 y 1989 sobre los niveles que debería tener el Sistema Urbano Nacional, se definieron los criterios siguientes: área metropolitana, más de un millón de habitantes; ciudades intermedias y ciudades intermedias emergentes, de 50,000 a 999,999 habitantes; ciudades, aquellas mayores de 30,000 a 49,999 habitantes; ciudades menores, de 20,000 a 29,999 habitantes; ciudades menores emergentes, de 10,000 a 19,999 habitantes; y lugares poblados mayores, de 5,000 a 9,999 habitantes.

Con base en dicho proceso metodológico se elaboraron las tablas 16 (véase página 127) y 17 (véase páginas 128 y 129), y el mapa 13 (véase página 130), que permite visualizar el ordenamiento y jerarquización del Sistema Urbano Nacional.

Definición del sistema guatemalteco de ciudades intermedias actuales

Las ciudades intermedias son centros o núcleos con cierto grado de especialización de servicios y con áreas o zonas de influencia más reducidas con respecto a las del área metropolitana. Son nodos que están vinculados mediante redes de infraestructura, con facilidad para conectar a otros puntos a nivel local, regional e, incluso, nacional.

Mediante los distintos niveles administrativos de los gobiernos locales o el gobierno departamental, las ciudades intermedias canalizan las demandas y necesidades de la población de mejor manera. La descentralización, a esta escala, permite una mejor comprensión de la forma y el medio sobre los cuales desarrollar proyectos y realizar acciones más acordes con la realidad y las necesidades de la población.

Por su escala, regularmente son más homogéneas en cuanto a la diversidad étnica o cultural. La población tiene una mayor identidad y vínculo con su historia y evolución.

Esto permite la construcción y consolidación del tejido social, lo que a su vez hace viables mayores niveles de gobernabilidad, dado que la organización de la población permite una mejor gestión del desarrollo.

Las ciudades intermedias no tienen los problemas medioambientales que presenta el área metropolitana y ello las convierte en ciudades con potencial para ser modelos de sostenibilidad, desarrollo social y económico.

Al abordar el tema, constituye un desafío incluir rasgos más específicos de estas ciudades intermedias, como la evolución histórica, la dinámica social, los aspectos étnicos, culturales y políticos, y los procesos locales específicos del sistema urbano y la población. En este sentido, será necesario realizar estudios de carácter regional o departamental que, por la escala, permitan profundizar y probablemente modificar el sistema de ciudades intermedias que se propone.

1. Quetzaltenango, con La Esperanza, Zunil, Salcajá, Ostuncalco, Cantel, Almolonga, San Cristóbal Totonicapán y San Mateo.
2. Antigua Guatemala, con Ciudad Vieja, Jocotenango, Santa Catarina Barahona, San Antonio Aguas Calientes, San Miguel Dueñas y Alotenango.
3. Chimaltenango, con El Tejar.
4. Escuintla.
5. Cobán, con San Pedro Carchá.
6. Huehuetenango, con Chiantla.
7. San Marcos, con San Pedro Sacatepéquez.
8. Puerto Barrios.
9. Flores, con Santa Elena y San Benito.
10. Mazatenango.
11. Totonicapán.
12. Chiquimula.
13. Jalapa.
14. Coatepeque.
15. Chichicastenango.
16. Santa Lucía Cotzumalguapa.
17. Retalhuleu, con San Sebastián.

Este sistema de ciudades intermedias favorece la organización territorial, ya que permite identificar zonas del país que están desarticuladas como sistema urbano, para luego identificar los factores que podrían vincularlas.

El K'atun propone un sistema de ciudades intermedias definido por nodos que, por su función en el espacio nacional, tienen la capacidad de articular a las instituciones locales con los actores, los recursos y los instrumentos de gestión necesarios para formular políticas adecuadas a sus condiciones sociales, culturales, económicas y geográficas.

Las ciudades intermedias que se proponen tienen las funciones siguientes:

Quetzaltenango y el grupo de centros poblados tienen una población de 308,854 habitantes. Es un centro de residencia con servicios regionales de apoyo a la producción, comercio, administración, industria manufacturera, con atracción turística importante, y con una creciente función relativa a aspectos de salud y educación en la región. Tiene la tendencia a convertirse en un área metropolitana y funciona como un centro de gravitación entre las áreas noroccidental y suroccidental del país.

Antigua Guatemala y los centros poblados que la conforman tienen una población de 155,383 habitantes. Su función es eminentemente turística, como destino principal tanto nacional como internacional, y con un importante segmento de actividades productivas y comerciales. Tiene funciones de residencia y educación, con un buen nivel de servicios públicos; sin embargo, por la cercanía con el área metropolitana de Guatemala, presenta un grado de interdependencia muy fuerte referido a aspectos laborales y de complementariedad de servicios turísticos y comerciales.

Es importante señalar que las características de Antigua Guatemala como centralidad turística están generando en las cabeceras de sus municipios circundantes un patrón similar al de la expansión de la Ciudad de Guatemala y los municipios aledaños a ella. En Antigua Guatemala, las limitaciones legales de conservación y de tierra urbanizable en el Centro Histórico; el crecimiento demográfico; la dependencia con respecto a las actividades conexas a los servicios turísticos de la población de los municipios vecinos, y el atractivo de vivir allí o cerca de este lugar, han generado una fuerte presión sobre la tierra urbanizable disponible. Por estos motivos, se construye en la actualidad una gran cantidad de proyectos habitacionales en las áreas urbanas vecinas y cercanas a Antigua Guatemala, lo cual ejerce presión sobre el conjunto histórico e incide en el crecimiento desordenado de centros urbanos vecinos.

Chimaltenango, con los centros poblados cercanos, tiene una población de 134,510 habitantes. La función principal que cumple es ser centro de servicios comerciales, agrícolas, residenciales y, con mayor relevancia, ser centro de industria manufacturera. Al igual que Antigua Guatemala, la distancia hacia la capital crea un alto grado de interdependencia con esta, pues en términos laborales existe un número significativo de personas que trabajan en el sector de servicios en el área metropolitana. Chimaltenango tiene una importante función de intermediación entre el área metropolitana y la población urbana y rural ubicada en su área de influencia, que abarca a los departamentos de Sololá, Sacatepéquez y Quiché.

Escuintla, con una población de 127,053 personas, es una ciudad que tiene efectos gravitacionales entre el área metropolitana y la población urbana y rural de la costa sur. Es un centro de servicios de apoyo a la producción agropecuaria, industrial y de comercio. Por su ubicación y la conectividad que tiene con la red vial, cumple con la función de intermediación y constituye un centro de transferencia de transporte de carga y pasajeros muy importante en la región central del país. En Escuintla confluyen las rutas CA-2 Occidental, que conducen a la frontera con México; la CA-2 Oriental, que conduce a la frontera con El Salvador; la CA-9 Sur, hacia Puerto Quetzal, además de las rutas departamentales que articulan internamente el territorio y las que conectan con Antigua Guatemala y Chimaltenango.

Cobán y San Pedro Carchá conforman, en conjunto, una ciudad intermedia con 86,692 habitantes. Funciona como un centro de servicios comerciales y de apoyo a la producción agrícola, aspectos institucionales y administrativos, con usos residenciales en su territorio y actividades turísticas y artesanales de menor volumen si se lo compara con ciudades como Quetzaltenango, Antigua Guatemala y Flores. Cobán es el punto equidistante entre las fronteras del país, lo que le permitiría convertirse en un centro de gravedad en el norte del territorio, por medio de la Franja Transversal del Norte (FTN), la conexión con Petén y con la ruta CA-9 Norte. Se podría articular, así, a los centros poblados dispersos y semirurales que caracterizan a ese departamento.

Huehuetenango y Chiantla tienen, en conjunto, una población de 95,316 habitantes. Como ciudad intermedia, tiene la función de prestar servicios residenciales, educativos, comerciales y de apoyo a la producción, el almacenamiento y la administración. Es el centro gravitacional de la región noroccidental, en virtud

de la cantidad de municipios que articula y la cercanía con un paso fronterizo que contribuye a la función de mercado e intercambio con Huehuetenango y el país.

San Marcos y San Pedro Sacatepéquez son el mejor ejemplo en Guatemala de conurbación. Suman, en conjunto, una población de 75,387 habitantes. Las funciones principales de estas ciudades son ser centro de servicios, administración, educación y comercio local e internacional. Su proximidad con la frontera con México favorece la actividad comercial y manufacturera, principalmente en San Pedro Sacatepéquez.

Puerto Barrios tiene 71,210 habitantes y su función principal es la de ser terminal de transporte marítimo y terrestre, con importantes actividades comerciales, industriales, de almacenamiento y administración. Recientemente, el turismo internacional por la vía marítima ha cobrado auge, lo que convierte a esta ciudad en punto de llegada y distribución de turistas hacia sitios con atractivos arqueológicos y naturales. Es la única ciudad puerto articulada con la región nororiental, por medio de la Ruta al Atlántico CA-9 Norte.

Flores y San Benito, como ciudad intermedia propuesta, cuentan con una población de 59,972 habitantes. Es el principal centro de gravedad para el departamento de Petén y sus funciones principales son los servicios de administración, comercio y turismo. Desde aquí se distribuyen los turistas hacia la gran cantidad de sitios naturales y arqueológicos con que cuenta el departamento, además de ser la ciudad con el segundo aeropuerto internacional en el país. Sin embargo, su influencia es únicamente sobre centros poblados con promedio de diez mil habitantes.

Mazatenango, con una población de 59,044 habitantes, tiene principalmente funciones de servicios de apoyo a la producción agropecuaria, además de servicios administrativos, con posibilidades de convertirse en un importante centro de oferta residencial por su ubicación entre la Ciudad de Guatemala y la frontera con México, sobre la ruta CA-2 Occidente y con posibilidades de crecer sobre dicho eje vial. Debido a sus conexiones, podría conurbarse en muy corto plazo con las cabeceras municipales de San Bernardino, Cuyotenango y San Antonio Suchitepéquez, lo cual le sumaría alrededor de 32 mil habitantes, para un total aproximado de 91 mil habitantes.

Totonicapán cuenta con una población de 65,612 habitantes; es un centro de servicios administrativos, comerciales, artesanales y culturales que, dada su cercanía con Quetzaltenango, se prevé

que en corto plazo se convierta en parte del área metropolitana de dicha ciudad. El 70% de su población se ubica en actividades que no son relacionadas con el sector primario de la economía.

Chiquimula, con 55,117 habitantes, con un rápido crecimiento y expansión, tiene funciones de centro de servicios regionales, administrativos, comerciales, educativos y residenciales. La ruta que conduce a Jutiapa y Jalapa la ha convertido en un punto de convergencia que articula el nororiente con el suroriente. Con base en eso se estima que Chiquimula se convertirá en el centro de gravedad del nororiente.

Otras ciudades intermedias identificadas son **Jalapa**, con 57,607 habitantes. Su función es residencial, como proveedora de servicios de apoyo a la producción, el almacenamiento, administración, comercio y educación. Complementa la red regional de ciudades del oriente del país.

En la costa sur se suman **Coatepeque y Santa Lucía Cotzumalguapa**, que se ubican en el corredor de la CA-2 Occidente, con 60,529 y 72,528 habitantes, respectivamente. Cumplen funciones de servicios administrativos y de apoyo a la producción agropecuaria.

Otra ciudad ubicada en el mismo eje vial es **Retalhuleu – San Sebastián** que, con 68,458 habitantes, tiene en la actualidad funciones de servicios administrativos y de apoyo a la producción agropecuaria. De manera reciente ha estado desarrollando una fuerte actividad turística vinculada con los parques del Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala (Irtra) y su rápida conexión con las cabeceras municipales de San Felipe, San Martín Zapotitlán y Santa Cruz Mulúa, que suman alrededor de 20 mil habitantes más.

Un caso interesante al momento de hacer el análisis es Chichicastenango que, en el año 1989 se consideraba un centro poblado mayor con funciones de servicios, actividades ceremoniales, artesanales, turismo nacional e internacional. En la actualidad, con una población estimada de 66,766 habitantes y sin necesariamente haber cambiado sus funciones, mantiene desde 2002 el doble de la población de Santa Cruz del Quiché. A pesar de la ubicación y características topográficas, por su cantidad de población y el área que ocupa es una de las ciudades más densas del país.

Tabla 15
Lugares poblados con más de 20 mil habitantes (2013)

Núm.	Código	Nombre	Po- blación urbana	Núm.	Código	Nombre	Población urbana
1	901	Quetzaltenango - La Esperanza - Zunil - Salcajá - Ostuncalco - Cantel - Al- molonga - San Cristóbal Totonicapán - San Mateo	308,854	28	1401	Santa Cruz del Quiché	30,591
2	301	Antigua Guatemala - Ciudad Vieja - Jocotenango - Santa Catarina Baraho- na - San Antonio Aguas Calientes - San Miguel Dueñas – Alotenango	155,383	29	404	Comalapa	28,618
3	401	Chimaltenango - El Tejar	134,510	30	306	Santiago Sacatepéquez	28,613
4	501	Escuintla	127,053	31	304	Sumpango	27,718
5	1301	Huehuetenango - Chiantla	95,316	32	1413	Nebaj	27,094
6	1601	Cobán – San Pedro Carchá	86,692	33	2007	Esquipulas	26,924
7	1201	San Marcos – San Pedro	75,388	34	903	Olintepeque	26,604
8	502	Santa Lucía Cotzumalguapa	72,528	35	406	Tecpán Guatemala	26,074
9	1801	Puerto Barrios	71,210	36	509	San José	25,549
10	1101	Retalhuleu – San Sebastián	68,458	37	507	La Gomera	25,480
11	1406	Chichicastenango	66,766	38	407	Patzún	25,426
12	801	Totonicapán	65,612	39	705	Nahualá	25,174
13	920	Coatepeque	60,529	40	506	Tiquisate	24,627
14	1701	Flores – San Benito	59,972	41	1603	San Cristóbal Verapaz	24,105
15	1001	Mazatenango	59,044	42	1013	Chicacao	23,679
16	2101	Jalapa	57,608	43	1607	Panzós	23,460
17	2001	Chiquimula	55,117	44	1904	Gualán	21,953
18	803	San Francisco El Alto	48,723	45	917	Colomba	21,911
19	701	Sololá	44,201	46	308	San Lucas Sacatepéquez	21,669
20	1901	Zacapa	44,027	47	409	Patzicía	21,248
21	719	Santiago Atitlán	42,017	48	1712	Poptún	21,169
22	2201	Jutiapa	41,189	49	2205	Asunción Mita	21,144
23	511	Palín	36,176	50	311	Santa María de Jesús	21,134
24	1501	Salamá – San Jerónimo	36,035	51	1804	Morales	20,860
25	602	Barberena	35,304	52	601	Cuilapa	20,562
26	1307	Jacaltenango	34,394	53	1803	El Estor	20,549
27	805	Momostenango	33,300	54	207	Sanarate	20,420

Fuente: estimación de población con base en el XI Censo nacional de población y VI de habitación, del INE.

Tabla 16

Red de centros poblados (2013)

Área metropolitana de Guatemala, ciudades intermedias, ciudades mayores, ciudades menores

Área metropolitana		Habitantes	Ciudades menores		Habitantes
1	Guatemala - Mixco - Villa Nueva - Petapa - Chinautla - Villa Canales - Amatitlán - Santa Catarina Pinula - Fraijanes - San José Pinula - Palencia - San Pedro Ayampuc - San Pedro Sacatepéquez - San Juan Sacatepéquez	2,969,955	27	Jacaltenango	34,394
Ciudades intermedias			28	Momostenango	33,300
2	Quetzaltenango - La Esperanza - Zunil - Salcá - Ostuncalco - Cantel - Almolonga - San Cristóbal Totonicapán - San Mateo	308,854	29	Santa Cruz del Quiché	30,591
3	Antigua Guatemala - Ciudad Vieja - Jocotenango - Santa Catarina Barahona - San Antonio Aguas Calientes - San Miguel Dueñas - Alotenango	155,383	30	Comalapa	28,618
4	Chimaltenango - El Tejar	134,510	31	Santiago Sacatepéquez	28,613
5	Escuintla	127,053	32	Sumpango	27,718
6	Huehuetenango - Chiantla	95,316	33	Nebaj	27,094
7	Cobán - San Pedro Carchá	86,692	34	Esquipulas	26,924
8	San Marcos - San Pedro	75,388	35	Olintepeque	26,604
9	Santa Lucía Cotzumalguapa	72,528	36	Tecpán Guatemala	26,074
10	Puerto Barrios	71,210	37	San José	25,549
11	Retalhuleu - San Sebastián	68,458	38	La Gomera	25,480
Ciudades intermedias emergentes			39	Patzún	25,426
12	Chichicastenango	66,766	40	Nahualá	25,174
13	Totonicapán	65,612	41	Tiquisate	24,627
14	Coatepeque	60,529	42	San Cristóbal Verapaz	24,105
15	Flores - San Benito	59,972	43	Chicacao	23,679
16	Mazatenango	59,044	44	Panzós	23,460
17	Jalapa	57,608	45	Gualán	21,953
18	Chiquimula	55,117	46	Colomba	21,911
Ciudades mayores			47	San Lucas Sacatepéquez	21,669
19	San Francisco El Alto	48,723	48	Patzicía	21,248
20	Sololá	44,201	49	Poptún	21,169
21	Zacapa	44,027	50	Asunción Mita	21,144
22	Santiago Atitlán	42,017	51	Santa María de Jesús	21,134
23	Jutiapa	41,189	52	Morales	20,860
24	Palín	36,176	53	Cuilapa	20,562
25	Salamá - San Jerónimo	36,035	54	El Estor	20,549
26	Barberena	35,304	55	Sanarate	20,420

Fuente: estimación de población con base en el XI Censo nacional de población y VI de habitación, del INE.

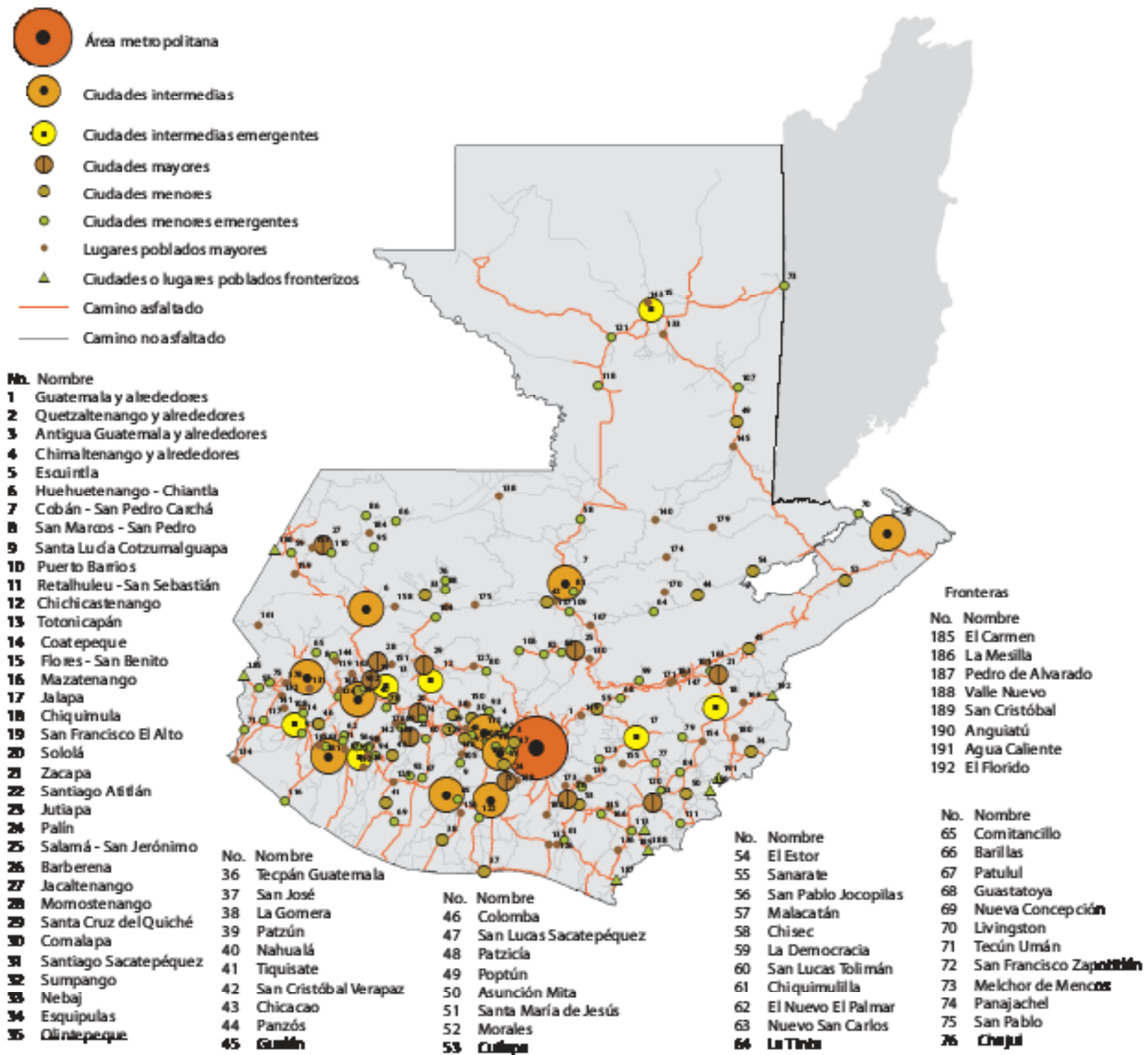
Tabla 17
Red de centros poblados (2013)
Ciudades menores emergentes y lugares poblados mayores

Ciudades menores emergentes		Habitantes	Lugares poblados mayores		Habitantes
56	San Pablo Jocopilas	19,536	91	Flores Costa Cuca	13,088
57	Malacatán	18,896	92	Santa Bárbara	12,876
58	Chisec	18,726	93	San Martín Jilotepeque	12,873
59	La Democracia	18,642	94	San Antonio Suchitepéquez	12,788
60	San Lucas Tolimán	18,578	95	Soloma	12,767
61	Chiquimulilla	17,591	96	Pastores	12,628
62	El Nuevo El Palmar	17,406	97	Zaragoza	12,619
63	Nuevo San Carlos	17,318	98	Samayac	12,578
64	La Tinta	17,182	99	San Agustín Acasaguastlán	12,568
65	Comitancillo	17,119	100	Santa Lucía Milpas Altas	12,521
66	Barillas	16,679	101	Estanzuela	12,109
67	Patulul	16,504	102	Nueva Santa Rosa	12,065
68	Guastatoya	15,796	103	Parramos	11,986
69	Nueva Concepción	15,650	104	Sacapulas	11,943
70	Livingston	15,557	105	Yepocapa	11,867
71	Tecún Umán	15,494	106	Cubulco	11,763
72	San Francisco Zapotitlán	15,329	107	Dolores	11,750
73	Melchor de Mencos	15,096	108	El Quetzal	11,558
74	Panajachel	15,007	109	Tactic	11,510
75	San Pablo	14,975	110	Concepción Huista	11,464
76	Chajul	14,797	111	Atescatempa	11,323
77	Monjas	14,495	112	Santo Domingo Xenacoj	11,268
78	Santa Catarina Ixtahuacán	14,381	113	Jalpatagua	11,250
79	San Luis Jilotepeque	14,372	114	San Felipe	11,120
80	Joyabaj	14,295	115	Oratorio	11,083
81	San Juan Chamelco	14,110	116	Champerico	10,989
82	Rabinal	13,846	117	Pajapita	10,799
83	San Miguel Chicaj	13,836	118	Sayaxché	10,733
84	Santa Catarina Mita	13,760	119	Cabricán	10,633
85	Siquinalá	13,738	120	El Progreso	10,614
86	San Mateo Ixtatán	13,631	121	La Libertad	10,425
87	Cuyotenango	13,403	122	Masagua	10,393
88	San Juan Cotzal	13,246	123	Mataquescuintla	10,239
89	San Pedro La Laguna	13,242	124	Concepción Chiquirichapa	10,180
90	San Andrés Xecul	13,229			

Ciudades menores emergentes		Habitantes	Lugares poblados mayores		Habitantes
125	San Pablo Jocopilas	19,536	160	San Miguel Sigüilá	7,221
126	Malacatán	18,896	161	Tacaná	7,177
127	Chisec	18,726	162	San Carlos Sija	7,089
128	La Democracia	18,642	163	Río Hondo	7,062
129	San Lucas Tolimán	18,578	164	Santa Clara La Laguna	7,002
130	Chiquimulilla	17,591	165	El Asintal	6,920
131	El Nuevo El Palmar	17,406	166	San José Acatempa	6,826
132	Nuevo San Carlos	17,318	167	Purulhá	6,775
133	La Tinta	17,182	168	Jocotán	6,661
134	Comitancillo	17,119	169	San Bernardino	6,533
135	Barillas	16,679	170	Senahú	6,448
136	Patulul	16,504	171	Cabañas	6,442
137	Guastatoya	15,796	172	Santa Rosa de Lima	6,441
138	Nueva Concepción	15,650	173	Santa Cruz Naranjo	6,296
139	Livingston	15,557	174	Cahabón	6,236
140	Tecún Umán	15,494	175	Uspantán	6,153
141	San Francisco Zapotitlán	15,329	176	San Juan La Laguna	6,126
142	Melchor de Mencos	15,096	177	La Reforma	5,843
143	Panajachel	15,007	178	San Rafael Pie de la Cuesta	5,777
144	San Pablo	14,975	179	Chahal	5,708
145	Chajul	14,797	180	Quezaltepeque	5,668
146	Monjas	14,495	181	San Andrés Villa Seca	5,636
147	Santa Catarina Ixtahuacán	14,381	182	Pueblo Nuevo Viñas	5,522
148	San Luis Jilotepeque	14,372	183	Usumatlán	5,280
149	Joyabaj	14,295	184	Santa Eulalia	5,237
150	San Juan Chamelco	14,110	Ciudades o lugares poblados fronterizos		
151	Rabinal	13,846		El Carmen	
152	San Miguel Chicaj	13,836		La Mesilla	
153	Santa Catarina Mita	13,760		Pedro de Alvarado	
154	Siquinalá	13,738		Valle Nuevo	
155	San Mateo Ixtatán	13,631		San Cristóbal	
156	Cuyotenango	13,403		Anguiatú	
157	San Juan Cotzal	13,246		Agua Caliente	
158	San Pedro La Laguna	13,242		El Florido	
159	San Andrés Xecul	13,229			

Fuente: estimación de población con base en el XI Censo nacional de población y VI de habitación, del INE.

Mapa 13
Red de centros poblados y red vial primaria y secundaria (2013)



Fuente: Segeplán, con base en tablas 16 y 17, *supra* p.

El desarrollo urbano en el oriente y el norte del país

Al analizar la ubicación de la red de ciudades intermedias de Guatemala, como se muestra en el mapa 14 (véase página 132), resulta evidente la debilidad funcional y los desequilibrios en la configuración urbano-territorial del país. Este aspecto está asociado con la calidad y longitud de infraestructura vial, en particular en la parte norte de los departamentos de Huehuetenango, Alta Verapaz, Baja Verapaz, así como en el occidente de Petén e Izabal.

Las actividades en torno a los sectores secundario y terciario de la economía de los centros poblados considerados urbanos son relativamente bajas, en comparación con las ciudades que concentran población y otras actividades ya mencionadas.

En Alta Verapaz, Huehuetenango e Izabal existe un alto número de población rural, históricamente excluida y aislada. Si bien es cierto, la carretera de la FTN es una oportunidad para propiciar los intercambios de esta región con el resto del país, los cambios que esto genere pueden provocar una alteración en la capacidad de soporte de los suelos de producción agrícola y modificar el comportamiento rural de sus lugares poblados.

Similar condición se da en Petén que, a pesar de haber mejorado la infraestructura vial, cuenta con una población (tanto en las comunidades como en las cabeceras municipales) altamente dependiente de las actividades del sector primario de la economía.

El desarrollo turístico e industrial en el oriente del país, en municipios como Teculután y Río Hondo, provee un alto potencial de crecimiento urbano, influenciado por la carretera al Atlántico, que conecta al área metropolitana con los puertos ubicados en el departamento de Izabal.

Otro aspecto que contribuye a la débil configuración urbana del oriente del país es la condición geográfica definida por la Sierra de Las Minas, el Lago de Izabal y los plegamientos kársticos en el norte de Alta Verapaz y Quiché, que limitan la conectividad y articulación de la zona con el resto del país.

Sistema de enlaces funcionales de la red de ciudades intermedias

La conexión vial incide en la configuración urbana en cuanto a actividades económicas y de habitación. Estos factores hacen que las ciudades intermedias constituyan ciudades mercado, desde donde se concentran y distribuyen los bienes producidos en su área de influencia y en ciudades o territorios más lejanos. Además, funcionan como centros de manejo de productos, almacenamiento, clasificación y organización para la distribución de los mismos. En esa lógica, las ciudades intermedias permiten articular y ordenar los flujos e intercambios de mercancías, a través de redes de comunicación y transporte.

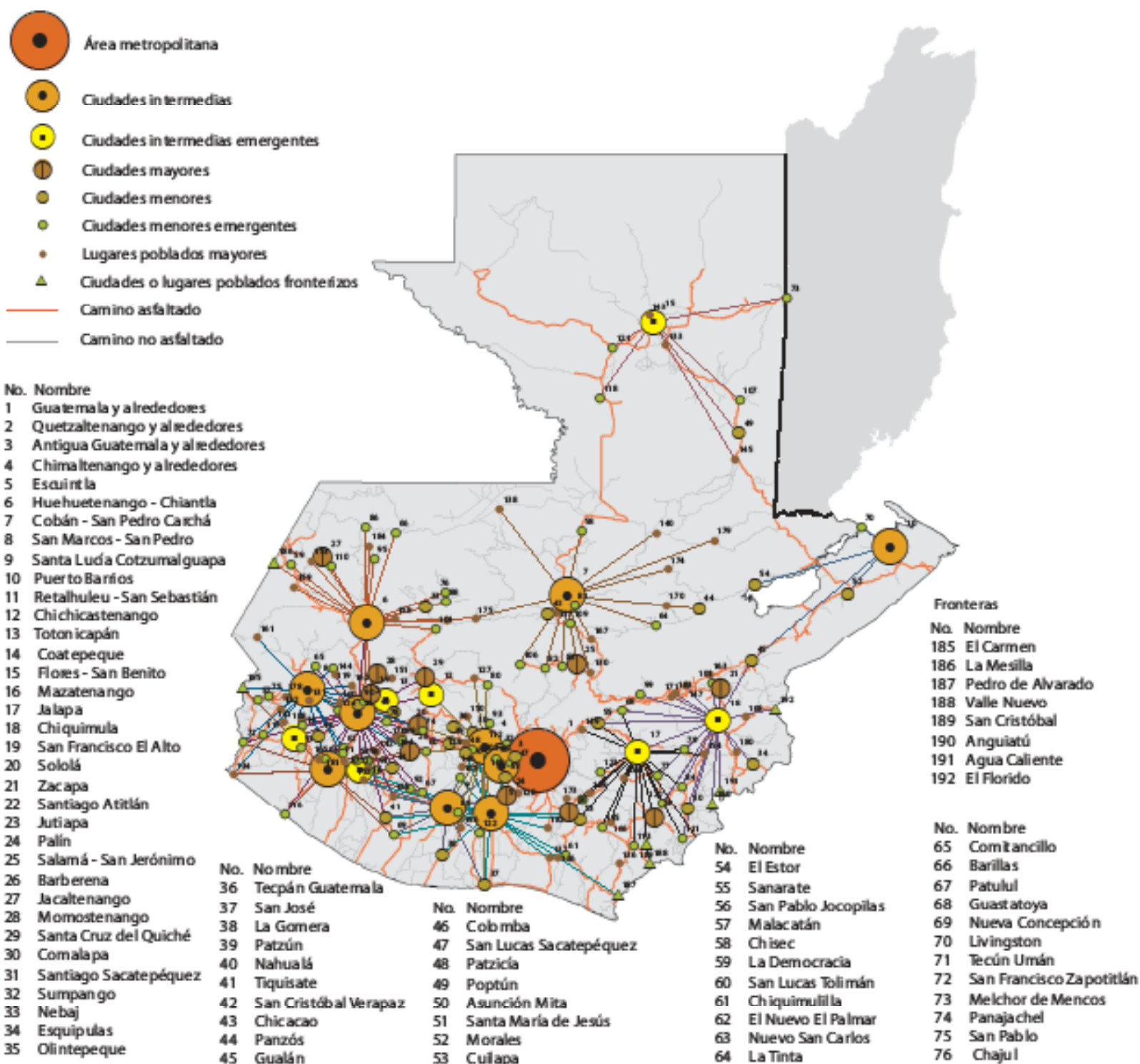
Esta forma de visualizar las relaciones que existen entre ciudades intermedias permite establecer el grado de influencia o interdependencia entre ellas, con las áreas rurales, con otros lugares poblados menores. Se puede visualizar, también, el potencial de desarrollo urbano, la conectividad necesaria y la gestión del territorio. (véase mapa 15 página 133)



Al 2032 se han reducido las disparidades, sentando las bases para un desarrollo territorial equilibrado.

Mapa 14

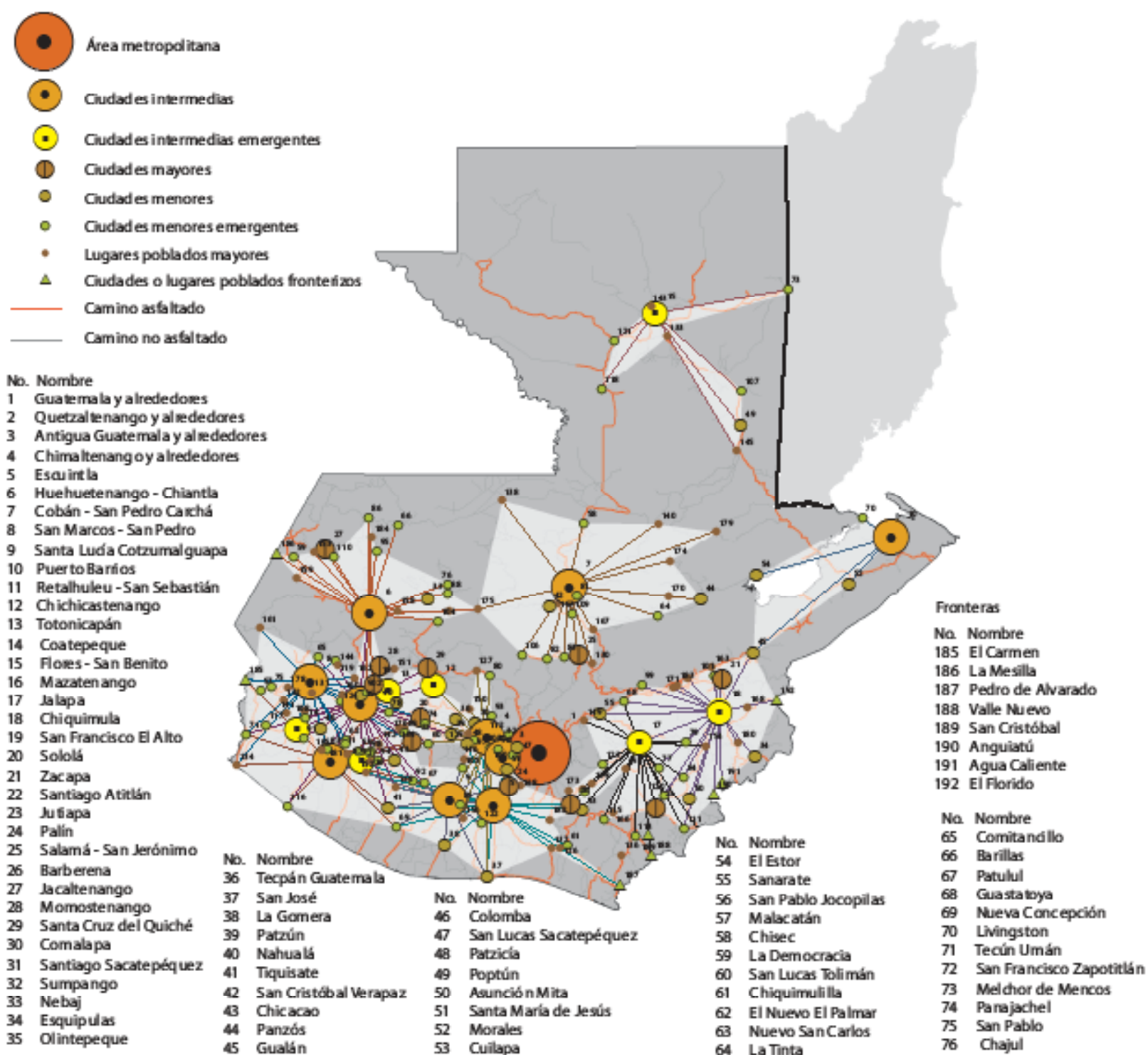
Esquema del sistema de enlaces funcionales de la red de ciudades intermedias (2013)



Fuente: Segeplán, con base en tablas 16 y 17, *supra* p.

Mapa 15

Área de influencia directa de la red de ciudades intermedias (2013)

Fuente: Segeplán, con base en tablas 16 y 17, *supra* p.

Política de desarrollo urbano como estrategia para el establecimiento de la Red Urbana del país

En el marco del K'atun, la política de desarrollo urbano propone una jerarquía del sistema urbano nacional basada en un análisis multivariado que incluye, además de la población, la densidad, la población económicamente activa (PEA), la especialización económica de las ciudades, su rol funcional como centralidad de las regiones y subregiones, el equilibrio territorial de la localización estratégica de las ciudades intermedias y el grado de urbanización de cada uno de los lugares poblados seleccionados.

Para el efecto, se analizaron las variables siguientes:

- a) las principales actividades económicas referidas a la importancia de la industria, comercio formal e informal, turismo, actividades portuarias o aeroportuarias, y servicios para la agroindustria;
- b) actividades financieras y bancarias en cada una de las ciudades (referidas al número de agencias bancarias, cooperativas de ahorro y crédito, y organizaciones privadas que promueven créditos a la pequeña y mediana empresa en cada ciudad);
- c) servicios y equipamientos urbanos (referidos a la cobertura y calidad de agua, drenajes, electricidad, teléfonos, Internet, rutas de transporte urbano, así como la calidad de calles, asfalto, longitud, gabaritos promedio);
- d) se analizó el tema educativo, con respecto a cobertura y calidad prestada en los campos de las especialidades, es decir, doctorados y maestrías, así como educación técnica vocacional, diversificado, básico y primaria; en salud se analizaron los aspectos de cobertura y calidad de servicios médicos privados y públicos, y la existencia de hospitales de especialidades, hospitales generales, centros y puestos de salud, consultorios, laboratorios clínicos, y número aproximado de médicos;
- e) se analizaron los servicios institucionales y administrativos, dadas las funciones de gobierno y coordinación que existen, tomando en consideración aspectos como: sede desconcentrada del Gobierno en los niveles regional, departamental y municipal; instrumentos de gestión urbana y su aplicación, como planes de desarrollo u ordenamiento urbano, catastro y gestión del impuesto único sobre inmuebles (lusi), reglamentos de construcción;

- f) complementariamente, se analizó la conectividad del sistema urbano y el aforo que la Dirección General de Caminos tiene para el sistema vial, para establecer entre ciudades el tránsito promedio diario anual (TPDA).
- g) criterios de ponderación de la conexión vial, de acuerdo con la categorización que el MCIV tiene establecida para el país.

La interrelación urbano-rural

Referirse a la interrelación urbano-rural conlleva elementos constituyentes como el territorio y la multisectorialidad, además de aspectos demográficos, sociales, económicos, naturales y políticos que definen una articulación en función de los vínculos, conexiones e interrelaciones entre ambos espacios.

En ese marco, el desafío consiste en convertir dicha articulación en una oportunidad para el desarrollo, que exponga brechas y vínculos que generan pobreza, desigualdad y exclusión. También cobra relevancia la identificación e impulso de iniciativas de inversión en capital humano, natural y físico, para avanzar en la reducción de las desigualdades y optar, en el futuro, por una articulación urbano-rural equilibrada.

La evidencia al respecto de las condiciones de vida de la población que habita en las áreas rurales señala que esta se encuentra alejada de las dinámicas económicas, financieras y de servicios que presentan las áreas urbanas. Transformar esto requiere arreglos institucionales, sociales y del sector productivo nacional en los que se aborde de manera integral el desarrollo rural y urbano, con las modificaciones o reformas institucionales y de políticas que se requieran para transformar el patrón de exclusión y desigualdad que manifiestan en mayor grado las áreas rurales.

La propuesta del K'atun es que el sistema de políticas públicas y la territorialización de estas eleven y equiparen el nivel de vida de la población en el área rural con respecto a las condiciones del área urbana, sin que esto signifique *urbanizar el área rural*.

La población está en el centro del *Plan Nacional de Desarrollo*. Por ello, el desafío primordial es mejorar sus condiciones de vida. Ello implica que la administración pública se convierta en el medio y garante que satisfaga las demandas sociales de alimentación, vivienda, educación, transporte, salud, empleo, esparcimiento y conocimiento, de acuerdo con los actores territoriales públicos, privados y de la sociedad en su conjunto.

En cuanto a la dinámica económica, la interrelación urbano-rural, se manifiesta en función de mercados, tiempos y distancias que definen el origen y destino de bienes, servicios y alimentos. Ello implica que la integración de las áreas rurales entre sí y con las áreas urbanas genere sinergias económicas, en el contexto de un territorio ordenado y bien comunicado, que contribuya a reducir las presiones sobre los espacios de producción, conservación y de asentamientos humanos.

Dependiendo de la función en cuestión, las interacciones urbano-rurales pueden ocurrir en un espacio que no corresponde con las unidades administrativas. (véase figura 13) La dimensión geográfica de estas interacciones suele extenderse más allá de las fronteras administrativas, lo cual puede generar una falta de correspondencia entre el espacio del proceso económico y el de formulación de políticas. En algunos casos —como en los flujos demográficos, en servicios ambientales, o en los límites administrativos regionales (por ejemplo, el ámbito territorial de la cuenca con relación a la división administrativa)— no suelen abarcar toda la interacción espacial. (véase mapa 16 en página 136)

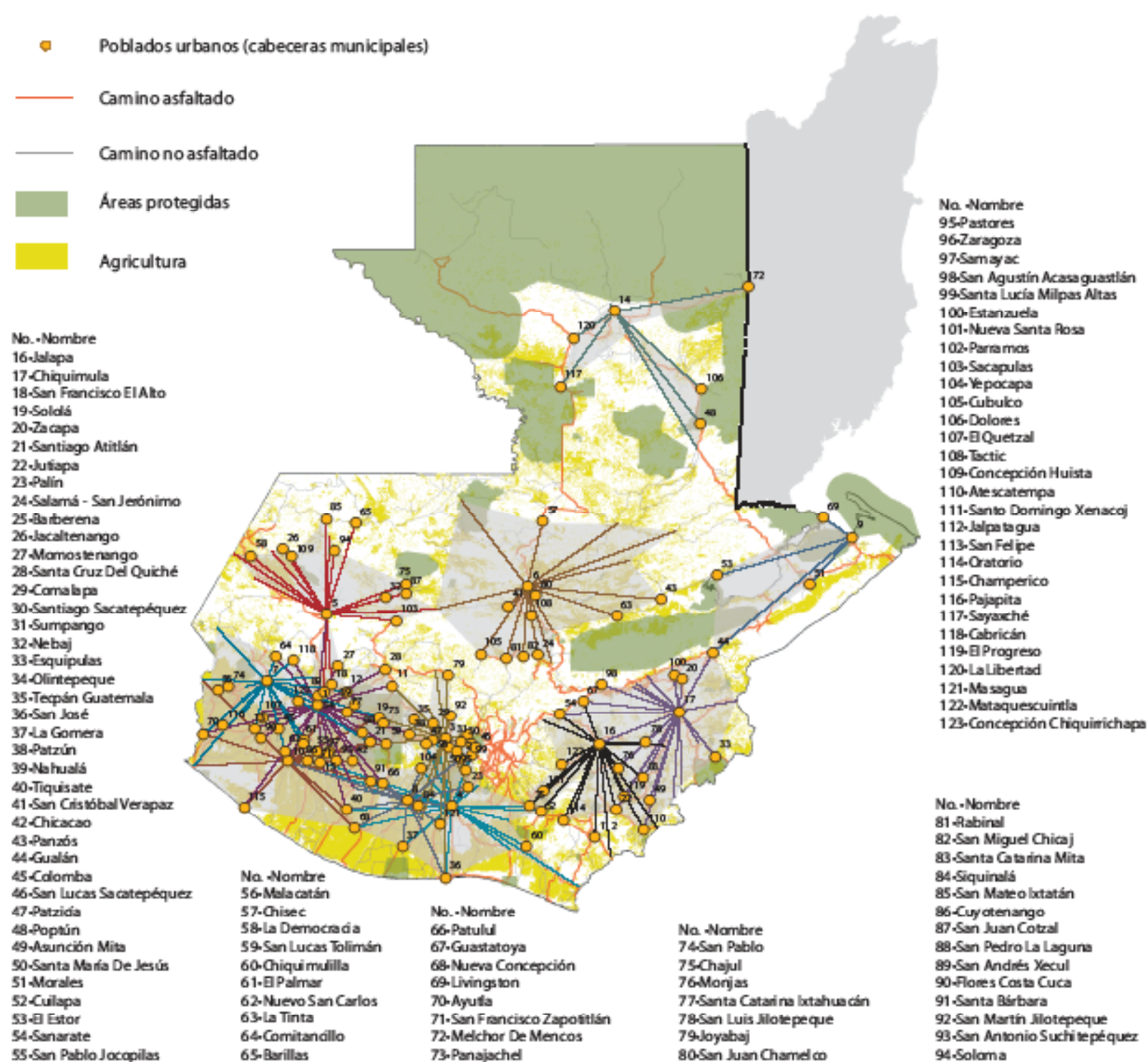
La prestación de servicios es otra dimensión funcional de las interacciones urbano-rurales. Entre estos servicios, el transporte es particularmente relevante, ya que tiene un impacto en la cohesión social y en la manera como la gente puede tener acceso a los bienes y servicios, a pesar de que su efecto en la competitividad regional es complejo. La eficiencia del transporte tiene costos privados y sociales, y depende de la capacidad de los territorios de planificar su desarrollo de manera consistente con el de la infraestructura y los patrones de urbanización. En el contexto de las regiones funcionales, zonas urbanas y rurales dependen unas de las otras para una amplia serie de otros servicios básicos, como la educación, la salud, los servicios sociales, disposición y tratamiento de desechos, etc. Bajo las crecientes restricciones fiscales, muchos de estos servicios deben racionalizarse para lograr economías de escala. Esto puede animar a las zonas urbanas y rurales que fueron previamente más aisladas a compartir recursos para prestar dichos servicios de manera conjunta.

Figura 13
Las relaciones urbano-rurales en las regiones funcionales



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde, 2010).

Mapa 16
Relación de la red de ciudades y áreas de producción agrícola y protegidas



Fuente:

Los servicios y bienes ambientales son otra dimensión de la interacción urbano-rural y caen en, al menos, tres subtipos.

- En primer lugar están las interacciones relacionadas con los servicios del ecosistema, cruciales para la sostenibilidad social, ambiental y económica.
- Un segundo grupo de enlaces se refiere al hecho de que los residentes urbanos y rurales cuentan en la actualidad con pautas de consumo más complejas y con una mayor similitud de preferencias.
- En tercer lugar, las zonas rurales pueden potencialmente proporcionar recursos para las energías renovables (por ejemplo, los recursos agrícolas y forestales para energía de biomasa), cuyos beneficios son a menudo solo parcialmente retenidos por ellas.

En ese marco, la importancia de la infraestructura de apoyo a la producción y su papel en la interrelación urbano-rural es fundamental para la articulación equilibrada de los espacios. Ello implica que el conjunto del territorio cuente con acceso vial de calidad a las áreas de producción agrícola y urbana; energía constante y estable; facilidades de acopio de la producción; acceso a mercados y puertos, y comunicaciones modernas.

El desarrollo territorial equilibrado permitirá definir estrategias intersectoriales diferenciadas pero convergentes, que contribuyan con el desarrollo social, económico, sostenible y resiliente. A la vez, se logrará establecer una forma más equitativa de distribuir recursos, inversiones y acciones del Estado y el sector privado, que se orienten hacia una mejor gestión territorial descentralizada y eficiente en 2032.

La estructuración de lo regional, con base en el sistema de ciudades intermedias

En la escala regional, el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR), en su función de coordinación, articulación y planificación integrada de los departamentos, tiene como propósito intermediar la gestión de políticas públicas entre el nivel nacional y los niveles departamental y municipal.

En el plan técnico, el ámbito regional debe hacer planteamientos de disminución de disparidades territoriales, lo que implica, en la lógica de la construcción regional del desarrollo, avanzar

hacia una mayor igualdad en el acceso a condiciones de calidad de vida, infraestructuras y conocimiento. También conlleva el desarrollo de identidades culturales territoriales mediante una adecuada gestión de políticas nacionales hacia las regiones.

Desde esta perspectiva, el tema del ordenamiento territorial —tradicionalmente orientado a la gestión municipal como instrumento de gestión con alcances regionales— incluye necesariamente la conformación de un sistema urbano que defina funcionalmente la estructura regional policéntrica, sin perder de vista la dinámica de las áreas metropolitanas como estructuras urbanas con efectos gravitacionales más allá de las regiones.

En esa línea de argumentación, estructurar lo regional en el marco del Plan Nacional de Desarrollo tiene como referencia fundamental las grandes brechas entre lo urbano y lo rural. De ahí la importancia de la construcción de relaciones armonizadas y equilibradas entre el sistema urbano nacional y el reconocimiento de las áreas rurales como espacios de actividades complementarias, con el propósito de analizar y replantear el desarrollo regional como proceso clave en el desarrollo y territorialización del sistema de políticas públicas.

Frente a este cúmulo de instrumentos, la racionalidad y la eficiencia surgen como desafíos relevantes. Es decir, crear sinergias y coordinación entre niveles (nacional, regional, departamental, local), entre políticas sectoriales y políticas regionales o territoriales, entre actores públicos y sociedad civil, y entre marcos reguladores o normativos y acciones operativas.

El desafío precisa comprender la heterogeneidad geográfica y las capacidades territorialmente diferenciadas, para reducir los desequilibrios territoriales en función de las dinámicas sociales, culturales, políticas, económicas y ambientales. Para ello es importante considerar que los procesos de desarrollo regional y del sistema urbano deben ser abordados de manera integral.

En ese contexto, el país ha avanzado en algunos aspectos de carácter legal, como la Ley Preliminar de Regionalización, en la que se definieron ocho regiones y sus respectivas ciudades sede. La función de estas era articular los territorios, lugares poblados y áreas rurales en los que ejercían un efecto gravitacional. Desde 1986, las ciudades consideradas sedes regionales son Guatemala, Cobán, Zacapa, Jutiapa, Antigua Guatemala, Quetzaltenango, Santa Cruz del Quiché y Flores.

La configuración de estas ciudades regionales se ha modificado debido a la dinámica económica y social y la ampliación de la red vial. El comportamiento de las funciones, enlaces y jerarquías de las ciudades regionales se ha ido transformado; en algunos casos se ha consolidado y, en otros, ha sido superado por otras ciudades que han emergido, cambiando la jerarquía o las conexiones.

Existe una relación directa en cuanto a ciudades, densidad de habitantes y actividades ubicadas en los sectores primario y secundario de la economía. En el caso de las ciudades más grandes del país, esto determina pautas de crecimiento, competitividad y calidad de vida que son diferentes o están en evolución.

El K'atun propone que en el transcurso de los próximos veinte años y a partir de una mejor distribución y organización de la inversión, se defina y consolide una propuesta de nueva regionalización, que propicie un modelo de gestión territorial diferente, en el que se articulen las áreas rurales y el sistema urbano nacional en términos socioculturales, económicos, políticos y ambientales equilibrados y en línea con las prioridades nacionales del Plan.

En síntesis, un proceso de redefinición de la regionalización deberá tener como criterios, al menos, la especialización económica productiva; las cuencas asociadas con la seguridad alimentaria y la gestión de los recursos hídricos; además de los elementos etnolingüísticos presentes en el territorio. Ello, en el contexto del desarrollo rural y el sistema de ciudades. Dicho proceso tendrá que considerar también los aspectos legales, político institucionales, de participación de la sociedad, presupuestarios y de incidencia en la gestión de las políticas públicas.

Desafíos de la Guatemala urbano-rural para el año 2032

La interdependencia urbano-rural conlleva necesariamente consideraciones sobre el tamaño y la dinámica poblacional. De continuar la tendencia de expulsión del área rural hacia las áreas urbanas y la alta concentración de personas en estos espacios, los dos ámbitos se verán seriamente afectados. Crecimiento desequilibrado en la producción y consumo de alimentos, generación y uso del recurso hídrico y las actividades económicas de los dos espacios, provocarán el ahondamiento de las brechas de desigualdad, de las exclusiones sociales y el deterioro ambiental.

Las áreas urbanas aún no constituyen el medio de construcción de un tejido social multicultural e intercultural, que propicie encuentros e intercambios entre los diversos grupos socioculturales del país. Promover la equidad es un desafío frente a la exclusión, las desigualdades sociales, étnicas y, sobre todo, si se quiere establecer la revalorización de los espacios rurales como un continuo de lo urbano, demostrando que el territorio rural está en las condiciones y capacidades de aportar al desarrollo económico, la justicia social y la preservación y sostenibilidad del medio ambiente.

La expansión desordenada de las áreas urbanas, con población ubicada en zonas de alto riesgo, la no aplicación de principios de ciudades resilientes, la inexistencia de marcos regulatorios, planes de ordenamiento territorial, políticas, acuerdos, leyes, entre otros, son condiciones fundamentales que inciden en la capacidad de las ciudades y su población para soportar, responder y recuperarse ante el impacto de un evento adverso.

Dadas las condiciones de desarrollo urbano y rural expresadas a lo largo de este capítulo, un desafío central es el abordaje del ordenamiento territorial como estrategia para el desarrollo nacional. Para ello es necesaria la definición de la rectoría en el tema y el papel de las instituciones responsables en los diferentes niveles de gestión del territorio.

Un mecanismo de articulación de primer orden es el análisis, diseño y formulación de una política nacional de ordenamiento territorial. El proceso debe trascender hacia una ley que rija la actuación del Estado y de la sociedad desde el nivel nacional hasta los ámbitos locales, dirigida a favorecer la reducción de las brechas de inequidad existentes y la sostenibilidad del desarrollo en las áreas urbanas y rurales.

Otro desafío es contar con una política de desarrollo urbano que recupere el contenido de instrumentos de regulación y ordenamiento urbano que existen en la actualidad. La intención es articular a instituciones del Estado con los gobiernos locales, para que de manera conjunta se aborden los problemas de crecimiento y expansión desordenada por medio de directrices que regulen y mejoren las funciones y capacidades de aprovechamiento de sus especialidades en el contexto territorial. Todo ello contribuirá a mejorar las condiciones de vida de la población que habita esas ciudades, así como a generar capacidades de resiliencia y sostenibilidad.

La gestión territorial, en tanto proceso político, coloca el reto de lograr la interacción entre sectores, instituciones y la sociedad para, de manera equilibrada, alcanzar las definiciones y decisiones en el marco de la gobernabilidad democrática y la gobernanza territorial. El efecto de superar este reto está relacionado con dar respuesta a las necesidades específicas de las personas que habitan los territorios, lo que a su vez contribuye a reducir la conflictividad y, por lo tanto, atrae inversión privada.

Al constituir una estrategia de desarrollo, el ordenamiento territorial y urbano enfrenta el desafío de viabilizar las orientaciones contempladas en cada uno de los ejes del K'atun, en los distintos niveles del territorio. Esto implica territorializar resultados, metas, lineamientos y políticas, en particular las dirigidas a reducir las brechas de inequidad, garantizar la sostenibilidad ambiental, construir capacidades de resiliencia y generar condiciones de seguridad alimentaria y nutricional.⁵²

Para generar cambios que hagan que los procesos de desarrollo rural sean sostenibles, se requerirá una economía rural con orientación a la producción de excedentes. Dicha transformación implica transitar hacia garantizar que la producción de subsistencia sea suficiente para atender la demanda familiar; diversificar la producción y especializar los procesos productivos; impulsar la incorporación de pequeños productores, en condiciones dignas, a cadenas de valor; utilizar tecnologías que no contaminen el ambiente y dañen la salud; así como generar ingresos para la población rural, que permitan mejorar sus condiciones de vida.

Además, es necesario crear procesos productivos integrales, que consideren variables culturales, sociales, políticas y ambientales, mejorando lo siguiente: a) estructuras organizativas rurales que permitan la autodeterminación y la decisión de los actores involucrados; b) agilizar mecanismos que incentiven la innovación de nuevos procesos económico

productivos, que propicien y desarrollen las potencialidades de los actores rurales; c) promover incentivos que impulsen propuestas de desarrollo económico y social desde lo rural; d) actualizar la normatividad y el marco jurídico para que se respeten las diversas culturas y grupos étnicos, además de regular el uso sostenido de los recursos naturales en cuanto a la función económica productiva y el desarrollo de los servicios ambientales; e) ampliar la infraestructura vial rural para el acceso a mercados.

Para promover el desarrollo rural integral es necesario impulsar la producción de alimentos como estrategia que permita garantizar la subsistencia, la generación de empleo, seguridad y soberanía alimentaria, comercialización con destino nacional y/o internacional. Los alimentos son: a) granos básicos: maíz blanco, maíz amarillo, arroz y frijol negro; b) productos con destinos diversos: cebolla, tomate, repollo, papa, ajo, chile pimiento, limón, naranja, piña, manzana, mango y plátano; c) productos tradicionales de exportación: café, cardamomo, banano y azúcar; d) productos no tradicionales de exportación: brócoli, ajonjolí, arveja china, frambuesa y melón.

Como parte de los procesos de gestión territorial, es importante atender los espacios transfronterizos, la zona marino costera, las áreas protegidas, las zonas de desarrollo económico y las cuencas estratégicas. Ello, con miras a garantizar que la población cuente con medios de vida sostenibles.

Otro desafío es el fortalecimiento de las capacidades locales como mecanismo para generar interlocución técnica entre el gobierno central, los gobiernos locales y la sociedad, de manera que los municipios alcancen una mayor autonomía por medio del aumento de sus ingresos propios y reduzcan la dependencia de las transferencias del gobierno central.

Con base en lo anterior, a continuación se presentan las prioridades, metas, resultados y lineamientos.

⁵² Estos temas se encuentran abordados en cada uno de los ejes del *Plan Nacional de Desarrollo*.

Prioridades, metas, resultados y lineamientos

Guatemala urbana y rural

Establecer un modelo de gestión territorial que articula, en términos socioculturales, económicos, políticos y ambientales, la acción pública, la sostenibilidad de las áreas rurales y el sistema urbano nacional. Esto, de manera equilibrada y ordenada, como la base espacial para el desarrollo del conjunto de prioridades nacionales estipuladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Prioridad Desarrollo rural integral

Meta 1

En 2032 la población rural goza de los beneficios del desarrollo humano sostenible.

Resultado 1.1

La población del área rural (mujeres, niñas y niños, personas de la tercera edad, jóvenes, población con discapacidad) se desarrolla con equidad y se reconocen sus derechos.

Lineamientos:

- a) Fortalecer y consolidar la capacidad rectora sectorial del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga).
- b) El Estado deberá diseñar, en el corto plazo, los mecanismos para ejecutar las acciones que permitan la operatividad de todo el ciclo de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral. Se deberá enfatizar la definición de la rectoría institucional, la coordinación interinstitucional, la territorialización, así como el seguimiento y evaluación de este instrumento.
- c) Fortalecer mecanismos y dispositivos legales, tales como los procesos de regularización, tenencia y certeza jurídica de la tierra.
- d) Diseñar y ejecutar estrategias para incentivar la producción sostenible y el fortalecimiento de los medios de vida de las familias.

- e) Consolidar el programa de reactivación de tierras en usos diferentes al bosque natural mediante la aplicación de incentivos fiscales y económicos.
- f) Fortalecimiento y apoyo a la asociatividad rural por medio de las instituciones del Estado y la banca de desarrollo⁵³ y lo que se pueda suscitar en el marco de proyectos de encadenamientos productivos.
- g) Asesoría y acompañamiento técnico en los procesos socio administrativos de las unidades familiares y los grupos campesinos organizados y lo que se pueda suscitar en el marco de proyectos de encadenamientos productivos.
- h) Fortalecimiento de la capacidad de gestión y participación de las mujeres del área rural; en particular, las mujeres de los pueblos maya, xinka y garífuna.
- i) Garantizar la seguridad alimentaria de la población rural⁵⁴ y lo que se pueda suscitar en el marco de proyectos de encadenamientos productivos.
- j) Propiciar la interacción entre lo rural y lo urbano de manera convergente e incluyente.
- k) Revisión, actualización y armonización del marco legislativo y de políticas, que contribuya al desarrollo social rural.
- l) Fortalecer las capacidades de la población rural organizada en aquello que permita el desarrollo de su autonomía y la participación en la toma de decisiones sobre los mercados y circuitos económicos a los que quieran acceder.
- m) Identificar y desarrollar metodologías para solucionar conflictos sociales territoriales mediante procesos de concertación con los grupos de interés.
- n) Facilitar el acceso a préstamos o financiamiento blando para promover el desarrollo de la economía familiar campesina y de las actividades productivas complementarias. Ello, con equidad de género y pertinencia de los pueblos maya, xinka y garífuna.

⁵³ Este aspecto se desarrolla con amplitud en el eje de Riqueza para todas y todos.

⁵⁴ Este aspecto se desarrolla con amplitud en los ejes de Bienestar para la gente y Recursos naturales hoy y para el futuro.

- o) Promover y fortalecer la cultura y prácticas ancestrales que propician el desarrollo rural sostenible.
- p) Universalizar los servicios de educación y salud en las áreas rurales, con prioridad en la niñez, juventud y las mujeres.⁵⁵
- q) Fortalecer y ampliar la participación de todos los sectores de la sociedad civil organizada en los consejos comunitarios y departamentales de desarrollo (Comude y Codede) para garantizar el desarrollo rural integral.

Meta 2

Para el año 2032, las áreas rurales generadoras de bienes y servicios son manejadas de manera sostenible.⁵⁶

Resultado 2.1

La población del área rural se beneficia por los bienes y servicios ambientales que proveen, de manera sostenible, los recursos naturales.

Lineamientos:

- a) Ampliar los servicios ambientales de las áreas rurales, con participación de la organización social local.
- b) Aplicar criterios y regulaciones de ordenamiento ambiental territorial para mejorar la interrelación entre la población y los recursos naturales.
- c) Promover el uso sostenible de productos no maderables de los bosques, con participación de las comunidades rurales.
- d) Promover el uso de prácticas de conservación y manejo del suelo y agua, con participación comunitaria y equidad de género.
- e) Regular el uso sostenible del agua de acuerdo con el tipo de servicio (consumo humano, agrícola, comercial, industrial).
- f) Se reconocen y fortalecen las prácticas tradicionales de uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales.
- g) Atender los procesos de gestión territorial de los espacios fronterizos, zonas de desarrollo económico, las zonas marino costeras, las cuencas estratégicas para la gestión de los recursos hídricos y la seguridad alimentaria, y las áreas protegidas.
- h) Reducir el efecto de las actividades agropecuarias, minero-energéticas, industriales y urbanas que ocurren en ecosistemas frágiles y/o en zonas patrimoniales,

para mitigar así el deterioro de los bosques naturales, la degradación de los suelos, la pérdida de biodiversidad, la contaminación de los cuerpos de agua y la pérdida del patrimonio natural y cultural.

- i) Desarrollar acciones de tratamiento y disposición de relaves y control de efluentes, reforestación, recuperación de ecosistemas marinos costeros, ordenamiento de las actividades pesqueras, mineras y energéticas.
- j) Promover el desarrollo social y económico sostenible de las comunidades ubicadas en las zonas de amortiguamiento como mecanismo de protección del sistema de áreas protegidas del país.
- k) Fortalecer la participación de la población indígena en los procesos de ordenamiento y planificación del territorio para el desarrollo y la preservación de los recursos naturales.
- l) Promover el manejo de las tierras comunales según reglas de usos consuetudinarios de los pueblos maya, xinka y garífuna.
- m) Promover la gestión social y comunitaria de los recursos naturales para regular el uso y la administración de los recursos naturales comunes.
- n) Compensación urbana hacia la ruralidad por los servicios ecosistémicos que esta presta en el intercambio de servicios y bienes ambientales.

Meta 3

La Guatemala rural del año 2032 habrá mejorado su nivel de competitividad.

Resultado 3.1

Los territorios rurales se encuentran conectados con las áreas de producción, mercado y centros poblados.

Lineamientos:

- a) Diseñar e implementar los estudios, herramientas e información que permitan establecer los vínculos y conexiones existentes en los sistemas rurales.
- b) Diseñar y ejecutar la infraestructura vial que permita acceso a los servicios y facilite la conectividad entre los territorios rurales, y que además estimule los intercambios y las comunicaciones entre estos y las áreas urbanas y el exterior.

⁵⁵ Este aspecto se desarrolla con amplitud en el eje de Bienestar para la gente.

⁵⁶ Este aspecto es abordado ampliamente en el eje de Recursos naturales hoy y para el futuro.

- c) Promover el abordaje del ordenamiento territorial como una estrategia para el desarrollo rural seguro y resiliente.
- d) Las áreas rurales deberán tener acceso a los medios de información que abordan temas acerca del comportamiento de los mercados nacionales e internacionales.
- e) Las comunidades rurales deben tener acceso a la red de servicios de apoyo a la producción (energía, caminos, telefonía e Internet).
- f) El Estado deberá generar aquellas condiciones de gobernabilidad en el área rural que son necesarias para la construcción del tejido social, la promoción de la capacidad emprendedora de la población y la participación política.
- g) Crear incentivos a la inversión y generación de empleo en el área rural.
- h) Instalar los mecanismos para la reducción de vulnerabilidades y el desarrollo de capacidades de resiliencia de la población rural, haciéndola capaz de enfrentar y recuperarse de los efectos de los fenómenos naturales y el cambio climático. Deberán tomarse en cuenta las especificidades de género, culturales, lingüísticas y de contexto inmediato.

Resultado 3.2

Los productores rurales han mejorado sus ingresos gracias a la infraestructura productiva y de servicios que los articulan con las cadenas productivas y de valor.

Lineamientos:

- a) Asegurar la transectorialidad de las políticas públicas en apoyo al desarrollo rural y la mejora de las condiciones sociales y económicas de la población.
- b) Facilitar el desarrollo de infraestructura para la producción, transformación y comercialización interna y externa.
- c) Facilitar el acceso de la población rural a servicios financieros y de asistencia técnica, que permitan producir y competir en igualdad de condiciones con los actores internos y externos.
- d) Apoyar desde el Ministerio de Economía (Mineco) la autonomía de los pequeños productores rurales para su vinculación con cadenas de valor y la búsqueda de mercados.

Resultado 3.3

La población del área rural cuenta con medios de vida sostenibles y ha desarrollado capacidades que garantizan su autosuficiencia.

Lineamientos:

- a) Implementar programas de inversión orientados a promover la autosuficiencia, resiliencia y sostenibilidad de los medios de vida de la población del área rural, con equidad étnica y de género.
- b) Implementar acciones que garanticen que los productores y productoras agrícolas tengan acceso a la tierra. Ello, por medio de mecanismos legales de regularización.
- c) Promover estrategias que permitan transitar de una agricultura de subsistencia hacia una de diversificación, especialización y acceso a mercados nacionales e internacionales en condiciones de competitividad.
- d) Los sectores educativos, de salud y agrícola, deberán brindar los servicios necesarios a la población rural.
- e) Establecer infraestructura de saneamiento básico y sistemas de tratamiento para desechos líquidos y sólidos en todas las comunidades rurales.
- f) Implementar el enfoque de mejoramiento de vida⁵⁷ para el desarrollo de buenas prácticas y cambios actitudinales de la población rural.
- g) Dar cobertura de servicios básicos a las áreas rurales mediante la aplicación de tecnologías propias y apropiadas, con pertinencia de los pueblos maya, xinka y garífuna.
- h) Acercar a las áreas rurales los servicios económicos y financieros, en iguales condiciones que en las áreas urbanas.

Prioridad Desarrollo urbano sostenible

Meta 1

En el año 2032 se ha jerarquizado el sistema de lugares poblados urbanos con base en funciones y conexiones.

⁵⁷ Proceso que pretende fomentar en las personas un cambio sostenible de actitud y mentalidad para la mejora constante de las condiciones de vida en una comunidad a partir de ejercicios de autoanálisis, reflexión y autogestión, aprovechando los recursos propios en el marco del trabajo solidario, la acción colectiva y el valor a la vida (Moir, Miguel Angel E., 2014).



Al 2032 la población del área rural cuenta con medios de vida sostenibles y ha desarrollado capacidades que garantizan su autosuficiencia

Resultado 1.1

El desarrollo urbano nacional y sus dinámicas sociales, económicas y naturales se orientan de acuerdo con las funciones y relaciones entre lugares poblados urbanos y áreas rurales y, con ello, se han reducido las disparidades, sentando las bases para un desarrollo territorial equilibrado.

Lineamientos:

- a) Crear un ente rector para el desarrollo urbano, que coordine y rijan los aspectos de habitabilidad, expansión, servicios, ambiente y transporte urbano. Además, que oriente y establezca directrices de gestión, en coordinación con las municipalidades.
- b) Contar con una política de desarrollo urbano que recupere el contenido de instrumentos de regulación y ordenamiento urbano que existen en la actualidad.
- c) Para el año 2032 se cuenta con una política nacional de ordenamiento territorial que permite la integración armónica entre lo urbano y lo rural.
- d) Ofrecer soluciones habitacionales a la población urbana y rural, de acuerdo con su capacidad de pago y con especial tratamiento a los sectores de menores posibilidades económicas.
- e) Impulsar los mecanismos legales que permitan la creación de distritos metropolitanos para reconfigurar la institucionalidad local en función de los intereses y demandas comunes de la sociedad y el abordaje colectivo de dinámicas compartidas entre municipios.
- f) En áreas conurbadas, elaborar planes y esquemas de ordenamiento y regulaciones comunes, así como programas para la prestación de servicios básicos y gestión municipal que generen economías de escala.
- g) Impulsar proyectos estructurantes⁵⁸ urbanos mediante el financiamiento conjunto del Estado, el sector privado y las municipalidades, según su marco de competencia y de manera sostenible en el tiempo.
- h) Las instituciones y sectores de la sociedad deberán identificar y potenciar las principales actividades económicas de acuerdo con la función, jerarquía y enlaces del sistema urbano nacional.

⁵⁸ Los proyectos estructurantes son la articulación de un conjunto de iniciativas de inversión con carácter intersectorial, coherente e integrado, con impacto en el desarrollo urbano y territorial que justifica la aplicación de un enfoque único en su ejecución. Son instrumentos producto de estrategias de desarrollo definidas para un territorio determinado, con el fin de garantizar una concentración de los recursos financieros disponibles, con eficacia y eficiencia.

- i) Elaborar la recategorización censal del sistema de lugares poblados urbanos y rurales.⁵⁹
- j) Impulsar, por medio de alianzas público-privadas (con el sistema financiero, cooperativas y otras organizaciones), la promoción, facilidades e incentivos para las pequeñas y medianas empresas que fortalecen el Sistema Urbano Nacional.
- k) Coordinar entre instituciones de gobierno y municipalidades la prestación de servicios básicos en el Sistema Urbano Nacional, para satisfacer así la demanda social y como apoyo a la atracción de inversiones en las áreas urbanas.
- l) Que las instituciones sectoriales de salud y educación coordinen con los gobiernos locales el acceso de la población a los servicios sociales de calidad.
- m) Las instituciones vinculadas con la información geográfica, estadística y de desarrollo deberán realizar, en coordinación con las municipalidades, el análisis y definición de las especialidades de cada uno de los lugares poblados del país.
- n) Ampliar el conocimiento técnico científico específico para los territorios que permita establecer sistemáticamente el conocimiento de los factores sociales, económicos, naturales, culturales y políticos. Asimismo, transferir nuevas opciones tecnológicas que beneficien a la población en las áreas rurales y urbanas.
- o) Fortalecimiento de las instancias del Estado responsables y de los gobiernos municipales que gestionan el ordenamiento territorial, catastro y los mecanismos de autorización de construcción,⁶⁰ de manera que se posibilite que el municipio desarrolle sus procesos de ordenamiento urbano.
- p) Las municipalidades del país, para el año 2024, deberán contar con instrumentos de regulación y gestión territorial urbana y rural (planes de desarrollo territorial, ordenamiento territorial urbano y rural, reglamento de construcción, catastro y gestión del lusi).
- q) Crear los mecanismos legales que permitan recuperar parte de la valorización del suelo y la recuperación de plusvalías⁶¹ para el financiamiento urbano. También, que permitan modificar la concepción patrimonialista de la propiedad mediante la aplicación de instrumentos modernos para financiar el desarrollo urbano.
- r) Crear un sistema de sanciones vinculado con la justicia ordinaria que fortalezca los mecanismos de control de ocupación del suelo rural y urbano.

- s) Garantizar la conectividad permanente entre las áreas urbanas y las rurales mediante el mantenimiento y ampliación de la red vial primaria, secundaria y terciaria.
- t) Desarrollar las zonas marino-costeras de manera sostenible e integral para mejorar las condiciones de vida de la población aledaña y aprovechar el patrimonio natural.

Prioridad Desarrollo territorial local

Meta 1

Para el año 2032, Guatemala posee un nuevo modelo de regionalización que apoya la gestión departamental y municipal.

Resultado 1.1

Se propicia un nuevo modelo de gestión territorial y de inversiones públicas y privadas a partir de una mejor distribución y organización territorial del país, desde la perspectiva política, cultural, socioeconómica y ambiental.

Lineamientos:

- a) El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur) deberá plantear ante la sociedad y las instituciones del Estado el análisis, pertinencia y viabilidad de una nueva regionalización que aporte elementos estratégicos al desarrollo social y económico del país. En ese esfuerzo, debe considerarse, como mínimo, lo siguiente:
 - Las principales especializaciones económico-productivas territoriales.
 - Relación de cuencas asociadas con la seguridad alimentaria.
 - Gestión sostenible de los recursos hídricos.
 - Distribución etnolingüística en el territorio.
 - Principales disparidades territoriales.
 - Sistema vial, nodos urbanos.
 - Áreas de producción agropecuaria.
 - Áreas protegidas.
 - Zonificación de áreas de riesgo.

⁵⁹ Este proceso deberá ser realizado durante el período del K'atun, como parte de los dos censos nacionales que incluye el *Plan*.

⁶⁰ La licencia de construcción, además de ser un mecanismo de organización del suelo, es también un mecanismo fiscal importante para los municipios.

⁶¹ En el marco legal del país existen tres instrumentos fiscales: las licencias de construcción, la contribución por mejoras y el lusi. Los tres recuperan plusvalía, pero su aplicación es precaria o marginal.

Meta 2

En 2032, los gobiernos municipales alcanzan una mayor capacidad de gestión para atender las necesidades y demandas de la ciudadanía.

Resultado 2.1

La población urbana y rural de los municipios ha mejorado sus condiciones de vida.

Lineamientos:

- a) El municipio deberá equilibrar la relación de dependencia entre las transferencias del Estado y sus ingresos propios.
- b) Actualizar, para el año 2016, el *Código Tributario Municipal*.
- c) Consolidar, para el año 2025, los procesos de descentralización, con base en las capacidades municipales renovadas.
- d) Fortalecer las capacidades técnicas municipales para asegurar una adecuada interlocución con las entidades nacionales.
- e) Profesionalizar la gestión administrativa, técnica y financiera de las municipalidades.
- f) Aprobar, para el año 2016, la ley de servicio municipal.
- g) Fortalecer el rol de las municipalidades para la conducción del desarrollo económico local.
- h) Fortalecer el rol del municipio en los procesos de planificación, ordenamiento y desarrollo del territorio.

Prioridad Desarrollo territorial resiliente y sostenible

Meta 1

En el año 2032, el 100% de las instituciones públicas y los gobiernos locales aplican criterios de territorios, ciudades y municipios resilientes.

Resultado 1.1

El país, los municipios y las ciudades tienen la capacidad de soportar, responder y recuperarse ante el impacto de un evento natural adverso.

Lineamientos:

- a) Institucionalizar la gestión de riesgo en la cultura organizativa y en los procesos administrativos, financieros, técnicos, políticos y sociales de la institucionalidad pública local y nacional.
- b) Los gobiernos locales deberán conducir las evaluaciones de riesgo en sus territorios y ciudades, con el acompañamiento y asesoría de las instituciones públicas competentes.
- c) Las políticas locales, departamentales y nacionales deben incluir los principios, acciones y recursos que generen capacidad de resiliencia en las ciudades y en sus territorios.
- d) Todos los planes, programas y proyectos deberán incluir integralmente el análisis y medidas de mitigación y adaptación a fenómenos adversos y los efectos del cambio climático, así como internalizar el costo de las medidas de mitigación en el flujo de fondos de los programas y proyectos.
- e) Con base en las competencias institucionales y del Estado, revisar el marco político y legislativo para que la gestión de riesgo cuente con un sólido fundamento legal e institucional.
- f) Promover el abordaje del ordenamiento territorial como una de las estrategias para el desarrollo nacional seguro y resiliente.
- g) Aplicar medidas de mitigación correctivas en asentamientos humanos, infraestructura económica, social, actividades productivas en áreas de riesgo.
- h) Aplicar medidas de control, monitoreo y mecanismos de prevención e incentivos para reducir la localización de nuevos asentamientos en zonas de riesgo.
- i) Diseñar y aplicar los mecanismos e instrumentos técnicos, legales y financieros para aportar capacidad de resiliencia a las áreas rurales y de producción agropecuaria, con énfasis en los pequeños y medianos productores.
- j) Promover el concepto de transferencia de riesgos mediante el aseguramiento de las inversiones, principalmente en la infraestructura de servicios vitales.
- k) Los planes sectoriales, institucionales, territoriales y operativos deberán establecer y contar con los mecanismos para que, con posterioridad al impacto de un evento adverso, automáticamente se conviertan en planes de reconstrucción. Ello asegurará la disponibilidad de recursos dentro del mismo período fiscal para la recuperación, rehabilitación o reconstrucción.

7 ajmaq



11 DE JULIO DE 1989

Día Mundial de la Población declarado por las Naciones Unidas.

“Estos son los nombres de las primera gentes que se construyeron y se formaron, el primer hombre fue Blom Ki Tze, el segundo Blom Akab, el tercero Maj U Kutaj y el cuarto Ik Blom, estos son los nombres de nuestros primeros padres y madres.”

(Jiménez, 1978, pág. 65)

11 | Bienestar para la gente

Caracterización del estado de situación del desarrollo social

El *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032* se enfoca en la creación de bienestar para las personas. Dicho bienestar se logrará mediante la construcción de medios de vida sostenibles, que provean a la población condiciones, habilidades y recursos para aprovechar las oportunidades de su contexto inmediato y desarrollar y fortalecer el tejido social.

Según Amartya Sen, el desarrollo humano, en tanto enfoque, debe colocar en el centro de su atención «[...] el aumento de la riqueza de la vida humana en lugar de la riqueza de la economía en la que los seres humanos viven, que es sólo una parte de la vida misma». Esta concepción alude a las condiciones que permiten a las personas tener una vida larga y sana; desarrollar sus capacidades y habilidades, tanto cognitivas como no cognitivas; así como tener una incorporación y desempeño exitoso en el ámbito laboral. Alcanzar el bienestar individual y colectivo será la única vía para garantizar el mejoramiento de la calidad de vida.

Guatemala es una sociedad que muestra una gran cantidad de diversidades y diferencias: políticas, económicas, sociales, culturales, climáticas, lingüísticas, sexuales, de género, de capacidades, generacionales, ambientales. Sin embargo, estas no se han considerado como elementos que potencian el desarrollo; por el contrario, muchas han profundizado un modelo de desarrollo inequitativo y desigual.

En la actualidad, el bienestar de las personas se define por condiciones de desigualdad y exclusión social construidas históricamente y que han condicionado sus posibilidades de acceso a recursos y servicios, para ellas y sus familias. La acumulación de estas exclusiones coloca en condiciones de vulnerabilidad a grupos poblacionales completos. Esa situación impide asumir con efectividad la gestión de una amenaza o evento adverso (económico, social o natural) y, como consecuencia, se profundizan las vulnerabilidades.

En este sentido, se puede afirmar que durante los últimos diez años (2001-2012) el crecimiento económico, además de ser modesto, no contribuyó a la reducción de los altos niveles de desigualdad, ni generó empleos dignos y decentes. Dichas limitaciones han inhibido el traslado de los beneficios del crecimiento a la población en general y, particularmente, han afectado a un sector amplio de la población que se encuentra en condiciones de pobreza y pobreza extrema. La situación se complejiza porque las acciones de política social, no necesariamente han contribuido al bienestar y la reducción de las brechas de desigualdad.

Para comprender ampliamente la desigualdad, cabe incorporar en forma directa otras dimensiones del bienestar y ubicar a las personas en el centro del desarrollo.

Destaca, desde esta perspectiva, la multidimensionalidad de la pobreza, lo cual implica que el análisis del fenómeno debe trascender los indicadores de ingreso o de consumo, para examinar las posibilidades y capacidades que tienen las personas de mejorar sus niveles de bienestar.

Al respecto, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), usado mundialmente para clasificar a los países de acuerdo con las condiciones de vida de sus ciudadanos, permite explicar y comprender cómo una sociedad promueve el bienestar de sus habitantes. En Guatemala, durante el período comprendido entre 1980 y 2012, el IDH varió a razón de 0.005 puntos porcentuales anualmente, pasando de 0.432 a 0.581. En 2012, ello colocó al país en la posición 133 entre 187 países.⁶²

El IDH está compuesto por varios indicadores: expectativa de vida al nacer, principales años de escolaridad y producto interno bruto (PIB) per cápita. La expectativa de vida al nacer creció 14.1 años, el promedio de años de escolaridad aumentó en 1.7 años,⁶³ mientras que el ingreso nacional bruto per cápita se incrementó un 10%.⁶⁴ (véase tabla 18)

Las tres variables que constituyen el IDH son producto de una serie de condiciones de vida tales como salud, nutrición, acceso a servicios de agua y saneamiento, acceso a educación

y condiciones de vivienda digna, entre otros. Todos estos elementos constitutivos del bienestar deben ser garantizados por el Estado, asegurando condiciones igualitarias para el desarrollo de capacidades de todas las personas. La casi inamovilidad del Índice demuestra que Guatemala ha realizado pocos esfuerzos para ampliar las oportunidades de desarrollo de sus ciudadanos y, con ello, se mantienen las brechas de desigualdad.

Datos del *Informe Nacional de Desarrollo Humano* del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) muestran brechas significativas entre grupos de la población a partir de su situación socioeconómica, así como de su identidad étnica y su residencia. De ellas, la más grave es la que se muestra a partir de la condición socioeconómica, en la que la población de estrato socioeconómico alto duplica su IDH en comparación con la población de estrato socioeconómico bajo extremo, tal como se puede observar en la gráfica 14.

Las personas que habitan en el área rural enfrentan condiciones de vida adversas; para ellas, el IDH del año 2011 apenas alcanzó un 0.484, en tanto que para la población de áreas urbanas ascendió a 0.658. Para la población indígena, ese mismo año se calculó un IDH de 0.483 (véase tabla 19); entre las poblaciones mayas, la que tiene el IDH más bajo es la etnia q'eqchi', con un índice de 0.445.

Tabla 18
Índice de Desarrollo Humano en Guatemala (1980-2012)

Año	Expectativa de vida al nacer	Promedio años de escolaridad	PIB per cápita	Valor IDH
2012	71.4	4.1	4235	0.581
2011	71.2	4.1	4210	0.580
2010	70.9	4.1	4172	0.579
2005	69.7	3.6	3990	0.551
2000	67.8	3.8	3911	0.523
1995	64.9	3.5	3626	0.501
1990	62.2	3.1	3268	0.464
1985	59.6	2.8	3183	0.444
1980	57.3	2.4	3854	0.432

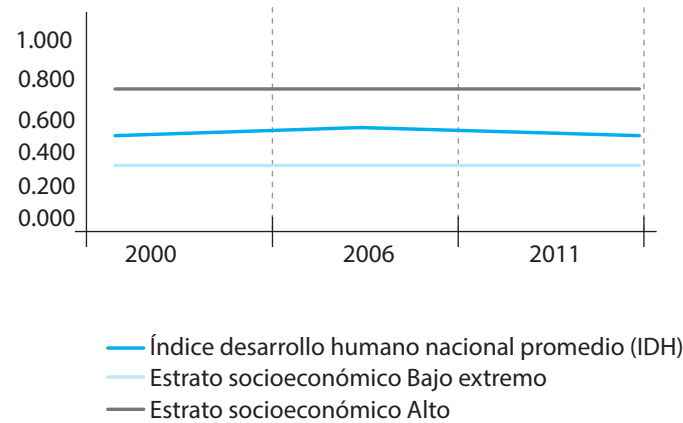
Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Informe Nacional de Desarrollo Humano*

⁶² La posición del IDH se mide en una escala de menor a mayor, en la que el país en la posición 1 es el que garantiza mejores condiciones de vida a su población.

⁶³ Sin embargo, continúa reflejando primaria incompleta.

⁶⁴ Véase en: <http://www.pnud.org.gt/Guatemala,%20Statistical%20Explanation.pdf>

Gráfica 14
Índice de Desarrollo Humano por estrato
socioeconómico
(2000, 2006 y 2011)



Fuente: PNUD (2014). *Sinopsis del desarrollo humano en Guatemala*, con base en las *Encovi* de 2000, 2006 y 2011.

Tabla 19
Índice de Desarrollo Humano según grupos de
población (2000, 2006 y 2011)

Poblaciones	2000	2006	2011
Índice de Desarrollo Humano (IDH) promedio nacional	0.512	0.569	0.580
Urbana	0.629	0.656	0.658
Rural	0.414	0.463	0.484
Indígena	0.400	0.460	0.483
Ladino/mestizo	0.573	0.622	0.629

Fuente: PNUD (2014). *Sinopsis del desarrollo humano en Guatemala*, con base en las *Encovi* de 2000, 2006 y 2011

Reducir la desigualdad es un proceso complejo, que requiere cambios estructurales y definiciones políticas de largo plazo, acuerdos nacionales y la intervención de distintos poderes del Estado. Este proceso, cuya mayor responsabilidad recae en el Estado, alude a la necesaria distribución de recursos, no solamente de carácter económico, sino también políticos y

sociales (Madeiros, 2007). Gozar de bienestar implica contar con una serie de condiciones de vida para *vivir bien*, es decir, estilos de vida y ambientes saludables, así como desarrollo de capacidades para la toma de decisiones, la autonomía y el ejercicio ciudadano.

A partir de ese enfoque, se describen a continuación algunos elementos críticos del bienestar de los guatemaltecos y guatemaltecas que deben ser abordados de manera prioritaria para alcanzar una mejor calidad de vida.

Seguridad alimentaria y nutricional⁶⁵

La vinculación entre la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) y el desarrollo es de doble vía. La inseguridad alimentaria y nutricional limita la capacidad de desarrollo de un país, ya que determina las capacidades físicas, mentales y sociales de sus habitantes. Por su parte, el desarrollo económico es uno de los condicionantes más importantes para minimizar los problemas de la SAN de forma sostenible. El Estado tiene la responsabilidad de garantizar el derecho a la alimentación y nutrición de las personas, pues ello tiene claras implicaciones para el desarrollo integral. Por medio de la seguridad alimentaria y nutricional se garantiza la reducción de las brechas de inequidad que enfrenta la gente, pues permite la creación de medios de vida sostenibles. Abordar este tema requiere, además de un enfoque integral que incorpore el principio de equidad como eje transversal, considerar variables que incluyen la disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos.

Se entiende por disponibilidad la existencia de alimentos en cantidad, calidad, con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna y que sean aptos para el consumo de las personas.

En este marco, el suministro de alimentos a nivel nacional ha sido insuficiente para cubrir las necesidades mínimas de toda la población. Algunos de los factores que han incidido en la falta de disponibilidad de alimentos son la ausencia de políticas que incentiven la producción de alimentos; la insuficiente infraestructura productiva y la falta de equipo adecuado que padecen los pequeños productores agrícolas. Esta situación se suma a malas prácticas de manejo post cosecha, transporte, acopio y distribución, lo que genera la pérdida de productos.

⁶⁵ La *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* conceptualiza la seguridad alimentaria y nutricional como «el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, de preferencia de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa» (Sesán, 2008).

El modelo agrario vigente, al favorecer la incorporación del país a procesos vinculados a la globalización económica, para la generación de mayores niveles de eficiencia y rentabilidad productiva, no ha logrado desarrollar de forma equilibrada acciones para la protección y conservación de áreas con vocación productiva de alimentos y del mercado interno.

La disponibilidad de alimentos no asegura el acceso a ellos. Las familias y comunidades deben tener garantizado el derecho a la alimentación; por ello, deben contar con los recursos necesarios para adquirir los alimentos en los mercados y, en el caso de los agricultores, es preciso que puedan tener excedentes de producción para el autoconsumo. Lo anterior está condicionado por el hecho de que algunas regiones han generado la tendencia a especializarse en la producción de pocos productos agropecuarios, lo que hace necesario estimular la diversificación productiva, o bien abrir el comercio de alimentos para lograr una oferta y un consumo diversificados.

En cuanto al acceso a alimentos, es necesario acotar que los hogares rurales e indígenas perciben ingresos inestables e insuficientes, ya que continúan dependiendo fundamentalmente de la agricultura de subsistencia. El salario mínimo para las actividades agrícolas y no agrícolas es de 68.00 quetzales por día y, en el sector de la maquila, es de 62.50 quetzales (Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 2014).⁶⁶ Este dato contrasta con el costo de la canasta básica alimentaria que, para el mes de diciembre de 2013, era de 96.67 quetzales diarios para un núcleo familiar integrado por seis personas (INE, 2013). Esto significa que el salario mínimo no es suficiente para cubrir las necesidades alimentarias.

Por lo anterior, aunque la disponibilidad de algunos alimentos —principalmente de origen animal, como carnes y leche— ha aumentado, esto no necesariamente se refleja en el mejoramiento de la ingesta de la población con menores ingresos, debido a su bajo poder adquisitivo, la falta de oportunidades de empleo y bajos salarios.

En relación con el consumo de alimentos, es preciso tomar en cuenta que la alimentación está condicionada en gran medida por prácticas y costumbres específicas de cada región. Las

características socioculturales de la selección, almacenaje, preparación y distribución de los alimentos en la familia son factores determinantes. La dinámica de las decisiones al respecto del consumo de alimentos dentro del hogar, conocida como «la decisión del consumo intrafamiliar», determina qué y cuánto consumen los distintos integrantes del núcleo familiar. Esta dinámica privilegia usualmente el consumo de más y mejores alimentos por parte de los hombres, en particular de aquellos que se encuentran en edad productiva.

Comprender este proceso de toma de decisiones es crucial, pues los patrones culturales de discriminación entre hombres y mujeres pueden poner en desventaja a estas últimas, lo cual a su vez puede impactar en los niveles de seguridad alimentaria y nutricional de las unidades familiares.

El aprovechamiento biológico de los alimentos, por su parte, se relaciona con el estado de salud de las personas y con las condiciones sanitarias existentes en su entorno. De esa cuenta, las infecciones respiratorias agudas y la diarrea son las enfermedades que más afectan a los niños menores de cinco años, perjudicando su estado nutricional. Estas afecciones son más frecuentes en niños y niñas indígenas que viven en el área rural, cuyas madres tienen poca o ninguna escolaridad, más bajos ingresos económicos y menos acceso a los servicios de salud.

Según la *Encuesta nacional de salud materno infantil 2008/2009* (Ensmi 2008/2009), la prevalencia de infecciones respiratorias agudas en la población menor de cinco años alcanzó un 21.9% en el área rural, y un 17.2% en el área urbana; la región norte (Alta y Baja Verapaz) es la más afectada, con un 28.4% de prevalencia. En esa área, las condiciones de las viviendas son precarias en cuanto a su construcción y servicios básicos, lo que conduce a mayor riesgo de morbi-mortalidad.

La *Ensmi* también reporta que la prevalencia de diarrea en niños y niñas menores de cinco años alcanzó un 19.6% en el área urbana y un 20.3% en el área rural, presentándose mayor número de casos en la región noroccidente del país (Huehuetenango y Quiché).

⁶⁶ En 2014, el salario mínimo ha aumentado levemente: para las actividades agrícolas y no agrícolas es de 74.97 quetzales por día, en tanto que en el sector de la maquila el salario mínimo es de 68.91 quetzales

Como se mencionó, las inadecuadas condiciones ambientales (carencia de agua entubada y drenajes para la deposición de excretas, así como manejo inapropiado de aguas servidas),⁶⁷ las deficientes condiciones de salud de las personas, y la inocuidad de los alimentos afectan el aprovechamiento de los nutrientes ingeridos por las familias.

A esta problemática se agrega el cambio en los patrones de consumo de alimentos que influyen en la variedad y la calidad nutritiva de la ingesta familiar, especialmente en las áreas urbanas, donde se registra una creciente proporción de hogares que ingieren productos consumibles (no alimenticios).

Finalmente, es importante señalar que otra de las variables decisivas para el riesgo de inseguridad alimentaria es el impacto negativo de las consecuencias del cambio climático en las familias, especialmente en aquellas poblaciones afectadas por las desigualdades de acceso a recursos y servicios, en particular del área rural. Ello debe analizarse tomando en cuenta también la particular fisiografía⁶⁸ del país como un factor más de riesgo, debido al tipo de suelo y subsuelo que la conforma, especialmente en el altiplano, en donde cualquier tipo de producción debe partir de estrategias de conservación de suelos y bosques para evitar deslizamientos, hundimientos y derrumbes (Sesán, 2011).



Al 2032 el Estado garantiza a la población la disponibilidad de alimentos

Estas condiciones, sumadas a las debilidades institucionales del Estado para responder oportuna y adecuadamente ante las amenazas del medio ambiente, producen mayores riesgos para la población en general, sobre todo para aquella población a la que las desigualdades de género, etnia e ingreso colocan en condiciones de mayor vulnerabilidad frente a la inseguridad alimentaria y nutricional.

Desnutrición en niños menores de cinco años

El efecto más visible y dramático de los aspectos antes mencionados es la desnutrición, especialmente en niños entre cero y cinco años. Es necesario indicar que existen estudios que muestran la presencia del fenómeno de la desnutrición, aun en zonas de crecimiento económico. Este fenómeno podría estar relacionado con factores educativos, de salud, patrones de consumo y el deterioro de los medios de vida de la gente.

La *Ensmi 2008/2009* señala que el 49.8%⁶⁹ de niñas y niños de 3 a 59 meses de edad padece desnutrición crónica, lo cual hace que sufran condiciones adversas de crecimiento. La desnutrición crónica se caracteriza por el retardo en talla para la edad y constituye un indicador directo de la situación de inseguridad alimentaria en la población.

Las implicaciones que tiene la desnutrición en la vida de las y los niños son cruciales para su futuro, especialmente porque son permanentes. Esta patología fragiliza su salud general, merma sus capacidades intelectuales y afecta su desarrollo integral. De esa cuenta, las decisiones y acciones que se tomen en la actualidad con respecto a la SAN comprometen el entorno económico y social presente, así como el futuro de casi el 50% de la población.

En la gráfica 15 se registra la tendencia de la proporción de niños y niñas de 3 a 59 meses de edad clasificados como desnutridos, según dos indicadores antropométricos: talla para la edad (desnutrición crónica) y peso para la edad (desnutrición

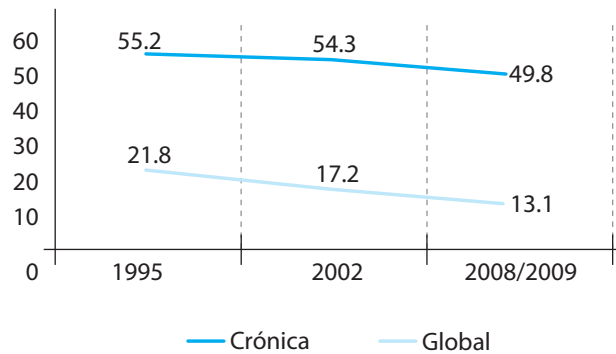
⁶⁷ Véase apartado sobre bosque, agua y energía.

⁶⁸ Se refiere no solo a la forma del terreno, origen y edad, sino considera además aspectos del piso térmico, geología, hidrología e, indirectamente, aspectos bióticos que pudiesen incidir en la formación de los suelos. También alude a la caracterización de la aptitud de uso y manejo del terreno.

⁶⁹ La *Ensmi 2008/2009* presenta dos datos sobre desnutrición; uno parte de la población de referencia del National Center for Health Care Statistics/Centers for Disease Control and Prevention (NCHS/CDC) y, el otro, proviene de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Los datos que se han usado para elaborar el *Plan Nacional de Desarrollo* se basan en la población de referencia de la OMS, pues se consideraron las siguientes ventajas: «a) su carácter internacional; b) el hecho de que se basen en niños alimentados con leche materna según las recomendaciones de la OMS; c) una mayor frecuencia de mediciones que permite estimar mejor la velocidad del crecimiento». Más detalles se pueden obtener en Segeplán (2010: 79); MSPAS (2010); Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social/ Instituto Nacional de Estadística/ Centros de Control y Prevención de Enfermedades (2010: 311).

global). La *Ensmi 2008/2009* registra que diez departamentos del país reportan los más altos porcentajes de desnutrición crónica en menores de cinco años, superando el promedio nacional, tal como se muestra en el mapa 17.

Gráfica 15
Tendencia de la desnutrición crónica y la desnutrición global (1995-2009)



Fuente: *Ensmi* de 1998/1999, 2002 y 2008/2009.

En el año 2008, el Ministerio de Educación (Mineduc) y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesán) realizaron el Tercer Censo Nacional de Talla en Escolares del Primer Grado de Educación Primaria del Sector Oficial (niños entre 7 y 9 años). Este esfuerzo concluyó que ningún departamento o municipio del país puede considerarse sin daño nutricional, puesto que todos presentan prevalencia de retardo en talla superior al esperado para una población normal según la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Entre los departamentos con situación más crítica en cuanto a retardo en talla se encontraban Totonicapán (100%), Quiché (86%), Huehuetenango (84%), Sololá (79%), Alta Verapaz (75%), San Marcos (55%) y Chimaltenango (50%).

La desnutrición crónica se manifiesta de manera diferenciada en la población urbana y rural, así como entre la población indígena y la no indígena. Para el año 2008, la proporción de niños del área rural que enfrentaba esta situación ascendía a 58.6%, en comparación con el 34.3% en el área urbana. Los más afectados por este tipo de desnutrición pertenecían a las poblaciones indígenas (65.9%).

Aunque las acciones para atender la SAN deben ser desarrolladas en todos los departamentos del país, debido a la vulnerabilidad de las áreas rurales e indígenas es allí donde deben focalizarse los mayores esfuerzos.

Otra expresión del estado nutricional de la población es la desnutrición infantil aguda,⁷⁰ de marcado carácter estacional, con ocurrencia durante todos los meses y con un ciclo que se repite cada año. Las causas son varias: el calendario agrícola nutricional de Guatemala muestra el período mayo-agosto como una etapa de escasez de alimentos; a ello cabe agregar las limitadas oportunidades de empleo, el agotamiento de las reservas familiares de granos básicos y la ausencia o pérdida de nuevas cosechas.

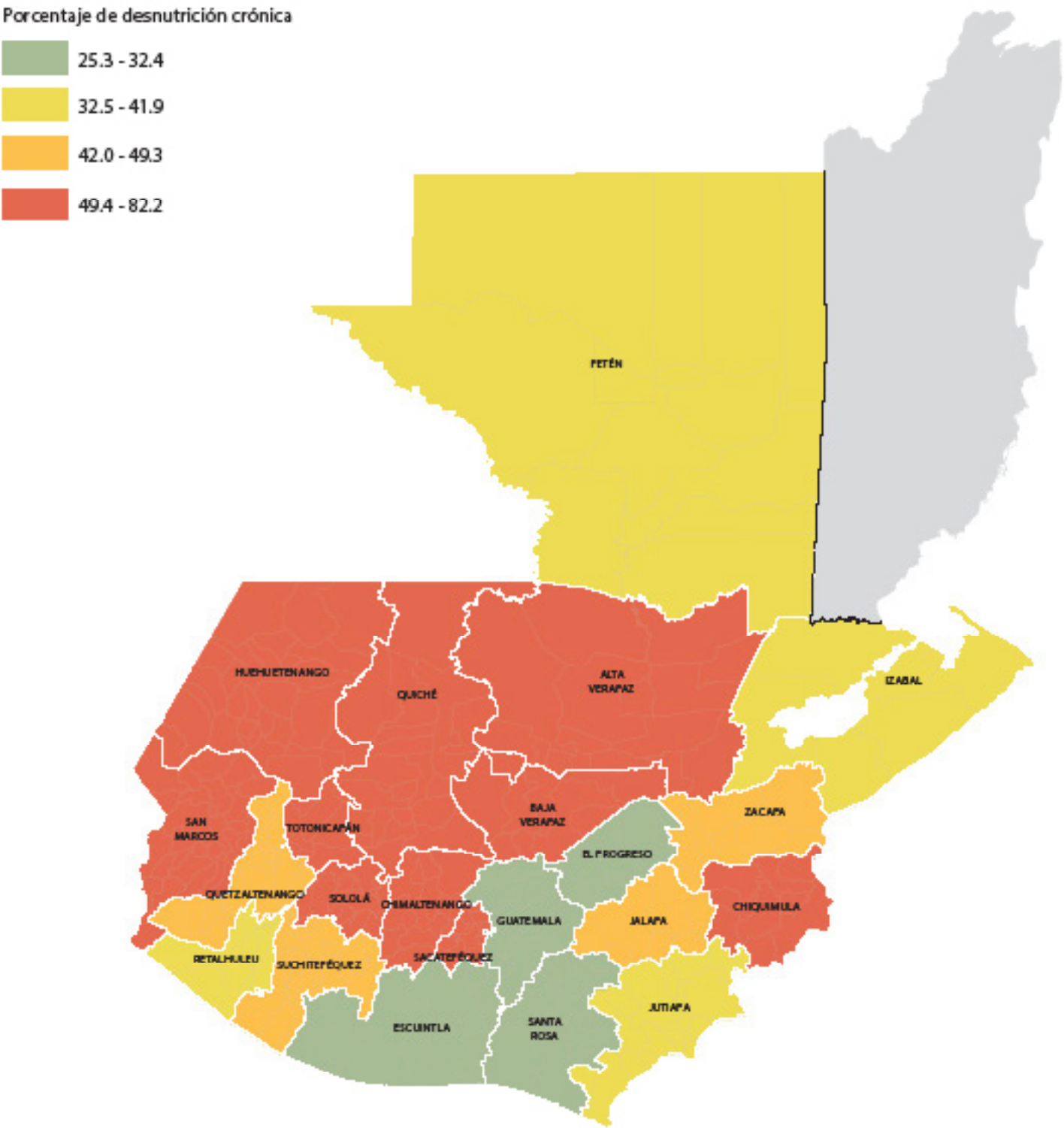
El Centro Nacional de Epidemiología (CNE) del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) registró 14,020 casos de desnutrición aguda en el año 2012, lo cual indica una tasa de 61.2 por cada 10,000 niños menores de cinco años. Aun cuando el número de casos es alto, el logro más importante en los años 2012 y 2013 fue la reducción de la letalidad. El porcentaje de letalidad en 2011, según datos del referido Ministerio, fue de 2.2, en tanto que para el año 2012 fue de 1.1 y, para 2013, de 0.68. Este tipo de desnutrición se focaliza mayormente en los departamentos de Escuintla, Santa Rosa, Sacatepéquez, Jalapa, Chiquimula, El Progreso, Zacapa, Baja Verapaz y Quiché (específicamente, en el área ixil). (véase mapa 18, página 154)

Es igualmente relevante analizar la desnutrición global, la cual expresa el bajo peso para la edad. En Guatemala, un 13.1% de los niños de 3 a 59 meses de edad presenta este tipo de desnutrición. De nuevo, los niños y niñas indígenas son los más afectados, en un 16.8%; mientras, los no indígenas padecen el problema en un 10.1% (*Ensmi 2008/2009*).

Así las cosas, promover SAN en la etapa prenatal y durante los dos primeros años de vida de la niñez son acciones de urgencia que, a la vez, constituyen una «ventana de oportunidad» para prevenir la mortalidad infantil atribuible a la desnutrición. Se requieren acciones concretas que permitan promover la salud y el desarrollo de la niñez, lo cual está estrechamente vinculado con la nutrición y la salud de la mujer embarazada, en período de lactancia y en edad reproductiva.

⁷⁰ La desnutrición aguda refleja la relación entre el peso para la talla y se asocia con el hambre estacional. Los niños y niñas en esta condición se vuelven más vulnerables frente a enfermedades respiratorias e intestinales.

Mapa 17
Desnutrición crónica en menores de cinco años (nivel departamental)



Fuente: elaboración de Sinit-Segeplán (2014), con base en datos de la Ensmi 2008/2009.

Mapa 18
Desnutrición aguda en menores de cinco años (2012)
Incidencia (tasas por cien mil), por área de salud

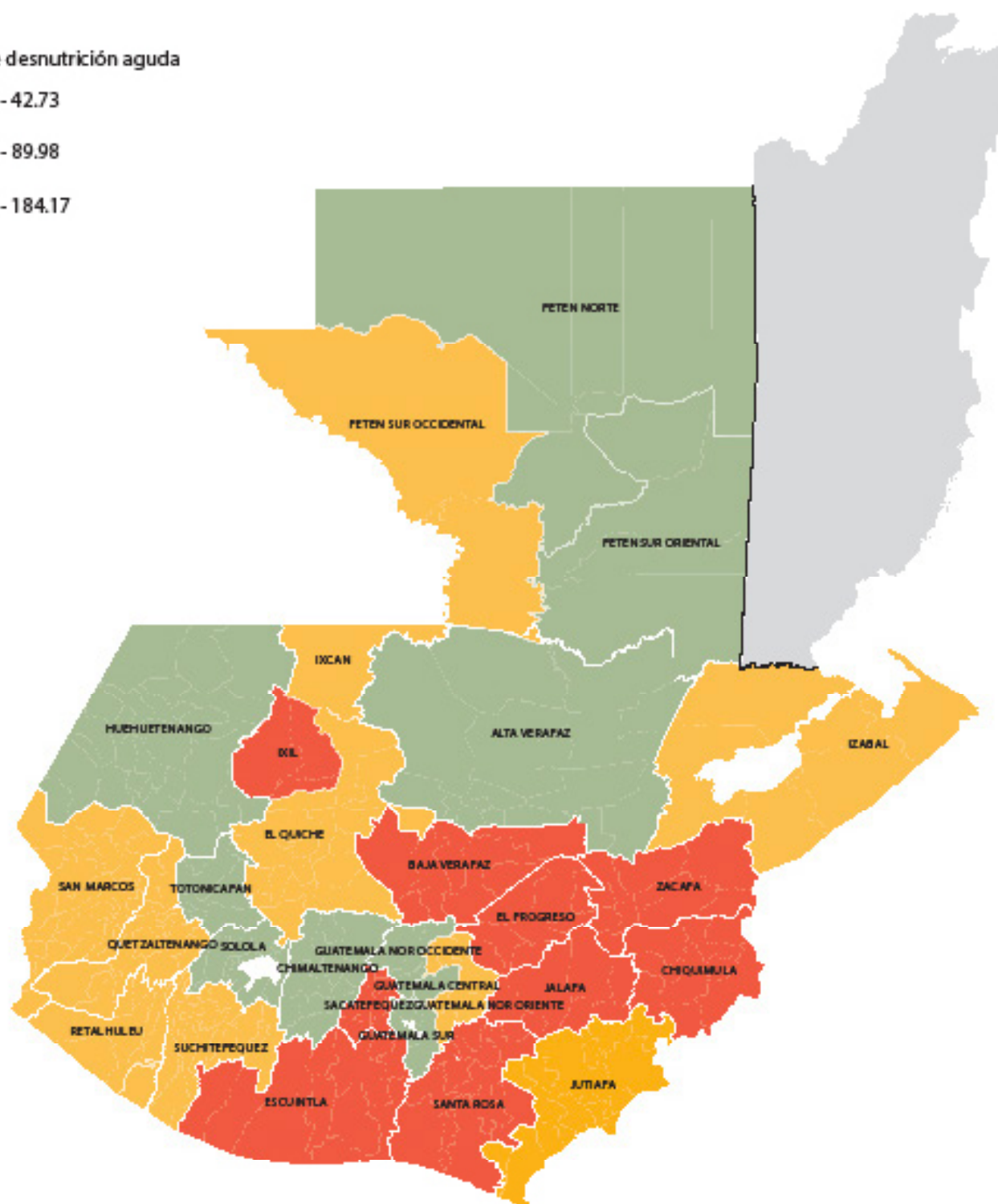
Porcentaje de desnutrición aguda

12.39 - 42.73

42.74 - 89.98

89.99 - 184.17

Total: 61.67



Salud

Los derechos humanos y, entre ellos, el derecho a la salud, están respaldados por compromisos nacionales e internacionales orientados a priorizar el derecho y la calidad de vida de las personas. En ese contexto, adquiere relevancia el abordaje de la problemática que incide en un adecuado desarrollo humano. Entre dicha problemática, destaca la morbilidad y mortalidad general de la población, la mortalidad infantil, la mortalidad materna, el acceso a la salud sexual y reproductiva, así como la atención del virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida).

Morbilidad y mortalidad general

La evolución epidemiológica de Guatemala se caracteriza por la coexistencia de enfermedades pertenecientes tanto al grupo de las infecciosas y parasitarias como al grupo de las crónico-degenerativas, lo que se define como un «modelo polarizado prolongado». Esta condición representa un doble desafío: enfrentar la mortalidad por enfermedades infecciosas y parasitarias y, a la vez, abordar la creciente mortalidad por causas no transmisibles.

Para el año 2002, la morbilidad de la población general estaba asociada con enfermedades infecciosas como las respiratorias agudas, el parasitismo intestinal, la diarrea y la anemia. Las infecciones respiratorias fueron las que más afectaban tanto a hombres (26.83%) como a mujeres (25.60%), mientras que enfermedades como la diarrea eran más frecuentes en los hombres (6.82%) y la anemia en las mujeres (5.54%) (MSPAS, 2002). (véase tabla 20)

En 2011, las infecciones respiratorias agudas (47.6%), el parasitismo intestinal (10.1%), la gastritis (8.9%) y las infecciones de las vías urinarias (6.8%) fueron las cuatro causas que representaron el 73.36% del total de las consultas a los servicios de salud en este año (MSPAS, 2012).

Estas enfermedades afectan con una magnitud diferente a hombres y mujeres. En el reporte del MSPAS del año 2012 se indica que las infecciones respiratorias agudas se presentaron mayormente en hombres, en un 51.76%, mientras que el porcentaje en mujeres fue de 44.97. La gastritis, por su parte, es más frecuente en hombres (8.90%) y la parasitosis intestinal en las mujeres (11.10%) (MSPAS, 2012). La tabla 19 compara las cuatro principales causas de morbilidad materna para los años 2002 y 2011.

En cuanto a mortalidad general, cabe indicar que en 2012 se registraron 71,980 defunciones, 8.6% más que en el año anterior. En promedio, fallecieron 197 personas al día. Las estadísticas mostraron que la principal causa de muerte fue la neumonía (21.7%), seguida por los infartos agudos (16.1%) y la diabetes *mellitus* (11.9%). Para este mismo año, se reportó un 60.9% de muertes de hombres y un 39.1% de muertes de mujeres. Por grupos de edad, el 18.8% de las personas falleció antes de cumplir 15 años, mientras un 43.7% murió después de los 59 años (INE, 2012: 17).

Guatemala atraviesa una transición epidemiológica propia de los países en vías de desarrollo. Los cambios significativos en la morbilidad y mortalidad de la población adulta, especialmente en el área urbana, están influenciados por los cambios en el estilo de vida, tales como el sedentarismo, el estrés y la alimentación no saludable. Por otro lado, destacan algunas enfermedades crónico-degenerativas como infartos, accidentes cerebro vasculares, diabetes *mellitus* y cirrosis hepática, a las que se debe prestar la debida atención.

Tabla 20
Morbilidad materna (2002-2011)

2002				2011			
Anemia	Infección urinaria	Enfermedad péptica	Infecciones respiratorias agudas	Gastritis	Infección urinaria	Resfriado común	Infecciones respiratorias agudas
11.13	8.17	7.58	6.78	19.25	17.26	16.28	10.49

Fuente: MSPAS (2002). *Memoria anual de vigilancia epidemiológica*; MSPAS (2012). Diagnóstico Nacional de Salud, Guatemala

Morbilidad y mortalidad
en menores de cinco años

En el período comprendido entre los años 2002 y 2012, el perfil epidemiológico de los niños menores de un año no presentó variaciones significativas, dado que las causas principales de morbilidad fueron las infecciones respiratorias y las enfermedades asociadas con la calidad del agua y los alimentos (tales como diarreas y parasitismo intestinal, entre otras). La tabla 21 muestra las principales causas de morbilidad para los años 2002 y 2012, lo que permite establecer una comparación.

Para medir los avances y/o retrocesos en la reducción de los índices de mortalidad en niñas y niños se identifican dos grupos de edad: el primero contempla a infantes de cero a once meses (mortalidad infantil) y, el segundo, incluye a la niñez menor de cinco años (mortalidad en la niñez). Estos dos grupos requieren la implementación de medidas de prevención durante los primeros años de vida, con la finalidad de garantizar su desarrollo integral.

La tasa de mortalidad infantil incluye a los niños y niñas que mueren en el período neonatal o post neonatal como consecuencia del limitado acceso a la atención durante el embarazo, parto y postparto. Muchas de las muertes en este grupo de edad pueden relacionarse con las condiciones nutricionales del entorno familiar, cuidado del infante, condiciones de salud y habitacionales en las que se desarrolla el período de gestación y el primer año de vida. Para el año 2002, la tasa de mortalidad infantil alcanzaba los 39 niños(as) por cada mil nacidos vivos. Aunque este indicador tuvo una

reducción positiva de 9 puntos porcentuales en 2009 (*Ensmi 2008/2009*), sigue siendo alto, por lo que en el corto plazo se deben continuar e incrementar las acciones que permitan reducir el flagelo significativamente.

Algunas acciones que han contribuido a disminuir estos índices se relacionan con el incremento del parto institucional, la implementación del Programa de Extensión de Cobertura (PEC), programas de protección social (atención a la salud, educación y/o seguridad alimentaria y nutricional) y campañas masivas de vacunación y desparasitación focalizadas en menores de dos años. No obstante, aún persisten brechas al respecto del promedio nacional de mortalidad infantil, en especial en el área rural, donde la prevalencia es del 38%, y en la población indígena, donde es del 40% (Segeplán, 2010).

Doce son los departamentos que se encuentran por encima del promedio nacional de mortalidad infantil, de los cuales diez reportan altos índices de mortalidad en la niñez. Algunos de los departamentos más afectados por la mortalidad en ambos grupos de edad son Chiquimula, Santa Rosa, Totonicapán, Sololá, San Marcos y Suchitepéquez (Segeplán, 2010).

Entre las principales causas de mortalidad en la niñez (menores de cinco años) se identifican la neumonía (34.4%), la diarrea (18.4%) y la desnutrición (3%). Estos padecimientos se incrementan a raíz de las condiciones precarias en las que vive un alto porcentaje de la población guatemalteca. La tasa de mortalidad en este grupo de edad se ubica en 45 por cada mil nacidos vivos para el período 2008-2009, frente a una tasa de 59 durante el año 2002 (*Ensmi 2008/2009*). Las brechas más significativas se observaban entre la población rural y urbana, así como entre la población indígena y no indígena. La

Tabla 21
Morbilidad infantil (menores de un año)

2002				2011			
Infecciones respiratorias agudas	Diarrea	Neumonía	Parasitismo Intestinal	Resfriado común	Diarrea aguda	Infecciones respiratorias agudas	Amigdalitis
51.14	8.07	4.37	1.99	30.6	8.9	11.7	4.9

Fuente: MSPAS (2002). *Memoria anual de vigilancia epidemiológica*; INE (2012). MSPAS (2012). Diagnóstico Nacional de Salud, Guatemala-

prevalencia en la población rural ascendió a una tasa de 51 por cada mil nacidos vivos, en tanto que en la población urbana era de 34; en la población indígena la prevalencia durante la medición realizada en el período 2008-2009 ascendió a 55, en tanto que en la población no indígena fue de 36 por cada mil nacidos vivos (*Ensmi 2008/2009*).

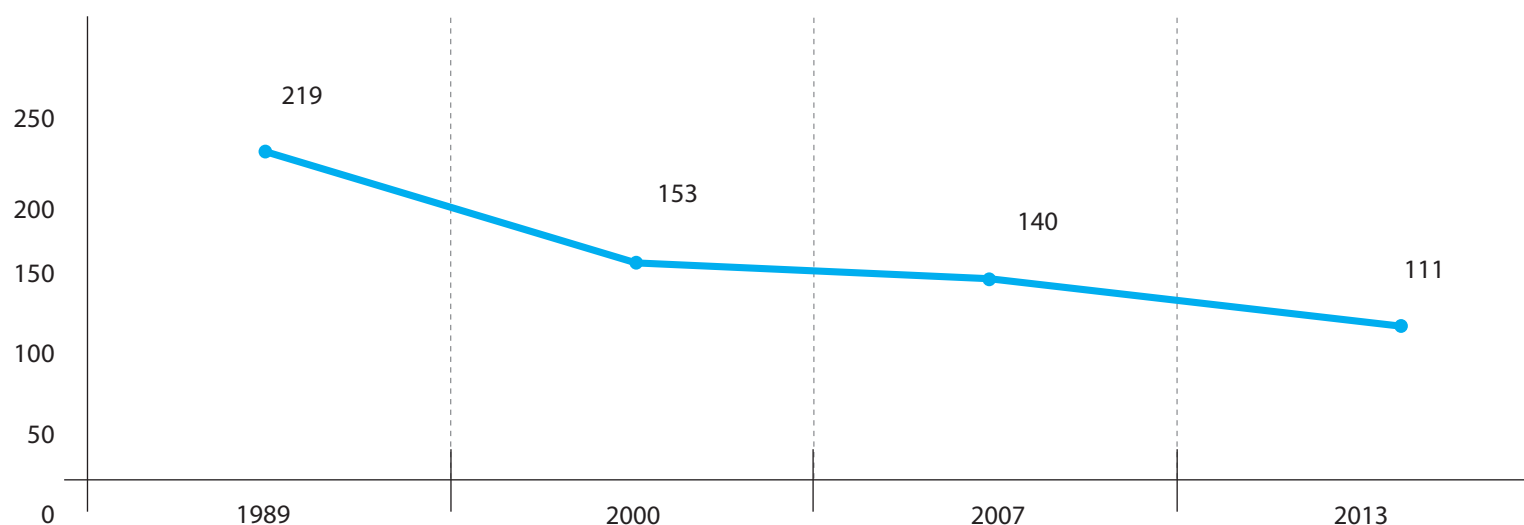
Los datos anteriores reflejan la vulnerabilidad de los niños y niñas menores de cinco años ante enfermedades que afectan su crecimiento, desarrollo físico e intelectual y, en muchos casos, pueden ocasionarles la muerte. Por lo general, estas enfermedades son prevenibles. Las estadísticas de salud evidencian que los mayores índices de morbilidad y mortalidad infantil se observan en el área rural y en población indígena. Mejorar las condiciones de salud infantil requiere intervenciones integrales que favorezcan las acciones preventivas y de promoción de la salud, así como mejorar el entorno familiar y comunitario.

Mortalidad materna

La razón de muerte materna (RMM) presenta el número de defunciones de mujeres debido a complicaciones durante el embarazo, parto o puerperio⁷¹ con relación al número total de nacidos vivos para un período determinado. Para el año 2000, se reportaba en el país una RMM de 153 por cada cien mil nacidos vivos; en 2007, este indicador se redujo en un 8.7%. Tras una serie de esfuerzos desarrollados por el MSPAS —en el marco de la *Ley de Maternidad Saludable* y como producto de acciones de auditoría social—, durante los años 2010, 2011 y 2012 pudo observarse una caída acelerada en la RMM, que en 2012 se redujo a 110 por cada cien mil nacidos vivos. (véase gráfica 16)

Entre las principales causas directas de la mortalidad materna se indican, para el año 2013, hemorragias, hipertensión, infecciones y abortos, variables que han sido constantes en la última década. Desde el año 2000 se observa una reducción de las muertes por infecciones y aborto, tal como se refleja en la tabla 22. (véase página 158)

Gráfica 16
Razón de mortalidad materna (1989-2013)



Fuente: Segeplán (2010). *Tercer informe de avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*; Segeplán/MSPAS (2011). *Estudio nacional de mortalidad materna*.

⁷¹ Período inmediato posterior al parto que suele extenderse por aproximadamente cuarenta días.

Tabla 22
Principales causas de mortalidad materna (en porcentajes)

Causa	Año		
	2000	2007	2013
Hemorragia	53.3	41	41
Hipertensión	12.1	16.6	25
Infecciones	14.4	15.5	8
Aborto	9.5	6.3	5

Fuente: MSPAS (2003). *Informe final de la línea basal de mortalidad materna para el año 2000*; Segeplán/MSPAS (2011). *Estudio nacional de mortalidad materna*.

Las situaciones de riesgo de la mortalidad materna se incrementan cuando las mujeres presentan otro tipo de enfermedades preexistentes, tales como anemia o problemas de nutrición, así como ausencia de controles prenatales periódicos y/o falta de asistencia a los servicios de salud especializados en atención del parto (especialmente cuando surgen urgencias obstétricas o por la condición de múltiples).⁷²

En 2002 se reportaba en el país un 41.1% de cobertura de partos con asistencia de personal sanitario especializado (médico o enfermera); en 2009, el indicador presentó un aumento de un poco más de diez puntos porcentuales (51.4%). Según datos de 2008-2009, un 48% de los partos se atendió en el domicilio de las embarazadas o en el de las personas que asisten el parto. En los últimos años se ha ido capacitando y consolidando una red de comadronas; no obstante, se observa una limitada incorporación de la atención con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, en los servicios de salud (*Ensmi 2008/2009*). Se advierte un bajo registro de atención a mujeres en su propio idioma o de atención a la salud tomando en consideración la cosmovisión de los pueblos indígenas. Ello implica, por ejemplo, la práctica del parto natural/vertical.

El control durante el embarazo es un indicador que se ha incrementado en casi nueve puntos porcentuales durante el período 2002-2009, pasando de un 84.3%, en el año 2002, a un 93.2%, en 2009.⁷³ La cobertura para lograr esta mejora se vincula con los PEC y con el apoyo de las comadronas, especialmente en el área rural y/o entre población indígena (*Ensmi 2008/2009*).

Los casos de muerte materna directa e indirecta se incrementan en los grupos de mujeres jóvenes cuyas edades, en 2013, se situaban en el rango de 15 a 34 años. En este grupo, el rango entre los 20 y los 24 años presentó el mayor número de casos de muerte materna; la edad mediana es 28. Aunado a esto, cabe mencionar que el 68% de los casos de muerte materna se registró entre mujeres indígenas, frente a un 32% de casos de mujeres no indígenas (MSPAS, Mesa Técnica de Mortalidad Materna, 2014).

Según la Mesa Técnica de Mortalidad Materna del MSPAS,⁷⁴ los departamentos que durante 2013 registraron una RMM mayor al promedio nacional fueron: Huehuetenango (228), Totonicapán (168), Petén (150), Quiché (153), Sacatepéquez (139), Izabal (133), Chimaltenango (128), Chiquimula (126), Alta Verapaz (126), San Marcos (124) y Jalapa (114).

Los casos de muerte materna tienen como causas principales una o varias de las cuatro demoras en la atención obstétrica: a) desconocimiento que tienen las mujeres, familias y comunidades acerca de los signos y señales de peligro sobre aquello que amenaza la vida del recién nacido y la de las mujeres durante el embarazo, parto y post-parto; b) inequidad de género que imposibilita a las mujeres tomar la decisión de asistir a los servicios de salud, porque esto es decidido por su pareja o familiar cercano (padres, suegros, comadrona, entre otros); c) dificultades de acceso a los servicios de salud por falta de vías de comunicación y medios de transporte; d) atención institucional deficiente e inoportuna.

En 2013, el MSPAS registró las demoras que incidieron en las muertes maternas. Un 44.5% de las muertes ocurrió por atención institucional deficiente e inoportuna; un 16.4% por

⁷² El riesgo de mortalidad materna se incrementa en la medida en que aumenta la paridad (número de partos).

⁷³ Es preciso resaltar que dicho registro presenta datos de por lo menos una cita de control prenatal durante alguno de los trimestres del embarazo, lo cual implica que no se tiene certeza de la calidad, periodicidad y proveedor exacto. Segeplán (2010). III Informe de Avances en el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Guatemala.

⁷⁴ La Mesa de Mortalidad Materna del MSPAS basa su análisis en la información del CNE, del Sistema de Información Gerencial en Salud (Sigsa), Viceministerio de Hospitales (VMH) y Viceministerio de Atención Primaria de Salud (VAPS).

desconocimiento de las mujeres; un 11.2% por decisión de otros acerca de asistir o no al servicio de salud; y el restante 2.5% por limitantes en las vías de acceso a los servicios de salud.

Los datos sobre mortalidad materna dan cuenta de que el mayor número de muertes se registra en mujeres jóvenes, especialmente en población indígena que vive en el área rural. Los departamentos más afectados son los que tienen elevados niveles de pobreza, ruralidad, baja escolaridad y alta fertilidad. Estos factores de riesgo son producto de la inequidad y exclusión social y económica que enfrentan estos sectores de la población. Reducir el número de muertes maternas lleva implícito eliminar las demoras en la atención obstétrica para la atención oportuna del embarazo y del parto, además de intensificar las acciones en materia de salud y educación sexual y reproductiva.

Debido a que la mortalidad materna es un problema en el que subyacen causas asociadas con desigualdades de género, étnicas, territoriales y económicas, y tomando en cuenta que este es un problema que además repercute en el bienestar general de la familia (puesto que se deja en la orfandad a niños recién nacidos y a hijos previos), su atención requiere acciones integrales que permitan superar las «barreras» identificadas y ubicadas geográficamente.

Salud sexual y reproductiva

La dinámica demográfica que incluye, entre otros, cambios en las estructuras de edades o consideraciones en torno a la distribución geográfica de las personas, es una de las dimensiones de análisis que se requiere para promover medios de vida sostenibles que garanticen el bienestar de las familias y las comunidades.

Guatemala presenta un aumento en el porcentaje de natalidad. En el año 2012 se registraron 388,440 nacimientos, esto es, un 4% más que en 2011. La relación de nacimientos registrados fue de 103 niños por cada 100 niñas. El departamento de Guatemala registró la mayor cantidad de nacimientos, mientras que El Progreso registró la menor cantidad.

En 2012, la tasa global de fecundidad fue de 3.1; se registraron 25.8 nacimientos por cada mil habitantes y la proporción de nacimientos en centros hospitalarios fue de 58.7%, tal como se muestra en la tabla 23.

Tabla 23
Indicadores de natalidad, fecundidad, proporción de madres menores de veinte años y nacimientos en centros hospitalarios (2012)

Indicador	Tasa
Tasa global de fecundidad	3.1
Tasa bruta de natalidad	25.8
Proporción de madres menores de 20 años	27.8
Proporción de nacimientos en centros hospitalarios	58.7

Fuente: INE (2012). Características estadísticas de la República de Guatemala.

Los departamentos que reportaron la mayor tasa bruta de natalidad en el año 2012 son Huehuetenango, Alta Verapaz y Chiquimula.

Un dato relevante es que, del total de nacimientos, el 27.8% correspondió a madres menores de veinte años. El porcentaje de embarazo adolescente ha ido aumentando en los últimos años. En 2011, se registraron 78,016 partos en niñas y jóvenes comprendidas entre los 10 y los 19 años de edad, así como un total de 2,841 partos en niñas de 10 a 14 años (INE, 2011). Se estima que la mayor parte de los embarazos que se presentan en este rango de edad corresponde a violaciones, abuso sexual, trata y/o explotación de personas,⁷⁵ por lo que el problema es aún más grave debido a las consecuencias y secuelas que estos embarazos/ violaciones provocan. Entre ellas se pueden mencionar la reducción de las posibilidades de tener un mejor desarrollo en el futuro, el impacto psicológico, físico y social negativo en las vidas de las niñas y las adolescentes, el estigma social, etc.

El estándar de referencia acerca del período fértil de las mujeres guatemaltecas se ha ampliado debido a la ocurrencia de partos en niñas desde los 10 años y en mujeres mayores de 49,

⁷⁵ En Guatemala, según el Código Penal, comete delito, violación o estupro quien tenga relaciones sexuales con menores de 14 años.

pasando de ser un estándar de 15 a 49 años, hacia uno que comprende desde los 10 hasta los 54 años de edad. Conviene indicar que los partos en niñas y en mujeres de avanzada edad son de alto riesgo.

El abordaje de la salud sexual y reproductiva como un derecho se encuentra institucionalizado en el país desde el año 2001, con la aprobación de la *Ley de Desarrollo Social*. En ella se considera que la educación sexual integral constituye una de las estrategias que permite tener una vida sexual coherente con la propia dignidad personal y las opciones de vida. La educación sexual integral debe conducir a tomar decisiones con información veraz, pertinente y oportuna; posibilita el desarrollo de una cultura de responsabilidad, así como el ejercicio de derechos al respecto de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos, con la suficiente libertad para decidir cuándo y con qué frecuencia procrear o no.

El acceso a la información sobre salud sexual y reproductiva es un elemento importante para promover la salud integral, la maternidad y paternidad responsables, reducir el riesgo de embarazos no deseados y la probabilidad de infecciones de transmisión sexual y VIH, especialmente entre la población joven que inicia su vida sexual antes de los 15 años. La *Ensmi 2008/2009* indica que la edad mediana de la primera relación sexual en hombres es de 17.2 años, y en mujeres es de 18.3.

En la última década se observa una evolución positiva en lo relativo al acceso universal a la salud sexual y reproductiva, incluyendo la posibilidad de regular la fecundidad mediante métodos de planificación familiar. Para el año 2009, la tasa de uso de anticonceptivos se ubicó en 54.1%.⁷⁶ Este indicador ha tenido un crecimiento de 10.8 puntos porcentuales con respecto al año 2002 (43.3%). No obstante, aún se ubican por debajo del promedio nacional la población indígena (40.2%) y la población que vive en el área rural (45.6%) (*Ensmi 2008/2009*).

El principal proveedor de métodos modernos de anticoncepción es el sector público (60.2%). Los métodos más utilizados por las mujeres son los modernos,⁷⁷ con un 44% de demanda, frente a un 10.1% de uso de métodos naturales.⁷⁸ Se reporta un 45.9% de las mujeres guatemaltecas sin acceso a métodos

de planificación familiar, lo que eleva a un 20.8% la necesidad insatisfecha en materia de planificación familiar (*Ensmi 2008/2009*).

La falta de acceso a métodos de planificación familiar está asociada con varios factores. Uno de ellos se refiere a las dificultades que enfrentan las mujeres como consecuencia de los imaginarios sociales sobre la sexualidad y su rol en la sociedad, lo cual genera dificultades para que las mujeres negocien el uso de métodos anticonceptivos en las relaciones sexuales (especialmente el condón). Otros factores son la limitada oferta institucional, el poco reconocimiento a prácticas culturales de los pueblos mayas, garífunas y xinkas, el escaso acceso a información integral sobre sexualidad, la falta de consejería y el nivel de escolaridad. Todo ello afecta la salud integral de las mujeres y sus posibilidades de planificar los embarazos.

VIH y VIH Avanzado

En Guatemala, según el CNE, el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y VIH avanzado se consideran una epidemia concentrada en grupos de mayor riesgo: hombres que tienen sexo con hombres, mujeres trans, trabajadoras y trabajadores sexuales, y privados de libertad. La prevalencia de VIH en población de 15 a 49 años, según estimaciones y proyecciones, se registró para el año 2013 en 0.93% (MSPAS/CNE, 2012).

En la mayoría de los casos, la infección está asociada con el nivel de escolaridad; en este sentido, son las personas analfabetas (18.6%) y con escolaridad primaria (37.9%) las más afectadas. Asimismo, de los casos notificados para el año 2012, el 75.2% se autoidentificó como ladino, frente a un 20.6% que dijo pertenecer al pueblo maya (MSPAS/CNE, 2014).

Se estima, para el año 2013, un total de 81,446 adultos y niños viviendo con VIH. De ellos, 78,417 son mayores de quince años; 3,029 están comprendidos entre las edades de cero a catorce años; y 2,148 casos responden a mujeres que necesitan prevención para la transmisión materno infantil (PTMI) (MSPAS/CNE, 2012). (véase gráfica 17)

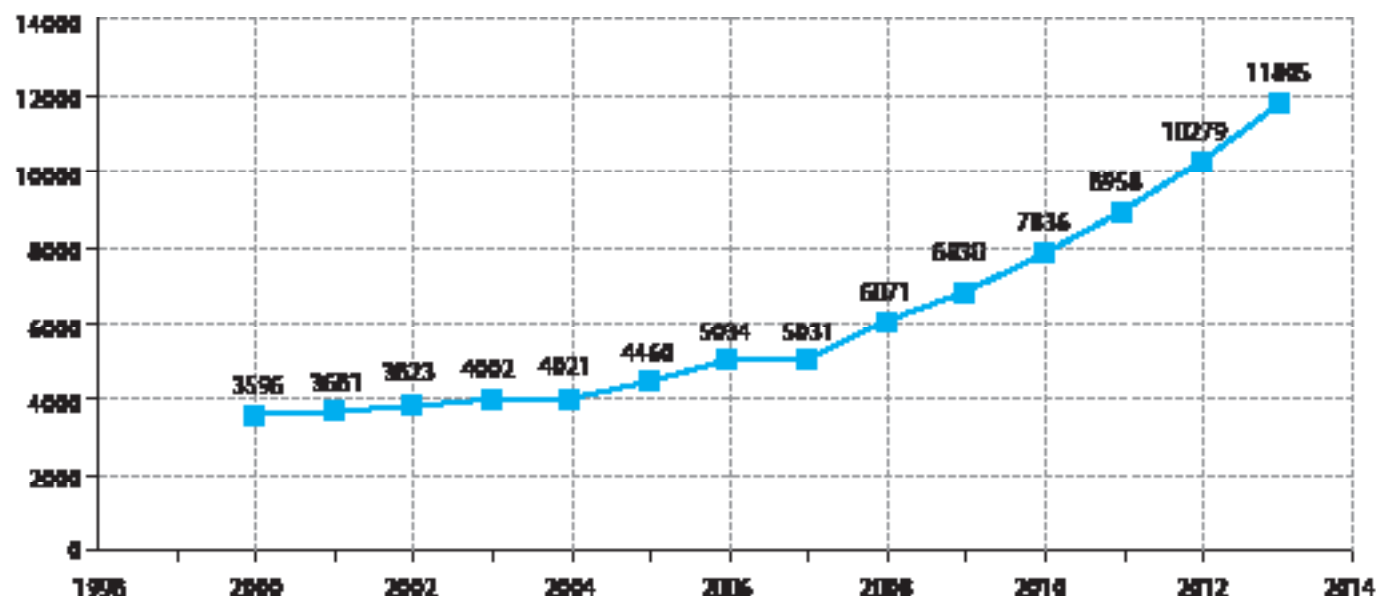
⁷⁶ Este dato hace referencia a las mujeres en unión que actualmente utilizan métodos de planificación familiar.

⁷⁷ Píldora, dispositivo intrauterino (DIU), condón femenino y masculino, inyección, métodos vaginales, etc.

⁷⁸ Por ejemplo, el ritmo y el retiro.

Gráfico 17

Casos nuevos de VIH (15 años y más, 2000-2013)

Fuente: MSPAS/CNE (2012). *Estimaciones y proyecciones de VIH y VIH avanzado 2011*.

Para el período 2000-2013, se estima un aumento significativo de personas entre los 15 y los 49 años de edad que requieren medicamentos antirretrovirales. En 2013, ha habido un incremento de 22,785 casos de VIH con respecto al año 2002, cuando se registró un total de 2,891 casos (MSPAS/CNE, 2012).

Dadas las características de la epidemia, la detección de casos de VIH es compleja, puesto que la persona que vive con el virus puede no presentar síntomas sino hasta cuando el flagelo se encuentra en una etapa avanzada. Por ello, en el país se estima un subregistro de hasta un 50% de los casos. El grupo de edad más afectado por la epidemia se encuentra entre los 20 y los 39 años de edad; se observa la prevalencia más alta en el subgrupo de los 25 a los 29 años (29.32%), perfilándose la posible infección aproximadamente diez años antes de que se presenten síntomas (MSPAS/CNE, 2012).

Según la *Ensmi 2008/2009*, únicamente un 22.54% de jóvenes entre los 15 y los 24 años identifica correctamente las formas de prevenir la transmisión del VIH y rechaza las principales ideas erróneas sobre la transmisión del virus. Los hombres son quienes presentan los índices más altos de conocimiento, con un 24.4%, frente a un 21.8% de las mujeres. Asimismo, el 57.78%

de hombres y mujeres de 15 a 49 años de edad que reportó relaciones sexuales con más de una pareja indicó, a su vez, el uso del preservativo en la última relación sexual de alto riesgo (en un 62.25%, para el caso de los hombres, y únicamente en un 24.6%, para el caso de las mujeres). Como se ha indicado, esto evidencia las relaciones desiguales entre los sexos, lo cual incide en la capacidad de negociar el uso del condón, aumentando, por consiguiente, el riesgo y la vulnerabilidad frente a las ITS, el VIH y el sida (*Ensmi 2008/2009*).

La forma de transmisión más alta es la sexual, en el año 2013 ascendió a 93.6% de los casos detectados, y las áreas de mayor riesgo siguen siendo aquellas donde se concentra mayor cantidad de población (o lugares fronterizos y comerciales). Los corredores migratorios y las zonas costeras se presentan como potenciales lugares de transmisión; los departamentos más afectados son Retalhuleu, Escuintla, San Marcos Izabal y Suchitepéquez (MSPAS, 2013).

El incremento sustancial de casos registrados entre el período 2000-2013 se relaciona con el incremento de cobertura en el acceso a la prueba, especialmente entre poblaciones que se encuentran en más alto riesgo y vulnerabilidad.

También han aumentado los tamizajes⁷⁹ en embarazadas. Pese a las dificultades en la producción y análisis de los datos, se puede inferir que las estrategias de prevención no están siendo eficientes puesto que no está demostrada la correlación entre la labor de detección y el aumento de nuevos casos.

Los datos anteriores indican que el VIH se caracteriza por su concentración en poblaciones de mayor riesgo. Afecta fundamentalmente el corredor epidemiológico, aunque algunos estudios indican que existe el riesgo de que la epidemia se expanda a poblaciones heterosexuales, pobres e indígenas. Por ello, es necesario incidir en las condicionantes sociales que influyen en la población en general. En este sentido, la educación integral en sexualidad, la promoción del uso del condón y el acceso a pruebas de detección temprana cobran un papel importante para reducir el número de nuevos

casos. Asimismo, la atención médica y el acceso a retrovirales es imprescindible para garantizar el derecho a la salud de las personas que viven con VIH.

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y su red de servicios

De acuerdo con el modelo de atención, el MSPAS ha desarrollado una red de servicios, para lo cual cuenta con la infraestructura básica. Esta red es la que da respuesta a la demanda social de atención médica.

Existe infraestructura en todos los niveles de atención, aunque no se tienen datos actualizados sobre su cantidad y calidad. La red de servicios de salud se organiza por niveles, a partir de

Tabla 24
Red de servicios del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2011)

Nivel de atención	Servicios	Cantidad
Primero	Puestos de salud (PS)	777
	Puestos de salud fortalecidos fines de semana (PSF/FS)	245
	Puestos de salud fortalecidos (PSF)	64
	Unidades mínimas (UM)	15
	Total primer nivel de atención	1,101
Segundo	Centros de atención permanente (CAP)	180
	Centros de salud (C/S)	110
	Centros de atención del paciente ambulatorio (Cenapa)	40
	Centros de atención integral materno-infantil (Caimi)	5
	Maternidad cantonal	4
	Centros de urgencias médicas (CUM)	3
	Clínicas periféricas	2
	Servicios especializados	2
	Total segundo nivel de atención	346
Tercero	Hospitales	45
	Total tercer nivel de atención	45
Servicios del MSPAS a nivel nacional		1,492

Fuente: DG/Siás.

⁷⁹ Estrategia preventiva para la detección temprana de infecciones o enfermedades asintomáticas.

la complejidad de las funciones que se ejecutan. El primer nivel está constituido por los centros comunitarios y puestos de salud; el segundo, por los centros de salud instalados en el ámbito municipal y, generalmente, en las cabeceras municipales y centros poblados (de 5,000 a 20,000 habitantes); y, el tercer nivel, por los hospitales departamentales, regionales y de referencia. Para el año 2011, un 74% de la infraestructura está dedicada al primer nivel de atención; 23% para el segundo nivel y 3% para el tercer nivel, tal como se muestra en la tabla 24.

Aunque no existe información precisa, se puede indicar que, en materia de equipamiento, la totalidad de los servicios cuenta con el equipo básico. Con relación a la seguridad de la infraestructura, solamente se tiene información parcial. Según un estudio realizado por OMS/OPS en el año 2010, «[...] los hospitales de Cobán, Alta Verapaz; Salamá, Baja Verapaz; Mazatenango, Suchitepéquez; los hospitales distritales de Santa Catarina La Tinta y San Cristóbal Verapaz, Alta Verapaz; y ocho instalaciones menores de la Red de Servicios de la ribera del Polochic, necesitan fortalecer los elementos estructurales, no estructurales y de funcionamiento» (OMS/OPS). Así, se hace necesario realizar una evaluación de la totalidad de la red de servicios para establecer su capacidad de resiliencia ante diferentes amenazas.

Educación

La educación es un derecho humano reconocido por Guatemala, tanto a nivel nacional, como internacional. Al respecto, la *Constitución Política de la República*, en el artículo 71, contempla la obligación del Estado de brindar el servicio educativo y, en el artículo 74, incorpora el principio de gratuidad. La *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, de la cual el país es signatario, establece que «Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria» (artículo 26).

El ejercicio del derecho a la educación está vinculado con otros derechos que permiten un desarrollo integral y pleno; entre ellos, el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, a la participación social, el derecho a trabajar y recibir salario justo, a

tener condiciones de vida con calidad, a la participación política, entre otros. Diversos estudios indican que la educación es una vía para romper el círculo de la pobreza y un mecanismo para la movilidad social, por ello cobra vital importancia aumentar los grados de escolaridad y la calidad de la educación de los y las guatemaltecos.

Según las proyecciones de población, para el año 2012 se registra que la población en edad escolar, entre 5 y 18 años, ascendió a 5,623,077. De acuerdo con la normativa educativa, estos niños, niñas y adolescentes deberían estar inscritos según su edad en el nivel preprimario, primario, ciclo básico o ciclo diversificado.

En el período 2002-2012, la tasa neta de escolaridad (TNE)⁸⁰ mostró una tendencia creciente en todos los niveles educativos hasta el año 2009. A partir de 2010, se observa una disminución en las TNE de los niveles preprimario y primario, cuyas causas se están analizando. Los valores de la TNE del año 2013 son de 45.60% en el nivel pre primario y de 85.40% en el nivel primario. (véase gráfica 18, página 164)

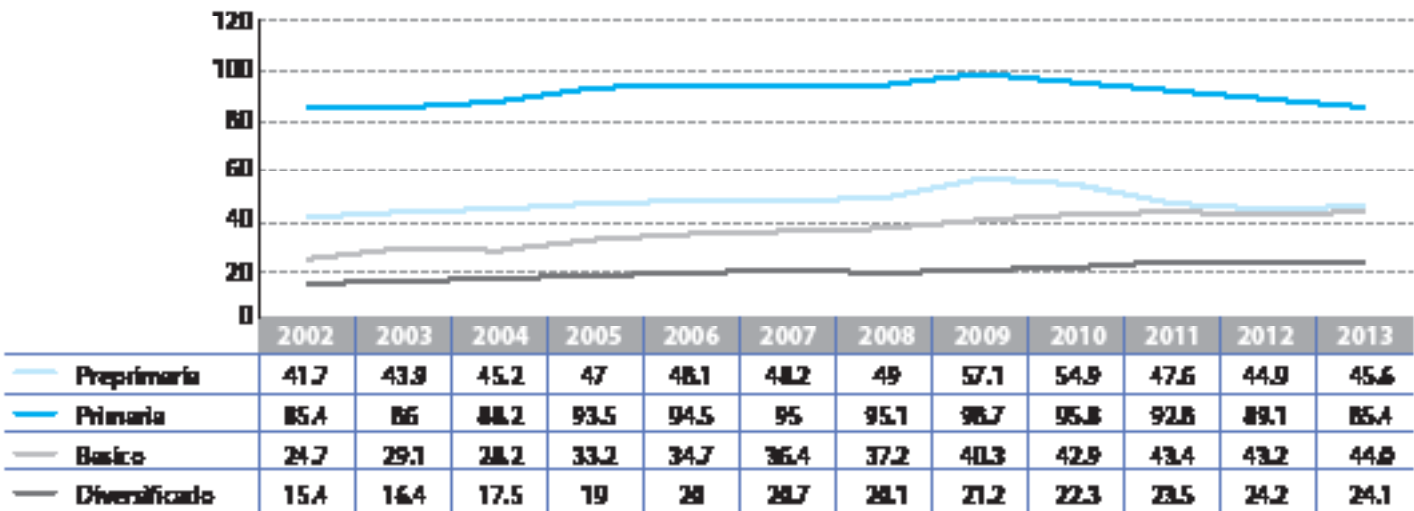
Aun cuando se han realizado diversos esfuerzos, las condiciones de rezago histórico (como la pobreza, desnutrición crónica, necesidades básicas insatisfechas, dificultades de comunicación y acceso, entre otros) no han permitido el logro del ciento por ciento de cobertura en el nivel primario.

Los logros en el ciclo básico y diversificado, si bien han sido sostenidos, revelan una brecha amplia de acceso al sistema educativo. Solo 44 de cada 100 adolescentes entre 13 y 15 años de edad están cursando el ciclo básico según su edad, y solo 24 de cada 100 adolescentes entre 16 y 18 años están cursando el ciclo diversificado. Una porción importante de adolescentes en estos rangos etarios no está fuera del sistema educativo: se encuentra estudiando con sobre edad en la primaria o el ciclo básico según los indicadores de grado/edad del Mineduc.

El sistema educativo registra que, pese a que muchos niños y niñas se inscriben en algún centro escolar, las condiciones de aprendizaje dificultan la culminación del grado, ciclo o nivel educativo. Según el Ministerio de Educación (Mineduc), la tasa de fracaso escolar, que es la suma de la proporción de

⁸⁰ La TNE estima el porcentaje de niños y niñas que, según su rango de edad, están matriculados en algún centro educativo (público, privado o por cooperativa) en comparación con el total de niños y niñas estimado en las proyecciones de población para ese mismo rango de edad. Las proyecciones actuales están basadas en el censo de 2002.

Gráfica 18
Tasa neta de escolaridad en todos los niveles (2002-2013)



Fuente: elaboración propia, con base en datos del Ministerio de Educación (2013).

estudiantes que abandonan y la de los que no aprueban, en el año 2010 era 23.2% y para el año 2013 se había reducido a 18.6% en todos los niveles. Los estudiantes de primer grado de primaria y primero del ciclo básico son los más afectados, reportando para el año 2013 un 29.3% y 44.4% respectivamente. Los departamentos de Chiquimula, Zacapa, Petén, Izabal y Alta Verapaz tienen las tasas más altas de fracaso escolar.

El fracaso escolar es multicausal y se relaciona con debilidades del sistema escolar que son un reflejo de las desigualdades sociales que vive el país, evidenciándose en la falta de adecuada formación docente, escasa y/o inadecuada infraestructura escolar y limitaciones en la entrega educativa con pertinencia lingüística y cultural.

Para 2013, el 69.6 % de niñas y niños que iniciaron el nivel primario cinco años antes, permaneció dentro del sistema escolar (tasa de conservación). Debido al ingreso tardío en edad y repitencia a lo largo de la primaria, muchos niños y niñas finalizan este nivel después de los 12 años de edad. Concluir tardíamente limita las oportunidades de los niños/as de continuar en el ciclo básico y posteriormente en el ciclo diversificado, con diferencias por sexo. Este fenómeno se ve reflejado a nivel territorial, pues son los departamentos con menores tasas netas de cobertura en el nivel primario, los que

registran los más bajas tasas de cobertura en el ciclo básico en el año 2013 (menos del 35%). Estos departamentos son: Petén, Quiché, Alta Verapaz y Totonicapán.

El nivel de exclusión educativa aumenta en el ciclo diversificado donde, para 2013, se registra que cuatro departamentos tienen una cobertura neta menor de 15%. En doce departamentos la tasa neta de escolaridad es de 16 a 25%, mientras que cuatro departamentos reportan una cobertura entre 26 y 35%. Solamente los departamentos de Guatemala y Quetzaltenango registran una cobertura mayor de 35%.

Los datos anteriores reflejan la exclusión educativa de adolescentes y jóvenes en el nivel medio, principalmente en el ciclo diversificado. Para 2011, según datos de CECC/SICA, más de 800,000 adolescentes comprendidos entre los 13 y los 18 años estaban fuera del sistema educativo. Asimismo se observa un vacío en las oportunidades de formación técnica y en el acceso a tecnología de la información y comunicación dado, entre otros, a que la oferta educativa en el ciclo diversificado es principalmente proporcionada por el sector privado y a que el sector público cuenta con escaso presupuesto por estudiante.

La calidad de la educación también es una variable importante y necesaria de observar en el análisis sobre el ejercicio de este derecho. Esta variable impacta el desarrollo integral de las personas y las sociedades; su contribución está directamente relacionada con el desarrollo económico, social y político del país. Los aprendizajes pertinentes y de calidad permiten que la sociedad cuente con personas educadas, informadas, activas y emprendedoras, innovadoras y creativas, que se constituyen en una masa crítica ciudadana. Alcanzar estos niveles de formación es un reto para el país. Así lo evidencia el logro en lectura y Matemáticas que tienen los graduandos del nivel medio, tal y como lo muestran los resultados de las pruebas estandarizadas en esas áreas efectuadas entre 2006 y 2013. Estas pruebas evalúan las capacidades de pensamiento para analizar, comprender y resolver problemas o enfrentar situaciones de manera exitosa.

Según los resultados de las pruebas, se observa que en ambas áreas el logro es bajo. En Matemáticas es aún más grave que en el área de Lenguaje. (véase gráfica 19)

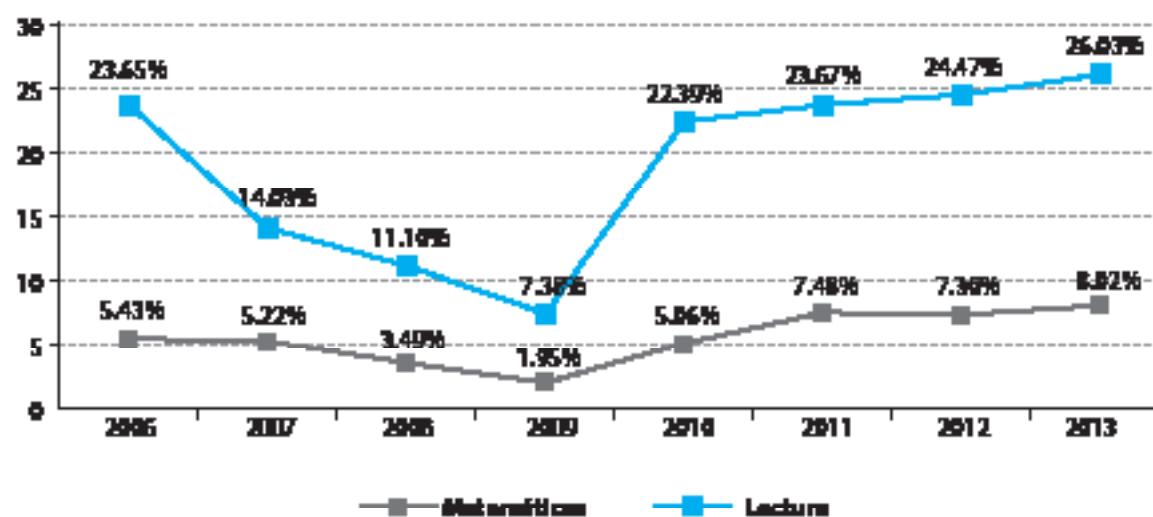
La presencia de profesionales innovadores y capaces de promover cambios económicos, sociales y políticos da viabilidad a la construcción del desarrollo humano sostenible. Ello requiere que el sistema educativo genere aprendizajes de calidad y con pertinencia; también demanda una formación sólida y diversificada que permita enfrentar los retos que se presentan en todos los campos. Los resultados de las pruebas estandarizadas aplicadas por el Mineduc evidencian los retos que el país debe enfrentar en el corto, mediano y largo plazo, motivo por el cual resulta indispensable mejorar la formación de los docentes.

Los graduandos de magisterio tienen un nivel más bajo de logro que los graduandos en general. Esto implica un grave problema porque, en este caso, se trata de los nuevos maestros y maestras que se incorporaran al sistema educativo con la misión de desarrollar los aprendizajes de los niños que ingresan al sistema educativo.⁸¹ (véase tabla 25, página 166)

Si se analizan los resultados desagregados de las pruebas (por sexo, área, sector, jornada, rama de enseñanza, plan de estudios e identificación étnica), se observa que los menores logros en el

Gráfica 19

Porcentaje de graduandos del nivel medio que alcanzan el logro en lectura y matemáticas (2006-2013)



Fuente: Ministerio de Educación, Dgedeca 2013

⁸¹ La formación inicial de docentes para la primaria está en proceso de transición. En 2014 se gradúa la última cohorte. En 2013 se inició la formación en dos etapas: un bachillerato con orientación en educación en el ciclo diversificado del nivel medio y un profesorado en primaria (con especialidades) en la universidad.

Tabla 25
Graduandos del nivel medio que alcanza el logro en matemáticas y lectura por ramas de enseñanza, año 2013, en porcentajes

Evaluación	Logro nacional	Rama de enseñanza				
		Bachiller	Perito	Magisterio	Secretariado	Técnico
Matemáticas	8.02%	11.39%	6.98%	4.55%	1.73%	6.06%
Lectura	26.03%	28.55%	27.44%	21.55%	21.16%	21.21%

Fuente: Ministerio de Educación, Digeduca 2013

desarrollo de habilidades de comprensión lectora y matemática se dan principalmente en mujeres y estudiantes en el área rural. Asimismo, en estudiantes de centros educativos por cooperativa y municipales, en personas que estudian en jornada nocturna, en quienes asisten a plan dominical y en garífunas y xinkas (véase tabla 26). Estos datos reflejan y confirman la exclusión en el acceso a una educación de calidad de parte de jóvenes y adultos de sectores de la población en pobreza y pobreza extrema, quienes por su interés de superarse, en muchos casos estudian y trabajan y optan por alternativas, modalidades y jornadas educativas como el plan fin de semana.

Tabla 26
Resultados de logro de aprendizajes 2013

Graduandos 2013	Matemática	Lectura
Logro nacional	8.02%	26.03%
Mujeres	5.68%	25.10%
Estudiantes del área rural	5.73%	19.42%
Estudiantes por cooperativa	2.40%	15.38%
Estudiantes de establecimientos municipales	2.41%	14.25%
Jornada nocturna	4.13%	19.94%
Estudiantes que asisten a plan dominical	1.46%	8.74%
Estudiantes Mayas	4.02%	14.66%
Estudiantes Garífunas	1.85%	9.17%
Estudiantes Xinca	2.32%	14.32%

Fuente: Ministerio de Educación, Digeduca 2013

Estos resultados muestran la dificultad que tendrán los egresados para incorporarse a la educación superior o al mundo laboral, en donde se requieren habilidades numéricas y lingüísticas, así como capacidad de aplicar los conocimientos a la solución de problemas cotidianos. Con ello se restringen las oportunidades educativas y laborales de las juventudes, se limita el crecimiento económico y se retarda, finalmente, el desarrollo del país.

Un desafío que el Mineduc enfrenta para progresar en su desempeño, tanto en materia de cobertura como de calidad educativa, es mejorar y ampliar la infraestructura. Para alcanzar los indicadores actuales, el Ministerio ha desarrollado la infraestructura mínima, pese a las muchas dificultades. Es importante indicar que desde 1976, año del terremoto que mayores daños generó al país, muchos establecimientos educativos debieron compartir el edificio escolar. Desde entonces la inversión en infraestructura no ha respondido a la demanda real. Por ello se ha acudido a diversos mecanismos para dar respuesta a las necesidades a este respecto; tal es el caso de los fondos sociales creados a inicios de 2000. El Mineduc solamente cuenta con asignaciones presupuestarias para reparaciones, pero le corresponde la rectoría en materia de infraestructura escolar.

Aun cuando es una necesidad importante, no se cuenta con un censo actualizado sobre la infraestructura escolar. En 2005 se realizó un esfuerzo para establecer la demanda real, tanto de nuevos edificios como de la ampliación o mejoramiento que se debía implementar en los ya existentes. Los datos, en ese año, indicaron que solamente un 53% de los establecimientos contaba con las condiciones mínimas para desarrollar los procesos pedagógicos, dado que el 63.9% de las aulas tenía el piso en buen estado, el 22.7% de los planteles contaba

con paredes en una regular condición, el 24.4% tenía sus techos en regular estado y una cuarta parte de las letrinas requería reparación (Empresarios por la Educación, 2005). Estas deficiencias no solo no favorecen los procesos educativos, sino que también reproducen las inequidades sociales pues se replican las mismas carencias que tienen los niños en sus hogares y comunidades, con lo cual se limitan las posibilidades de contar con espacios adecuados para el aprendizaje.

En la actualidad, el Mineduc cuenta con una plataforma virtual para actualizar los datos de infraestructura; sin embargo, la misma solo brinda información por escuela y no consolida la demanda nacional, pues los datos que se presentan son de 2005 y algunas escuelas tienen información de 2006. Un dato que puede brindar información aproximada acerca de la capacidad de cobertura actual de la infraestructura es el número de establecimientos que funcionaron durante el año 2013, aclarando que el número de establecimientos no corresponde al número de edificios (véase tabla 27). Muchos edificios educativos albergan diferentes centros educativos que funcionan en jornadas diferentes: matutina, vespertina y/o nocturna.

La falta de un censo escolar detallado por grado, sector y área, imposibilita realizar análisis sobre el posible hacinamiento en las aulas, así como el promedio de alumnos por docente. Al respecto de este último, el dato nacional indica que para el año 2013 el promedio de alumnos por docente en el nivel primario fue de 25, lo que significaría que Guatemala tiene un buen estándar. Sin embargo, es necesario considerar que este

indicador no es una cuenta específica y exacta sino un promedio de estudiantes por servicios que brindan los docentes, que no refleja la escasez ni el hacinamiento.

El país requiere la realización de un censo escolar nacional que permita establecer la necesidad real de infraestructura y equipamiento educativo (número de alumnos por aula, ambientes con los que cuenta el edificio escolar, estado de las paredes, techo y piso, servicios básicos de saneamiento, entre otros). Ello, con el fin de favorecer la disponibilidad de espacios pedagógicamente diseñados para mejorar el aprendizaje.

Analfabetismo

El analfabetismo es el resultado de la exclusión que han enfrentado las personas adultas durante la niñez, dado que son ellas quienes no accedieron al sistema educativo en la etapa de vida correspondiente. Esta exclusión también se encuentra influenciada por algunos patrones culturales, en especial en el caso de las mujeres, quienes usualmente no asistieron a la escuela debido a una decisión familiar en la que se priorizó a los niños. Por ello, el analfabetismo se considera un indicador de la desigualdad.

En la actualidad, se conciben las competencias de alfabetización como uno de los requisitos indispensables para la defensa, desarrollo de habilidades y materialización de derechos implicados en el ejercicio de una ciudadanía plena. Esto es, la posibilidad de las personas de acceder, elegir y apropiarse de las oportunidades que ofrece la vida en sociedad y, a la vez, enriquecerla por medio de su participación activa.

Tabla 27
Centros educativos que funcionaron en 2013, por nivel educativo y sector

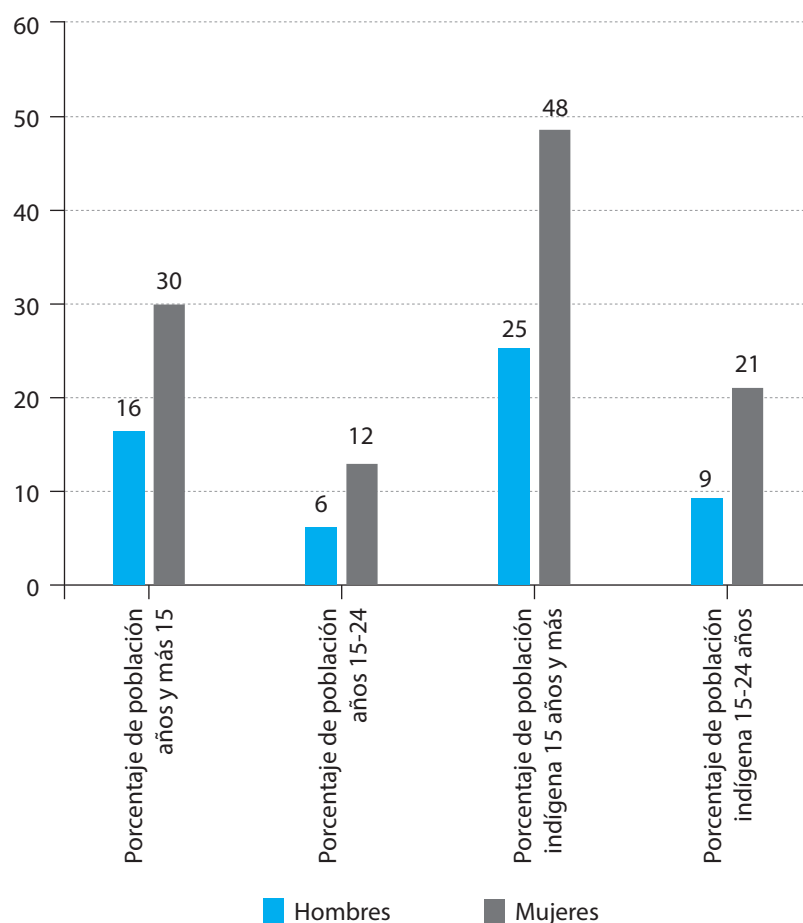
Nivel educativo	Público	Privado	Cooperativa	Total
Preprimaria bilingüe	3,306	55		3,364
Párvulos	9,280	2,501		11,817
Primaria	16,208	2,796		19,070
Primaria de adultos	160	168		333
Básico	3,052	3,451	952	7,561
Diversificado	558	3,148	122	3,897
Total	32,564	12,119	1,074	46,042

Fuente: Sistema de Información Educativa -DIPLAN- 04/06/2014

En Guatemala, el analfabetismo es el reflejo de un entorno económico, social y cultural excluyente que ha relegado del sistema educativo a la población adulta mayor de 15 años, especialmente a mujeres y jóvenes del área rural en condiciones de pobreza y pobreza extrema. En el período comprendido entre 2002 y 2011, el analfabetismo referido a personas mayores de 15 años reflejó una tendencia a la baja, pues disminuyó de 29.32 a 17.46%, es decir, se redujo 11.86 puntos porcentuales. Esto es resultado de la ampliación de cobertura del nivel primario y del impulso de los programas de alfabetización y post-alfabetización para la población adulta.

El derecho a la educación de las mujeres es todavía un desafío. Para el año 2011, tres de cada diez mujeres mayores de 14 años, y una de cada diez, entre 15 y 24 años, no sabían leer y escribir. Una de cada dos mujeres indígenas mayores de 14 años no sabía leer y escribir. (véase gráfica 20)

Gráfica 20.
Porcentaje de analfabetismo en población de quince años y más (2011)



Fuente: Encovi 2011.

Cabe señalar que el desarrollo de capacidades de las personas tiene un impacto positivo sobre la salud, el nivel de conocimientos o el acceso a recursos. Convierte a las personas en seres más «competitivos». Esta competitividad individual, obtenida a partir de la formación de capacidades para la vida y la oportunidad de acceso al trabajo, tiene además un carácter social, que beneficia directamente a la población.

La dinámica migratoria y el desarrollo social

La dinámica migratoria dentro del país es compleja. La población sale de su lugar de origen en busca de mejores condiciones de vida y la mayoría no regresa, tal como lo muestra la información presentada por las diferentes *Encovi*, según las cuales la población que migró para toda la vida es muy alta. En el año 2000 fue un total de 53.3%; para 2006 ascendió a 63% y, para 2011, fue de 68.8%. En tanto que la migración de uno y cinco años, para el año 2000, sumó un total de 7.6% y, para 2011, fue de 3.5%.

En términos generales, las razones principales que han dado origen a la migración interna se mantienen a lo largo del tiempo. La magnitud de dichas razones es lo único que se modificó, tal como se observa en la tabla 28.

En el ámbito del tema migratorio, otro sector que debe ser atendido por los mecanismos de asistencia social es el de los guatemaltecos que retornan al país, especialmente los deportados por otras naciones, cuyo número crece año tras año.

De acuerdo con cifras citadas en el informe de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) de 2013, durante el período 2001-2010 se observó un crecimiento importante de la cantidad de guatemaltecos que emigró hacia los Estados Unidos, destino principal para los connacionales en el exterior. Según el censo de dicho país, de 2000 a 2010 la cantidad de guatemaltecos habría crecido de 372 mil a más de un millón; sin embargo, la OIM estima que esa cifra supera los 1.6 millones. Esto es congruente con el hecho de que las remesas familiares se multiplicaron por ocho durante el período comprendido entre 2000 y 2012, con lo cual el país se convirtió en el destino más importante para las remesas en la región.

Aunque la migración aumentara recientemente, también se ha visto enfrentada con políticas migratorias más severas por parte de los Estados Unidos. De esa cuenta, según la OIM (2013), entre 2002 y 2012 regresó al país un total de 227,383

Tabla 28
Causas de la migración interna (2000 y 2011)

	Año 2000		Año 2011	
	Causa	Porcentaje	Causa	Porcentaje
1	Familia	44.11	Trabajo	39.63
2	Trabajo	18.2	Otros	22.40
3	Matrimonio	11.29	Matrimonio	16.16
4	Vivienda/servicios	11.1	Familia	8.28
5	Violencia	6.29	Estudio	6.62
6	Otros	5.8	Violencia	3.60
7	Estudio	2.59	Vivienda/servicios	2.34
8	Salud	0.62	Salud	0.97

Fuente: Segeplán (2013). *Informe avances 2013. Política de Desarrollo Social y Población.*

personas. Esto, sin embargo, no ha provocado emigración significativa hacia otros destinos, que apenas acogen a unas 83 mil personas, lo que equivale tan solo a un 5% del total de población guatemalteca en el exterior, según la misma fuente. En este caso, los destinos principales son Belice, Canadá, El Salvador y España.

Existe también un flujo importante de trabajadores transfronterizos entre Guatemala y México, cuya cantidad es imprecisa. La fuente señalada estima que en el año 2003 se trataba de unas 45,000 personas.

En Guatemala, según el estudio del Banco Mundial (2009), las remesas han tenido un papel importante, dado que ha contribuido a que más del 40% del consumo familiar se realiza con recursos provenientes de esta fuente. De acuerdo con los datos de UNICEF las familias usan las remesas tanto para consumo como para inversión, lo que permite inferir un impacto positivo en la calidad de vida de las mismas, así como en la economía local. De acuerdo con este estudio las familias utilizan las remesas de la siguiente manera: consumo 49.4%; específicamente en alimentos, vestuario, enseres domésticos y transporte. Para inversión y ahorro destinan 20.4%; en consumo intermedio 18.4%; (esta categoría alude a la adquisición de bienes para la venta, alquileres, pago de deuda) y finalmente para inversión social destinan 11.9%, lo que incluye gastos en salud y educación. (UNICEF, 2011)

No obstante, la migración tiene consecuencias negativas como la desintegración familiar y la pérdida de talento valioso para la región. Además, el costo económico de migrar puede ser una carga económica pesada para la familia, amén de los riesgos significativos que enfrentan los migrantes durante su tránsito al país de destino como consecuencia del accionar de la delincuencia común y el crimen organizado. Como se sabe, las acciones criminales a las que se hace referencia van desde vejámenes y secuestros, hasta explotación e, incluso, masacres.

Las causas de la migración internacional siguen siendo, en su mayoría, de carácter económico y están vinculadas con la búsqueda de empleo y mejoras salariales para la satisfacción de necesidades básicas, especialmente la construcción de vivienda y la reunificación familiar.

Junto al fenómeno de la migración es necesario analizar el fenómeno de la deportación. Según las estadísticas con que cuenta la Dirección General de Migración, en el año 2013 fueron deportados de Estado Unidos 50,221 personas; de ellos 313 eran menores de edad. Comparado con las cifras del año 2012 la deportación creció en un 24%. Algunos de éstos guatemaltecos y guatemaltecas tratan de insertarse a la vida laboral en el país y otros intentan retornar a Estados Unidos, especialmente los que no logran un empleo digno.

Ciencia y tecnología

Promover el bienestar de la gente requiere innovaciones y nuevos conocimientos. Es indispensable desarrollar mecanismos novedosos para resolver problemas, potenciar las capacidades y habilidades de las personas y de los recursos con los que cuenta el país.

Dado que se vive en sociedades del conocimiento cada vez más internacionalizadas, en las que la ciencia y la tecnología revisten una creciente importancia para el desarrollo social y económico, la creación de capacidades constituye un factor vital para trascender a una sociedad más incluyente y reducir las inequidades.

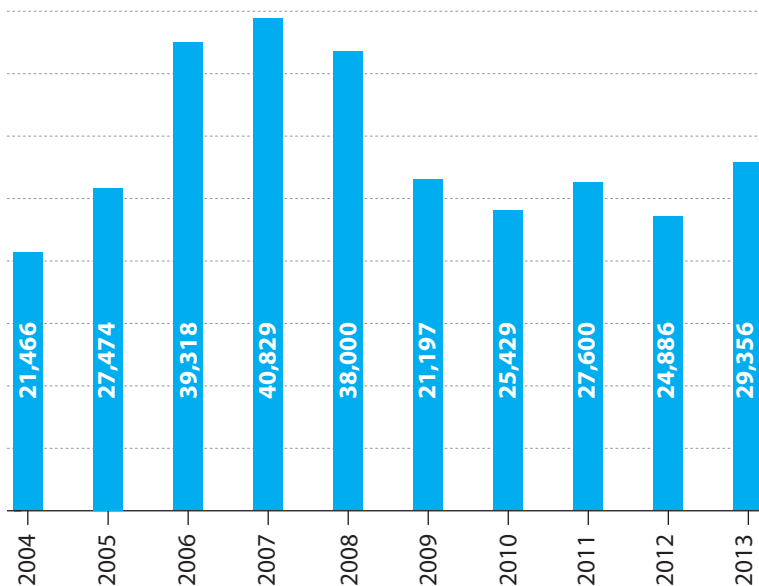
La pobreza se suele contemplar desde un ángulo estrictamente económico, pero es un problema que guarda una estrecha relación con el acceso limitado que las personas sumidas en ella tienen a los conocimientos y recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. La ciencia y la tecnología son fundamentales para satisfacer las necesidades en todos esos ámbitos y deben tener en cuenta y adecuarse al contexto cultural, social, económico, educativo y cognitivo de las personas, capacitándolas para que puedan desarrollar sus medios de vida.

Desde hace varios años, Guatemala ha reconocido esta necesidad en la *Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico, Decreto 63-91*, en cuyos enunciados se indica que «[...] el Estado reconoce a la ciencia y la tecnología como bases fundamentales del desarrollo nacional», estableciendo, además, que «[...] es preciso estimular su generación, difusión, transferencia y utilización». Asimismo, define los mecanismos institucionales de apoyo, orientación y coordinación para el efecto.

Este *Decreto* crea un organismo nacional de dirección y coordinación del desarrollo científico y tecnológico del país: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Concyt), integrado por el vicepresidente de la República, el ministro de Economía, el presidente de la Comisión de Ciencia y Tecnología del Congreso de la República, el presidente de la Cámara de Industria, el presidente de la Cámara del Agro, el presidente de la Cámara Empresarial, el rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, un rector en representación de las universidades privadas y el presidente de la Academia de Ciencias Médicas, Físicas y Naturales de Guatemala. Este Consejo es responsable de «[...] conocer todos los aspectos relacionados con ciencia y tecnología a nivel nacional».

Este mandato fue formulado en 1991, fecha desde la cual Concyt ha venido realizando diversos esfuerzos, tanto de sistematización como de promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico en campos como salud, agricultura, energía, construcción, industria, medio ambiente, recursos humanos, entre otros. A pesar de ello, las acciones son insuficientes. Aún no existe una correspondencia entre los esfuerzos en investigación, tecnología e innovación y su aporte para la transformación de las condiciones sociales, económicas y políticas del país. En este sentido, vale la pena destacar que los recursos que se han asignado a esta actividad ascienden a montos diferentes cada año, con lo cual definir una agenda de investigación de mediano plazo es bastante complejo. La gráfica 21 muestra este comportamiento presupuestario.

Gráfica 21
Ciencia y tecnología: presupuesto vigente (2004-2013)
En millones de quetzales

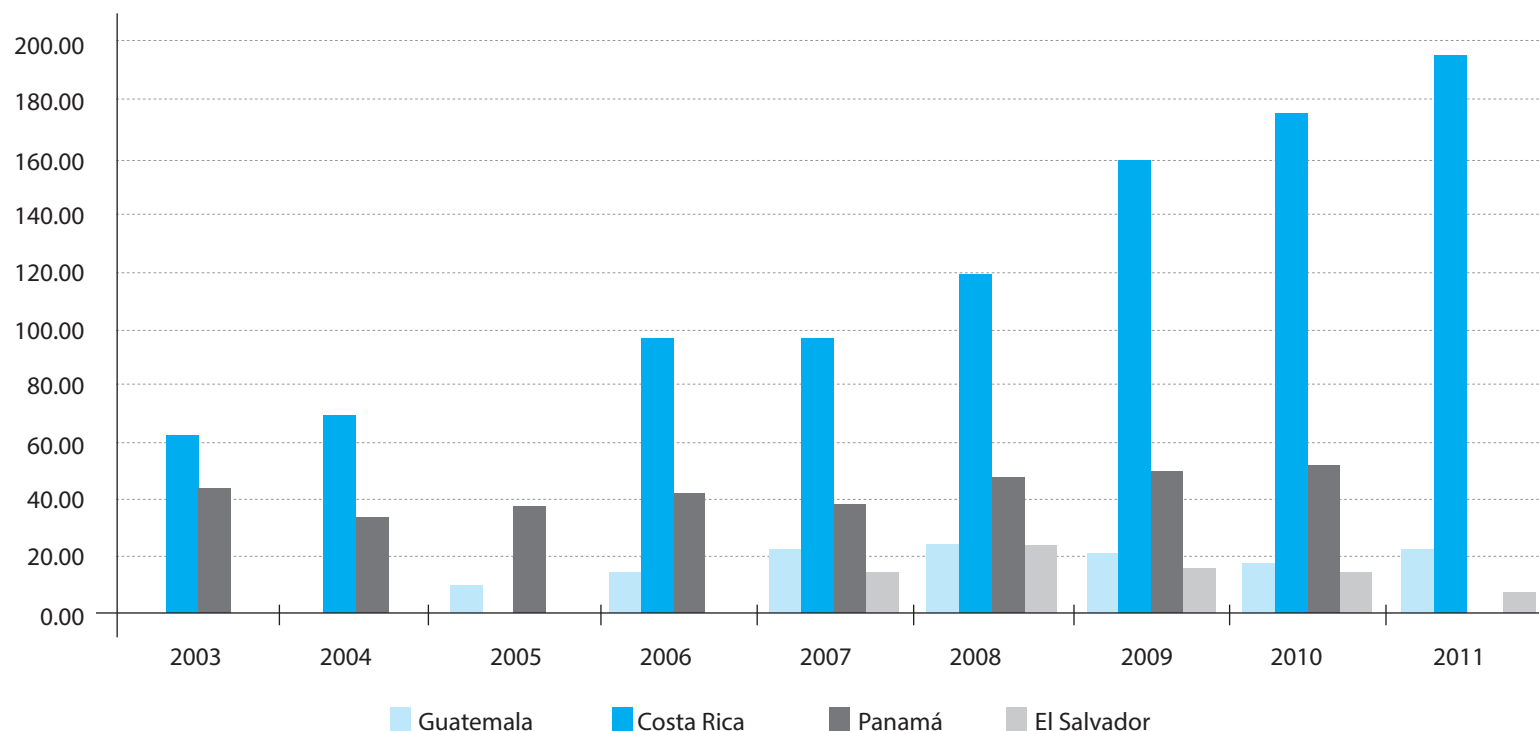


Fuente: elaboración propia, con base en información del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoi).

La precaria situación socioeconómica nacional, la deficiente prestación de servicios básicos, y el bajo nivel de productividad requieren un aporte especial de recursos científicos y tecnológicos para atender el desarrollo de las regiones más afectadas por la pobreza, el desempleo y la falta de servicios. Particular atención merece el deterioro del ambiente, así como la recuperación y manejo de los recursos naturales.

Gráfica 22

Gasto en investigación y desarrollo (2003-2011, en millones de dólares)

Fuente: elaboración propia, con base en Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana, disponible en: www.riicyt.org

Durante el período 2004-2012 (8 años), se han desarrollado desde Concyt unos 440 proyectos de investigación, en tanto que en 15 años (1997-2012) se han realizado 398 proyectos de transferencia tecnológica. La capacidad de investigación y desarrollo tecnológico se encuentra con mayor potencial en las universidades y otros centros de investigación.

Por otra parte, la inversión que el país realiza en investigación y desarrollo es baja con relación a la inversión que se realiza en otros países de la región centroamericana. Costa Rica es el país que mayor inversión realiza en este campo, le siguen Panamá, Guatemala y El Salvador, tal como se muestra en la gráfica 22.

La inversión que actualmente realiza Guatemala en este campo corresponde al 0.04% del PIB, en tanto que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde) recomienda que el monto mínimo destinado para la inversión en ciencia y tecnología sea del 1% del PIB.

En algunos países, esta financiación se realiza mediante diversas fuentes: gubernamentales, empresas privadas y públicas, universidades, organizaciones sin fines de lucro y cooperación internacional. Durante el año 2011, en la región centroamericana solo en Costa Rica y El Salvador se reportó participación de las empresas públicas y privadas en la financiación de la investigación y el desarrollo (por el orden de 21.39 y 3.13%, respectivamente).

Se encontró que los países de la región centroamericana tienen una fuerte inversión en ciencia y tecnología; sin embargo, Guatemala no reporta este tema. Los datos que publica la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana indican que de 2007 a 2010 Costa Rica ha invertido más de dos mil millones de dólares. Por su parte, El Salvador reporta más de 750 millones de dólares y Panamá más de 450 millones.

Tabla 29
Cantidad de actividades aprobadas de la línea Facyt, por comisión (2000-2012)

Núm.	Comisión/área	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
1	Agropecuaria	3	6	4	5	4	6	8	11	8	4	2	3	4	68
2	Biotechnología	0	0	2	1	1	3	4	2	6	1	2	0	0	22
3	Calidad	0	1	0	0	0	0	7	11	7	5	4	4	3	42
4	Ciencias básicas	0	3	1	0	4	2	3	7	3	7	4	7	4	45
5	Cocitoe ⁸²	0	5	0	0	1	1	2	1	1	0	0	1	1	13
6	Construcción	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	5
7	Energía	0	1	0	0	0	0	2	2	1	5	0	1	3	15
8	Industria	2	4	0	1	1	6	9	11	7	6	5	7	10	69
9	Información-informática	0	2	3	1	1	1	3	4	4	3	3	7	5	37
10	Inventores	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	3
11	Medio ambiente	1	2	0	0	0	4	7	3	3	5	3	8	2	38
12	Popularización ⁸³	0	1	0	0	3	4	6	1	4	2	1	0	2	24
13	Recursos humanos	2	4	1	1	2	6	10	9	11	11	6	3	5	71
14	Salud	1	7	2	4	3	5	11	6	5	9	4	2	2	61
Total		9	38	13	13	20	39	73	69	61	58	34	44	42	513

Fuente: elaboración propia, con base en Senacyt (2013). *Memoria de labores 2012*.

Aunado a la baja inversión que el país tiene, las investigaciones se conciben como eventos, no como procesos, lo cual limita la profundización en la comprensión de las problemáticas y, particularmente, de las posibilidades de solución. Esto se puede observar a través de las actividades realizadas mediante la financiación del Fondo de Apoyo a la Ciencia y Tecnología (Facyt) en el período comprendido entre el año 2000 y 2012, pues el número de proyectos varía tanto por año como por sector.

Aunque se observa una constante actividad en el sector agropecuario, salud, recursos humanos e industria —que en los últimos doce años han tenido más de sesenta actividades aprobadas con esta línea de financiación—, no se puede establecer si se trata de procesos de investigación continua y sistemática. (véase tabla 29)

El rol de las universidades en la producción de conocimiento y tecnología

Las universidades, la estatal y las privadas, están mandatadas a desarrollar la educación superior y promover por todos los medios posibles el desarrollo de la investigación científica, así como el estudio y solución de los problemas nacionales (artículos 82 y 85 de la *Constitución Política de la República*). En 2013 había catorce universidades autorizadas y en funcionamiento.

La formación que se realiza en cada una de ellas se desagrega en distintas carreras. Según el Consejo de la Enseñanza Privada Superior, se reportan más de ochocientas opciones de formación, las que pueden ser de pregrado, grado o posgrado.

⁸² Comisión Técnica Intersectorial de Ciencias de la Tierra, el Océano y el Espacio.
⁸³ Programa dedicado a la difusión de la ciencia; promueve actividades como las Olimpiadas de la Ciencia.

Las materias se concentran en Ciencias Sociales, Ciencias de la Salud, Economía, Negocios, Mercadeo e Ingenierías (diversas ramas). La tabla 30 contiene información sobre la oferta educativa que tienen las universidades del país.

De acuerdo con la información recolectada, se puede afirmar que el número de personas graduadas de la educación superior ha ido en aumento, aunque en términos de proporción con relación al total de la población prácticamente sigue siendo el mismo. Así se constata en las diversas *Encovi*; la de 2006 indica que la proporción de población graduada de educación superior para ese año fue del 3.75%. Esta cifra aumentó levemente a 3.89%, en 2011; en números absolutos, un total de 13,359 personas egresaron con el grado de licenciatura en este último año. Las áreas de formación que mayor egresados tienen son las Ciencias Sociales; le sigue, en números absolutos, el área

de Ingeniería y Tecnología y las Ciencias Médicas. El área que menos graduados tiene es la de Ciencias Naturales y Exactas. (véase tabla 31, página 174)

La educación superior se caracteriza por la producción de conocimiento; por ello, algunas universidades del país cuentan con unidades dedicadas a la investigación. De las catorce universidades que tiene Guatemala, solamente seis tienen departamentos, centros o institutos dedicados a producir conocimiento (Usac, URL, Del Valle, Galileo, Del Istmo).

La Universidad de San Carlos de Guatemala (Usac) tiene organizado un sistema de investigación que se realiza por medio de 33 unidades, entre ellas los institutos de investigación, los centros, departamentos, coordinaciones y/o comisiones de investigación constituidos en cada unidad académica. Por su

Tabla 30
Universidades, descripción general de Facultades, sedes o centros regionales y sus entidades de investigación

Universidad	Facultades	Centros o sedes departamentales o regionales	Institutos, centros o departamentos de investigación
San Carlos de Guatemala	10	13	33*
Rafael Landívar	9	10	11
Del Valle de Guatemala	4	2	11
Galileo	9	s.d.	6
Francisco Marroquín	5	0	5
Del Istmo	6	0	1
Mariano Gálvez	12	22	s.d.
Rural	7	22	s.d.
Panamericana	7	90	s.d.
Mesoamericana	s.d.	s.d.	s.d.
De San Pablo	7	s.d.	s.d.
Da Vinci de Guatemala	7	16	s.d.
InterNaciones	3	3	s.d.
De Occidente	4	6	s.d.

Fuente: elaboración propia con base en información de las páginas web de cada universidad. Mayo de 2014.
*Nota: información tomada de: DIGI/USAC <http://digi.usac.edu.gt/sitios/staff/index.html>

Tabla 31
Graduados con grado académico de licenciatura (2002-2011)

Área	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total por disciplina
Ciencias Naturales y Exactas	62	91	66	14	75	81	73	116	144	164	886
Ingeniería y Tecnología	630	862	1,063	1,549	1,485	1,667	1,653	1,880	1,432	1,931	14,152
Ciencias Médicas	550	462	489	690	607	742	824	873	1,083	1,456	7,776
Ciencias Agrícolas	239	225	252	320	352	352	354	341	398	400	3,233
Ciencias Sociales	1,782	2,242	3,141	4,668	3,914	3,914	5,455	5,390	7,107	9,142	46,755
Humanidades	81	46	61	105	313	313	183	285	536	266	2,189
Total por año	3,344	3,928	5,072	7,346	6,746	7,069	8,542	8,885	10,700	13,359	

Fuente: elaboración propia, con base en información de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana, disponible en: www.ricyt.org

parte, la Universidad Rafael Landívar (URL) ha instalado once institutos de investigación con agendas propias derivadas del área de conocimiento de que se trate y de los diferentes intereses de análisis de la problemática nacional.

La Universidad del Valle de Guatemala (UVG) ha estructurado once centros por medio de los cuales desarrolla investigación en temas que van desde las Ciencias Naturales, Ambientales, de la Salud, Sociales, Educativas, entre otras.

Otro indicador que se utiliza para establecer el avance del desarrollo científico de un país es el número de personas graduadas con el grado académico de doctorado. Durante el período 2002-2012, 137 personas obtuvieron ese grado; 125 lo hicieron en las Ciencias Sociales, 5 en el área de Humanidades, igual número en el ámbito de las Ciencias Médicas, y 2 en el campo de la Ingeniería y la tecnología (Tobar, 2011).

La ciencia y tecnología son consideradas como elementos promotores del desarrollo territorial y, en ese sentido, es valioso describir cuál es la oferta de universidades en los departamentos del país.

La cobertura de las universidades para el año 2011 registró una presencia de centros universitarios en todos los departamentos del país. La Usac y la Universidad Mariano Gálvez (UMG) son las de mayor cobertura, pues abarcan los 22 departamentos;

les siguen la Universidad Galileo y la Panamericana, que cubren 21 departamentos. En cuanto a la oferta académica, las universidades ofrecen 409 carreras de grado, 301 de maestría, 31 de posgrado y 25 de doctorado. (véase tabla 32)

Las universidades privadas ofrecen, en conjunto, el 73% de la oferta de carreras de grado, el 62% de las maestrías y el 68% de los doctorados. Ello evidencia que más del 60% de la oferta de estudios superiores está a cargo del sector privado.

La universidad estatal brinda sus servicios principalmente en las cabeceras departamentales. En los municipios donde existe oferta de educación superior esta proviene fundamentalmente de las universidades privadas. En el año 2008, un 42% de la matrícula de educación superior se registró en la Usac (Tobar Píril, 2011).

Se puede afirmar, entonces, que las universidades contribuyen poco al desarrollo de una cultura de investigación científica y al desarrollo de la tecnología en el país.

Otro elemento a considerar en este campo es la vinculación de la empresa privada para promover y financiar el desarrollo científico y tecnológico. Las empresas, gremiales y asociaciones empresariales han desarrollado sus propios centros de investigación, por medio de los cuales se han generado nuevos conocimientos para el mejoramiento de su producción y

Tabla 32
Oferta académica universitaria en el territorio de Guatemala (2011)

Universidad	Licenciatura o equivalente	Maestría	Posgrado	Doctorados
Universidad San Carlos de Guatemala	109	113	19	8
Universidad Rafael Landívar	110	34	4	
Universidad del Valle de Guatemala	29	9		
Universidad Mariano Gálvez	34	51		12
Universidad Francisco Marroquín	19	12	4	1
Universidad Rural de Guatemala	9	7	2	1
Universidad del Istmo	15	6		
Universidad Galileo	49	44		
Universidad Mesoamericana	9	3		3
Universidad Panamericana	12	14		
Universidad San Pablo	5	7	2	
Universidad Internacional	9	1		
Universidad de Occidente				
Totales	409	301	31	25

Fuente: *Revista Innovación Educativa*, vol. 11, núm. 57; octubre-diciembre, 2011.

la innovación tecnológica. Se pueden mencionar el Centro Guatemalteco de Investigación y Capacitación de la Caña de Azúcar⁸⁴, Centro de investigaciones en Café⁸⁵, el departamento de investigación de la Gremial de Huleros⁸⁶, entre otros.

En el marco de la globalización, Guatemala enfrenta la necesidad de mejorar la calidad de vida de la población, promover el desarrollo del capital humano, así como modernizar sus sistemas productivos y adecuarlos a las nuevas condiciones de competencia a escala internacional. Para dar solución a estas demandas, el conocimiento científico y tecnológico es una herramienta indispensable, pero la debilidad institucional y la escasa promoción que al respecto se realiza en la sociedad en

su conjunto hacen cada vez más difícil su efectiva utilización. Por ello se torna ineludible la búsqueda de nuevos caminos y estrategias para lograrlo.

Se considera de importancia estratégica la acción en algunas especialidades temáticas, con el fin de incorporar al acervo científico y tecnológico nacional los avances en campos como la biotecnología, la informática, la biodiversidad, los recursos naturales, los nuevos materiales, la química, y otros que tienen potencial.

Con el fin de lograr los resultados particulares que se requieren en sectores que son estratégicos, es necesario identificar con mayor acierto los cambios necesarios para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación.

⁸⁴ Este centro fue creado en el año 1992 para apoyar el avance tecnológico de la agroindustria azucarera. Ver www.cengicana.org

⁸⁵ Cedicafe es un centro de investigación dedicado a la búsqueda de nuevas opciones para mejorar la producción del café. Cuenta con varios servicios entre ellos el laboratorio de fito protección en el que se desarrollan acciones de muestreo, control manual, cultural, etológico, biológico y químico, como mecanismos vinculados a los procesos de investigación.
http://www.anacafe.org/glifos/index.php?title=01CED:Cedicafe_quienessomos

⁸⁶ El departamento de investigación de la gremial de huleros desarrolla procesos de validación de tecnología y prácticas agronómicas para el manejo del cultivo del hule, con el propósito de mejorar la eficiencia y la productividad. Fue fundado desde el año 1994 y se ha enfocado en la evaluación de diferentes técnicas y tecnología de punta que se aplican en otros países de condiciones similares a Guatemala, para establecer las posibilidades y procesos de adaptación al país.
<http://www.gremialdehuleros.org/portal/index.php/servicios/invagricola>

Cultura

La cultura —como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o un grupo social— engloba además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias (Unesco, 1982).

Guatemala es uno de los países más diversos del mundo, ya que cada uno de los diferentes pueblos que lo conforman —maya, garífuna, xinka y ladino o mestizo— cuenta con expresiones culturales propias que definen su identidad. Cada uno de estos pueblos está marcado por los procesos históricos de conquista, colonización, conflicto armado interno, desplazamientos y migraciones.

Los elementos que configuran la cultura, tales como la adscripción étnica y territorial, el idioma, la dedicación a determinadas actividades productivas, el desarrollo de relaciones sociales y comerciales, las creencias, las formas de resolver problemas, las formas de organización, entre otros, son elementos que construyen el tejido social. De ello deriva la importancia que tiene el desarrollo de la cultura como elemento de identidad y factor de cohesión social, confianza colectiva y sentido de colectividad.

En ese sentido, la cultura se convierte en promotora del desarrollo integral; también es fuente de generación de empleo e innovación. El estudio del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (Sela, 2011) indica que en 2011 las industrias culturales en Guatemala aportaron un 7.6% del PIB, con un promedio anual de crecimiento del 7.3%. El Ministerio de Cultura y Deportes (Micude) estima que las expresiones culturales tradicionales que atraen el turismo podrían generar entre el 15 y el 20% del PIB (Micude, 2013). Ello las convierte en una actividad económica importante para el país; además, promueven la diversidad cultural, tradiciones, creencias, innovaciones y valores democráticos.

La cultura, en sus diferentes dimensiones (tangibles o intangibles), es esencial para el desarrollo humano, sobre todo en las sociedades que han vivido procesos históricos como el conflicto armado interno que se vivió en el país. Se ha comprobado que los efectos, en sociedades sometidas a estos hechos que atentán contra los principios más esenciales del ser humano, son la desarticulación del tejido social y

el rompimiento de las relaciones sociales de convivencia (PNR, s/f), lo cual limita el libre ejercicio de los derechos ciudadanos, el reconocimiento de las diferencias y la identificación de los propósitos comunes. La cultura es materia prima fundamental para mejorar el capital humano y para la construcción de capital social, desde la perspectiva del fortalecimiento del tejido social (Micude, 2013).

Guatemala cuenta con una herencia cultural derivada de la presencia histórica de los diversos pueblos en el territorio. Como parte de esa herencia se encuentran los lugares sagrados, los sitios arqueológicos, edificios coloniales y republicanos, y otros monumentos. Todos ellos constituyen distintivos y evidencia física acerca de las formas de vida, de organización, de satisfacción de las necesidades, convicciones y formas de entender el mundo de la población en cada período histórico.

Conviene indicar que, desde la cosmovisión de los pueblos indígenas —mayas, garífunas y xinkas—, los lugares sagrados tienen la función de comunicación y articulación entre los mundos. Estos espacios han sido identificados porque promueven la práctica y la formación espiritual. Constituyen un elemento fundamental para el enlace entre las diferentes generaciones y sus ancestros. Usualmente están relacionados con los elementos de la naturaleza, montañas, ríos, grutas, lagunas, cataratas y piedras, entre otros, aunque también hay templos, pirámides y otras edificaciones que se consideran sagrados. Según la Dirección Técnica del Patrimonio Cultural y Natural, ascienden a 3,294 en todo el país. Petén y Baja Verapaz son los departamentos en donde se ubica el mayor número de ellos. (véase tabla 33)

Para el estímulo de una mejor convivencia intercultural, es imprescindible dar tratamiento a estos lugares sagrados, desarrollando mecanismos para protegerlos.

Los sitios arqueológicos son otro elemento significativo del patrimonio cultural, pues dan cuenta de la riqueza de la cultura maya. Los sitios que están al cuidado del Micude son nueve en total: Chocóla, Iximché, Kaminal Juyú, Mixco Viejo, Uaxactún, Q'um'arkaj, Tak'alik'ab'aj, Tikal y Quiriguá. Los dos últimos han sido declarados Patrimonio de la Humanidad.

El patrimonio intangible, por su parte, cumple diversas funciones, todas fundamentales para el fortalecimiento del tejido social. Contribuye a la construcción de la identidad,

al desarrollo de la creatividad, facilita la participación social y la expresión, estimula la formación de valores. De ahí la importancia de su protección, fomento y conservación. Entre este tipo de patrimonio se puede mencionar la música, la danza, el conocimiento, la ciencia y la tecnología (particularmente las de los pueblos mayas, garífunas y xinkas).

Tabla 33
Lugares sagrados por departamento

	Departamento	Núm.		Departamento	Núm.
1	Alta Verapaz	215	12	Jutiapa	29
2	Baja Verapaz	325	13	Petén	469
3	Chimaltenango	143	14	Quetzaltenango	96
4	Chiquimula	38	15	Retalhuleu	88
5	El Progreso	59	16	Sacatepéquez	54
6	Quiché	410	17	San Marcos	143
7	Escuintla	195	18	Santa Rosa	83
8	Guatemala	157	19	Sololá	184
9	Huehuetenango	201	20	Suchitepéquez	64
10	Izabal	112	21	Totonicapán	132
11	Jalapa	20	22	Zacapa	77
Total					3294

Fuente: elaboración propia, con base en: <http://mcd.gob.gt/unidad-de-lugares-sagrados-y-practica-de-la-espiritualidad-maya/>

Medios para la difusión de la cultura

Debido a que la cultura es un mecanismo que contribuye a la cohesión social y la revitalización del tejido social, contar con medios para su difusión es de importancia. Guatemala ha encomendado esta tarea, de manera específica, al Micude. En la actualidad, esta entidad ha desarrollado diversos medios para la difusión de la cultura, tales como museos, centros culturales, grupos artísticos, conservatorios de música, casas comunitarias de arte, entre otros. Existen también iniciativas privadas que contribuyen a ese propósito.

El Micude también promociona siete grupos artísticos; tres de ellos buscan incentivar y difundir la música de marimba: Marimba de Concierto de Bellas Artes, Marimba de Concierto del Palacio Nacional de la Cultura y Marimba Femenina de Concierto. Los otros cuatro son la Orquesta Sinfónica Nacional, el Coro Nacional, el Ballet Nacional de Guatemala y el Ballet Moderno y Folklórico. Pese a los esfuerzos que se realizan, las

posibilidades de difusión siguen siendo escasas, de manera que el acceso de la población a estos grupos es limitado, sobre todo si se toma en cuenta que usualmente se desarrollan actividades en la ciudad capital.

Los medios para la difusión de la música son básicamente los ocho conservatorios regionales y el Conservatorio Nacional, «Germán Alcántara», ubicado en la ciudad capital. Los regionales están ubicados en Mixco y Santa Catarina Pinula, en el departamento de Guatemala; en Sololá, el Centro Regional de Arte «Basilio Eliseo de León Rosales»; en Quetzaltenango, el Conservatorio de Música de Occidente «Jesús Castillo»; en Huehuetenango, el Conservatorio Regional de Música «Gumerindo Palacios Flores»; en San Pedro Sacatepéquez, San Marcos, el Conservatorio Regional de Música «Alejandro Fidel Orozco Godínez»; en Escuintla, el Conservatorio Regional de Música «Eulalio Samayoa» y, en Petén, el Conservatorio Regional de Música «Noh Petén».

Es evidente que la cobertura es limitada, pues tres de estos ocho centros están ubicados en el departamento de Guatemala. De esa cuenta, el acceso al desarrollo y aprecio del arte musical es limitado, lo que trata de subsanarse con las escuelas comunitarias.

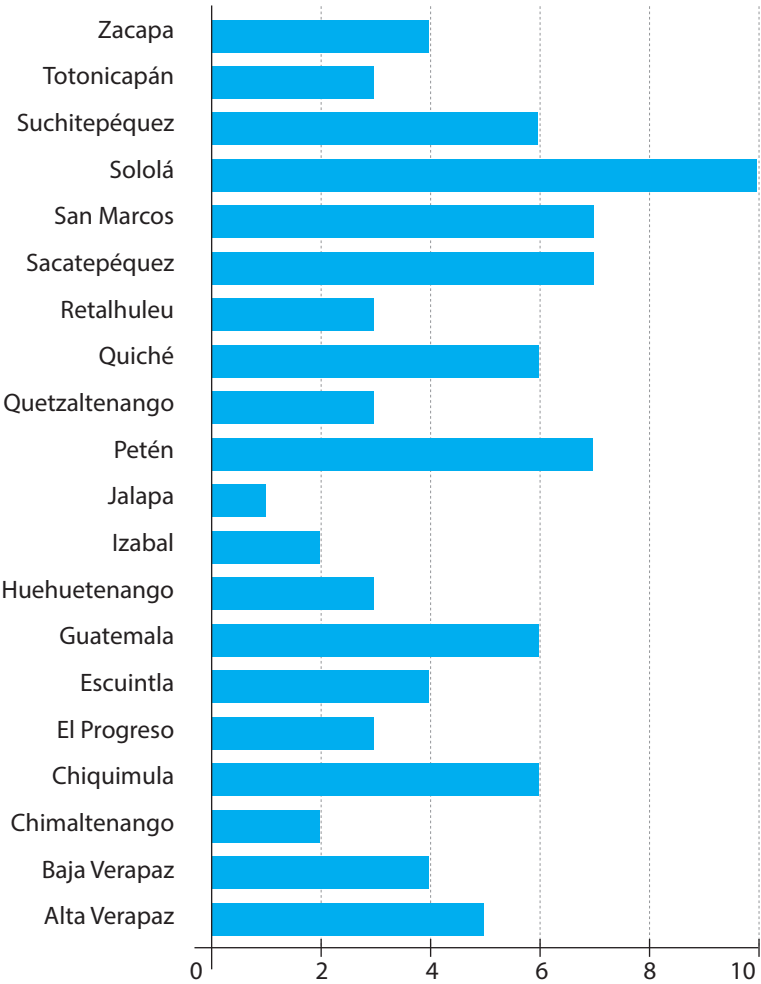
Escuelas comunitarias de arte

A nivel comunitario, el arte se promueve mediante 92 escuelas que funcionan en veinte departamentos del país y desarrollan cursos en ocho especialidades: bailes tradicionales, dibujo y pintura, danza, marimba, música, teatro, tejidos tradicionales y manualidades (véase gráfica 23, página 178). Estos espacios dan oportunidad a las personas de las comunidades, especialmente jóvenes, para el desarrollo de sus habilidades artísticas durante el tiempo libre.

En términos sociales, constituyen una ruta para canalizar energía, creatividad e imaginación de las personas que asisten a ellas. De esa manera se contribuye al desarrollo integral de las personas y al mejoramiento de la convivencia social.

Los museos, como espacios para la conservación, protección, investigación y difusión de la cultura, la historia, la geografía y otros temas, constituyen mecanismos para la socialización del conocimiento entre diversos grupos, generaciones, culturas, etc. Guatemala tiene aproximadamente 49 museos especializados en diversos temas: históricos, sociales, arqueológicos y artísticos, entre otros. (véase tabla 34, página 178)

Gráfica 23
Escuelas comunitarias de arte a nivel nacional



Fuente: elaboración propia, con base en Micude (2014).

Un elemento que debe destacarse es que la mayoría de dichos museos se encuentra en la ciudad capital; usualmente son visitados por estudiantes y turistas. Se han registrado solamente nueve museos en las distintas regiones del país y, en su mayoría, son arqueológicos. (véase tabla 34)

Otros mecanismos para la difusión de la cultura son los esfuerzos organizativos que realizan los gestores culturales. Ellos han constituido una red nacional que tiene cinco líneas de trabajo:

- Arte y gestión
- Arte sostenible

- Red independiente de proyectos artísticos y culturales
- Centros en red (centros culturales)
- Biosfera cultural

La cultura es un elemento fundamental en el desarrollo humano que, por su naturaleza en constante evolución, hace acopio de un proceso histórico vía los diversos tipos de patrimonio. A la vez, promueve nuevos procesos que tienen incidencia en la identidad nacional, en el tejido social y en el ejercicio de derechos, coadyuvando a la cohesión social y a la edificación de los propósitos comunes que conciben una convivencia pacífica, tolerante, solidaria y participativa, en el marco de un Estado democrático.

Tabla 34
Museos por tema

Tema	Núm.
Museos arqueológicos	10
Patrimonio natural	3
Patrimonio colonial	4
Patrimonio industrial	7
Patrimonio histórico	6
Patrimonio etnográfico	6
Museos de religión	4
Casas museo	2
Museos de ciencia y tecnología	2
Arte moderno	1
Centros culturales y otros	4
Total	49

Fuente: elaboración propia, con base en Micude (2014).

Protección social

La protección social, económica y jurídica de la familia es un compromiso de Estado reconocido en la *Constitución Política de la República de Guatemala*.⁸⁷ Por ello, hablar de protección social es, inevitablemente, aludir a las acciones que el Estado implementa para garantizar una realización progresiva y universal de los derechos de la ciudadanía.

⁸⁷ Véase artículo 47, sección primera, capítulo II de la *Constitución Política de la República de Guatemala*.

Un sistema de protección social busca resguardar a toda la población de los riesgos económicos y sociales que puedan enfrentar a lo largo de la vida; se realiza mediante un sistema de seguridad social. Por su parte, la asistencia social, como componente de la protección social, se dirige a la población en condición de vulnerabilidad (usualmente, población en condición de pobreza y pobreza extrema). En este caso, la asistencia se concreta mediante acciones que permitan a las personas superar con progresividad y sostenibilidad su situación de vulnerabilidad.

El *Plan Nacional de Desarrollo* entiende la protección social como el conjunto de medidas que promueven la calidad de vida, alivian la pobreza, la exclusión y la pérdida de medios de vida. De esa cuenta, la protección social debe incluir:

- Políticas sociales
- Programas de asistencia social
- Mecanismos de previsión social

La protección social en el país se ha centrado en dos grandes dimensiones: la política social y la seguridad social. Esta última tiene una larga tradición que data de 1949, año en el que se creó el Instituto de Seguridad Social. Con posterioridad surgieron diversos mecanismos, tales como la Dirección de Previsión Militar (hoy Instituto de Previsión Militar) y la *Ley de Clases Pasivas del Estado*, entre otros. La asistencia social se realiza mediante distintas formas, entre ellas los subsidios y las transferencias.

La política social combina diversos modelos e incluye la creación de institucionalidad a cargo de los bienes y servicios fundamentales para la población (tales como salud y educación). En Guatemala, tiene el mandato de atender a todas y todos los guatemaltecos, pero adolece de incapacidad financiera y, algunas veces, técnica, lo cual dificulta su cumplimiento.

También se han creado diversos fondos sociales, cuya naturaleza ha sido mitigar los impactos negativos de las medidas de ajuste estructural (Ponciano, s/f). Recientemente se han puesto en marcha los programas de transferencias monetarias condicionadas como mecanismos para el alivio a la pobreza y como estímulo al acceso a educación y servicios de salud.

Desde una mirada universal, todas y todos los guatemaltecos deben contar con mecanismos de protección social, ya sea por medio de las acciones de política social, de la asistencia o bien de la previsión social.

Sin embargo, debido a la alta vulnerabilidad social, las necesidades irresueltas y las exclusiones histórico-sociales, se hace necesario focalizar las intervenciones de protección social durante los primeros años del K'atun. Estos grupos sociales sujetos de asistencia social específica son los niños y niñas menores de cinco años; adultos mayores; jóvenes —especialmente los que están fuera del sistema educativo y del empleo—; población con discapacidad; personas que padecen de enfermedades crónico-degenerativas; mujeres —en particular indígenas y rurales—; población que convive con VIH; población de la diversidad sexual.

Atención a los adultos mayores

La información sobre los adultos mayores es escasa, por lo que se anotan solamente algunos datos que caracterizan brevemente la situación de este grupo de población. Según las proyecciones de población calculadas por el INE, los adultos mayores de 65 años constituyen un 4.41% del total de la población guatemalteca. Esta proporción irá en aumento, dada la dinámica de población que el país tiene.

La Comisión Económica para América Latina (Cepal) afirma que en Guatemala más del 40% de la población adulta mayor se encuentra bajo la línea de pobreza. El 88% vive sin acceso a una pensión o jubilación, mientras el 12% que sí la tiene recibe un monto que no le permite cubrir sus necesidades básicas lo cual, como es obvio, resulta un impedimento para tener acceso a una vida digna. Es oportuno indicar que en términos de seguridad social tienen acceso a estas prestaciones solamente aquellos que se desempeñaron en la economía formal.

Con relación a la participación política, los adultos mayores representaron un 13% del padrón electoral del año 2011, en tanto que para el año 2013 la proporción se elevó a 15%. A partir de la dinámica poblacional, se puede inferir que esta proporción será cada vez mayor.

Población con discapacidad

En 2005, la *Encuesta nacional de discapacidad (Endis)* calculó que 401,971 personas tenían alguna discapacidad, lo que significa una prevalencia de 3.73%. Si esta proporción se mantiene, para el año 2012 el grupo ascendería a un total de 563,172 personas, aproximadamente. Según esta misma encuesta, los tipos de discapacidad que se reportaron fueron: del sistema nervioso (12%), músculo esquelética (21%), mental (13%), visual (27%), auditiva (18%), del lenguaje (6%), visceral y «otras» (1%).

La provisión de servicios para la atención especializada que requiere esta población se realiza principalmente desde la oferta privada (70%). Esta situación impide que una proporción considerable (43%) de personas con discapacidad acceda a estos servicios porque no puede pagar los costos.

Con relación a la escolaridad, la encuesta del año 2005 indica que el 43% de esta población es analfabeta; el 37.6% cursó algún grado de primaria; un 9.5% cursó algún grado de secundaria, y solo el 1.9% tiene educación superior. Sin embargo, es importante indicar que en 2008 el Mineduc aprobó la *Política de Educación Inclusiva para Asegurar el Acceso y la Atención Educativa con Calidad a la Niñez y Juventud con Necesidades Educativas Especiales*.

La participación ciudadana de este grupo de población es importante. Desde el año 2007, se utilizan en los procesos electorales papeletas de votación en sistema Braille para personas con discapacidad visual. No obstante, aún se enfrentan retos para facilitar la participación electoral de personas con otras discapacidades, tales como la accesibilidad física; el traslado de información sobre el proceso, los candidatos y las planillas; facilidades para la población sorda, entre otros. Estos retos también se aplican a diferentes esferas de la vida.

Poblaciones con enfermedades crónico degenerativas

Otro grupo de población que debe ser considerado como parte de los programas de protección social, particularmente de las acciones de asistencia, son las personas que sufren

enfermedades crónico degenerativas. Información del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)⁸⁸ indica que cada vez son más las personas que padecen y mueren por infartos, diabetes, hipertensión primaria y síndrome nefrítico. Estos padecimientos requieren atención especializada y son de una temporalidad indefinida. El IGSS ha enfrentado un incremento en el gasto por enfermedades de este tipo.⁸⁹ El cáncer es la enfermedad en la que más gastan; le siguen insuficiencia renal crónica, VIH, enfermedades cardiovasculares quirúrgicas y esclerosis múltiple. En 2010, el gasto total en estas enfermedades ascendió a 202.9 millones de quetzales, lo que muestra los costos que implica dar una atención especializada, sistemática y de calidad a los pacientes que las padecen.

La diversidad sexual y los contextos de vulnerabilidad: un tema de protección social

Personas pertenecientes a la diversidad sexual enfrentan graves exclusiones. En sociedades conservadoras, asumir una identidad sexual diferente a la «socialmente aceptada» significa enfrentar discriminación y exclusión. Aunque no se cuenta con datos oficiales, algunos estudios de organizaciones de derechos humanos afirman que más del 70% de los y las integrantes de estas poblaciones ha sido objeto de agresión y violación de sus derechos a la educación, empleo y acceso a servicios de salud. Esto les impide contar con los medios para construir condiciones dignas de vida. La Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), en su informe sobre la situación de los derechos humanos de 2013, afirma que «[...] se observan actos de violencia, agresiones, crímenes de odio y demás violaciones de los derechos humanos en contra de las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales (LGBTI)» (PDH, 2013: 277). No obstante, la PDH solamente recibió nueve denuncias y reconoce que el sistema de justicia no registra los delitos cometidos contra esta población. Quien sí lo hizo fue el relator de las Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales y Sumarias, señor Philip Alston, en el año 2006. En su informe, el relator afirma que los crímenes en contra de esta colectividad son invisibilizados (PDH, 2013: 278).

⁸⁸ Datos del IGSS indican que, para el año 2011, un 20% de las muertes registradas en sus servicios ocurrieron por enfermedades crónicas no transmisibles.

⁸⁹ Los servicios del IGSS solamente se prestan a los afiliados.

El derecho a la vivienda desde la mirada de la asistencia social

Otra dimensión de la protección social que además constituye una prioridad nacional es el derecho a una vivienda digna. En el año 2002, el déficit habitacional alcanzó 1,021,592 unidades, mientras que en 2011 se estimó un incremento a 1,424,330 unidades. El déficit cualitativo (referido a la calidad de la vivienda, diseño, ubicación, materiales y sistema constructivo), por su parte, es cuatro veces mayor que el cuantitativo. Para atender el déficit habitacional actual y futuro del país, el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) estima que más de dos tercios de la inversión deben concentrarse en mejorar la calidad de las condiciones de la vivienda, especialmente de las que están ubicadas en los asentamientos humanos precarios.⁹⁰ En el tabla 35 se muestran las características del déficit habitacional que presenta el país.

El análisis realizado por la Unidad de Vivienda Popular del ministerio estima que el 15% del déficit de vivienda se presenta en el departamento de Guatemala, mientras que el porcentaje restante se da en el interior del país (Udevipo, 2012: 4).

El déficit, tanto cualitativo como cuantitativo, ha aumentado. Por ello, las familias se ven obligadas a habitar lugares sin seguridad, salubridad y de alto riesgo, particularmente las que se encuentran en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Se ha calculado que existen 800 asentamientos a nivel nacional, aproximadamente; de ellos, un 50% se localiza en el área metropolitana. En los asentamientos humanos precarios se observa con mayor intensidad el grado de exposición que las unidades habitacionales presentan ante el riesgo de eventos climáticos, geológicos y antrópicos.

En 2012, Guatemala promulgó una nueva *Ley de Vivienda* que mandata la creación de un fondo destinado a abordar estas problemáticas. Esto significó un avance positivo, pues el subsidio para vivienda pasó de 20 mil a 35 mil quetzales. Sin embargo, las familias siguen encontrando dificultades para acceder a estos fondos debido a las condicionantes vinculadas con los ingresos familiares (hasta cuatro salarios mínimos, relación de dependencia) y certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra.

Otra opción creada por el Estado para facilitar el acceso a una vivienda digna ha sido la creación del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA), en 1961. Hacia el año 2011, el FHA había otorgado 74,860 seguros de hipotecas (FHA, s/f.), lo que hace un promedio de 1497 seguros/viviendas por año.

Tabla 35
Déficit habitacional (2011)

Déficit habitacional	Número de viviendas
Total déficit cuantitativo	267,770
Vivienda inadecuada	252,986
Viviendas hacinadas (con familias allegadas)	14,784
Total déficit cualitativo	1,156,560
Ranchos	65,916
Viviendas de mala calidad	724,057
Viviendas hacinadas (sin familias allegadas)	366,587
Déficit total	1,424,330

Fuente: CIV (2013). *Déficit habitacional en Guatemala*.

Transformar estas condiciones requiere una serie de esfuerzos que van desde la asistencia social hasta las medidas de política social en temas como seguridad alimentaria, salud, educación, producción y empleo, entre otras. Se espera que, por un lado, estas medidas se ajusten a los nuevos requerimientos de la dinámica social pero, sobre todo, que permitan elevar la calidad de vida de los y las guatemaltecas. Además, se espera el fortalecimiento de la capacidad del Estado, el desarrollo de mecanismos de coordinación interinstitucional y la promoción de la participación y organización de la población para el fortalecimiento de los sectores (salud, educación, producción y empleo, entre otros).

⁹⁰ Según el CIV, «[...] el déficit habitacional es la cuantificación de las necesidades de vivienda en términos de la capacidad de pago de las familias para adquirirlas a diversos niveles de precios» (CIV, 2013: 2).



Para el año 2032, los y las guatemaltecos gozarán de condiciones de bienestar

Prioridades, metas, resultados y lineamientos

Bienestar para la gente

Garantizar a las personas el acceso a la protección social universal, servicios integrales de calidad en salud y educación, servicios básicos, habitabilidad segura, acceso a alimentos y capacidad de resiliencia para asegurar la sostenibilidad de sus medios de vida mediante intervenciones de política pública universales pero no estandarizadas, que reconocen las brechas de inequidad y las especificidades étnico culturales.

Para el año 2032, los y las guatemaltecos gozarán de condiciones de bienestar. Se contará con seguridad alimentaria y nutricional, con un ambiente sano, además de oportunidades para desarrollar las capacidades y potencialidades de la gente en los diversos ámbitos de la vida en sociedad (económico, social, político, cultural, ambiental), a lo largo del ciclo de vida.

Alcanzar estas condiciones implica que el Estado debe enfrentar un doble reto: la desigualdad y la exclusión (pobreza, desnutrición, inseguridad alimentaria, poca cobertura educativa, especialmente en el nivel medio, baja calidad de la educación, entre otros). Asimismo, entraña la implementación de acciones que permitan alcanzar seguridad alimentaria y nutricional, salud, educación universal y de calidad para todas y todos, acceso a la vivienda como derecho y protección social como mecanismo de impulso al desarrollo.

Como mecanismo del Estado, la protección social contiene el conjunto de instrumentos que permiten promover y mejorar

esas condiciones de vida; para el caso guatemalteco, incluye las políticas sociales, la asistencia social y las políticas de previsión social.

En lo que respecta a la política social, el Estado deberá atender prioridades en materia de educación, salud y cultura. Esta última es parte de la reconstrucción y revitalización del tejido social y permite la promoción de la identidad nacional desde la diversidad.

Los mecanismos de atención deben procurar la universalización, reconociendo las diversidades y, para algunos casos y momentos, la necesidad de focalización en sujetos y territorios.

Por otra parte, se incluye la equidad como una noción que, desde este *Plan*, alude a la posición, situación y condición de vida de la gente. La posición se refiere al lugar que los diferentes grupos socioculturales ocupan en el sistema de jerarquías socio-políticas y económicas de un país.

La situación hace referencia al modo de vida de la gente y a los medios con los que cuenta para su desarrollo. Y, finalmente, la condición expresa los efectos que provoca estar en una u otra posición o situación específica.

En el *Plan*, la noción de equidad como estrategia define los lineamientos que permitirán a todas las personas —a partir de sus especificidades, de las condiciones de su entorno inmediato y de las relaciones que establecen a nivel político y social dada su posición, situación y condición de vida— tener oportunidades de acceso a los bienes y servicios del desarrollo.

Tal como se ha expresado en otros apartados del *Plan*, la estrategia del K'atun parte del reconocimiento de las inequidades que enfrentan grandes grupos de población en el país. Ello implica que en el corto y mediano plazos deberá atenderse con prioridad a la niñez, la juventud y las mujeres, especialmente las indígenas y las del área rural.

Prioridad **Institucionalizar e internalizar el derecho a la protección social**

En Guatemala, la protección social se ha centrado en dos grandes dimensiones: la política social y la seguridad social. La segunda tiene una larga tradición, pues data de 1949, año en el que se creó el Instituto de Seguridad Social. Con posterioridad se desarrollaron otros mecanismos de previsión social desde las entidades del Estado. Si bien el proceso inició con la asistencia social, hoy en día se considera que debe dar un salto cualitativo que permita el desarrollo de medios de vida sostenibles.

En la actualidad, la protección social tiene dos ámbitos principales: el primero, atender a la población vulnerabilizada, particularmente aquella que se encuentra en condiciones de pobreza y pobreza extrema. El otro ámbito es la coordinación de la política de desarrollo social desde una perspectiva de universalización de las oportunidades, especialmente para la población en riesgo de exclusión.

En lo que respecta a la atención de los grupos vulnerabilizados, una estrategia inicial que reviste carácter fundamental es la reducción de brechas mediante acciones que permitan superar las barreras que impiden el acceso a los servicios públicos y universales. Ello, con el propósito de ejercer derechos, prioritariamente los derechos a la salud y la educación. Los grupos que enfrentan con mayor intensidad las exclusiones son los niños y niñas menores de cinco años, adultos mayores, mujeres, jóvenes (especialmente los que están fuera del sistema educativo y del empleo), población con discapacidad y personas que padecen de enfermedades crónico-degenerativas.

Es importante resaltar la necesidad de generar modelos que garanticen la sostenibilidad del sistema de protección social en el largo plazo, que incorporen mecanismos de seguimiento, de formación de capital humano y la inserción de las personas en el mundo productivo.

De esa cuenta, las metas, resultados y lineamientos de este eje se enfocan en fortalecer la rectoría de la protección social, reconociendo que el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) desempeña un papel determinante en este sentido. El eje incluye el diseño de acciones de alivio a la pobreza que permitan el tránsito de la asistencia al desarrollo de medios de vida sostenibles. También se ha incorporado una meta específica para la dotación de vivienda digna.

Meta 1

Institucionalizar y consolidar la protección social como política pública para garantizar la tutela, el ejercicio de derechos y el estado de bienestar de la población, aumentando el Índice de Desarrollo Humano (IDH) a 0.700 en el año 2032.

Resultado 1.1

Grupos vulnerabilizados, adultos mayores, mujeres, jóvenes que están fuera del sistema educativo y en condición de desempleo, población que convive con VIH, y población con discapacidad acceden a servicios de educación, salud y/o empleo gracias a las acciones de asistencia social que se implementan.

Lineamientos:

- a) Revisar y actualizar la Política de Desarrollo Social y Población para dar continuidad al proceso de institucionalización y armonización de las políticas de protección social, articulando y consolidando acciones para la reducción de desigualdades.
- b) Afianzar las capacidades del Mides para ejercer la rectoría, coordinación, programación, monitoreo y evaluación de la política social y de las acciones de asistencia social.
- c) Incorporar e institucionalizar el enfoque de derechos en todas las estrategias de protección y asistencia social, para garantizar el ejercicio ciudadano.
- d) Fortalecimiento del enfoque de gestión por resultados para garantizar la temporalidad de los servicios de asistencia.
- e) Diseñar y poner en marcha mecanismos para la articulación territorial y sectorial en función del desarrollo y la protección social, garantizando así un contenido compensatorio que permita reducir la desigualdad.
- f) El Estado deberá destinar y asignar recursos específicos y suficientes para el diseño e implementación de estrategias de atención a los y las adultos mayores, población con discapacidad y población que convive con VIH.
- g) Realizar el análisis de la Ley de Clases Pasivas del Estado, para promover una reforma que permita garantizar la sostenibilidad financiera del modelo, al mismo tiempo en que se fomente condiciones de retiro digno de los trabajadores del Estado.

Meta 2

Consolidar el sistema de asistencia social, con un enfoque de derechos y bajo principios de equidad, integralidad y pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, sexual y de género, para reducir a la mitad la pobreza general y extrema.

Resultado 2.1

Mediante programas de mitigación de la pobreza y la exclusión, la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema supera las barreras que limitan el ejercicio de sus derechos.

Lineamientos:

- a) Desarrollar, en el corto plazo, mecanismos que permitan superar las barreras que enfrentan los grupos en situación de vulnerabilidad, para que accedan a los servicios públicos y universales de educación y salud, desde un enfoque de derechos.
- b) Desde un enfoque de equidad, integralidad, gradualidad y pertinencia territorial, fortalecer y ampliar las estrategias que permitan mitigar la pobreza general y extrema.
- c) Afianzar los programas de transferencias monetarias, acompañándolos de medidas para el desarrollo de capacidades y estableciendo metas para el egreso de los beneficiarios.
- d) Fortalecer las acciones de asistencia alimentaria, acompañándolas de procesos formativos en higiene, selección y preparación de alimentos y autocuidado de la salud y nutrición.
- e) Asegurar abrigo y protección a la población en condición de vulnerabilidad, especialmente a niños, niñas, mujeres, adultos mayores y población de la diversidad sexual.
- f) Reducir el trabajo infantil, fomentando la asistencia de los niños y niñas al sistema educativo.
- g) Provisión efectiva, sistemática y suficiente de servicios integrales de salud para la población que padece enfermedades crónico-degenerativas y para quienes son portadores de VIH. Se hará énfasis en las personas que no cuentan con los mecanismos y los recursos para gestionar la atención digna de los efectos de estos padecimientos.
- h) Consolidación de un sistema de información que permita el monitoreo, seguimiento y evaluación del impacto de los programas, para facilitar la toma de decisiones.

Resultado 2.2

Las poblaciones atendidas (niños, niñas, adultos mayores, mujeres, jóvenes, diversidad sexual y personas con discapacidad) cuentan con las condiciones para realizar el tránsito de la asistencia social al desarrollo de medios de vida sostenibles.

Lineamientos:

- a) Diseñar y ejecutar programas dirigidos a los y las adultos mayores, así como a población con enfermedades crónico-degenerativas y con discapacidad. Ello, para garantizarles la terapia, la socialización y la recreación.



Al 2032 la población guatemalteca beneficiada con los programas de vivienda, vive en condiciones dignas de habitabilidad.

- b) Diseñar y ejecutar programas dirigidos a niños, niñas y jóvenes en riesgo social, garantizándoles el derecho a la recreación y a la socialización en ambientes seguros y saludables. Coordinar con las instituciones que prestan servicios educativos.
- c) Fortalecer la educación extraescolar para que jóvenes, mujeres indígenas y del área rural, población que convive con VIH, con discapacidad y migrantes, logren su incorporación al sistema educativo, poniendo en marcha medidas supletorias para reducir la desigualdad y la exclusión.
- d) Diseñar e implementar mecanismos para garantizar a las mujeres su acceso a la educación superior.
- e) En coordinación con las instituciones que llevan a cabo procesos de formación técnica para el trabajo, desarrollar mecanismos para que jóvenes, población con discapacidad, de la diversidad sexual y de género, población que convive con VIH, migrantes y mujeres indígenas del área rural, tengan acceso a ella y cuenten, de esa manera, con habilidades para incorporarse a las oportunidades laborales.
- f) Coordinar con las instituciones gubernamentales el desarrollo de mecanismos de asistencia técnico-financiera para el desarrollo de actividades productivas, especialmente de la población migrante.
- g) Desarrollar mecanismos para otorgar asistencia habitacional a las familias en condiciones de pobreza extrema, especialmente las que tienen entre sus integrantes portadores de VIH, con discapacidad y adultos mayores.

- h) Generar dinámicas que permitan transitar hacia la universalización de la protección social, para garantizar el bienestar general de la población.

Meta 3

En 2032 se habrá reducido en un 50% el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, beneficiando a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema con viviendas de interés social. Asimismo, se contará con programas para otros segmentos de la población.

Resultado 3.1

La población guatemalteca beneficiada con los programas de vivienda, vive en condiciones dignas de habitabilidad.

Lineamientos:

- a) Revisar el marco legal en materia de vivienda, atendiendo el rol del Estado como garante del derecho humano a una vivienda digna.
- b) Crear el Instituto de la Vivienda Social que establezca mecanismos financieros sostenibles para el desarrollo de soluciones habitacionales dirigidas a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, atendiendo los estándares mínimos: vivienda fija, de calidad, asequible, accesible, segura, con certeza jurídica.

- c) Establecer un proceso de monitoreo y evaluación del Fopavi y el FHA, para armonizarlos con los lineamientos que emanen del Instituto de la Vivienda Social y para que respondan con mayor eficiencia al déficit habitacional.
- d) Fortalecer y acompañar a los gobiernos locales en su capacidad reguladora de la elaboración y aplicación de planes de ordenamiento territorial y urbano, desarrollando mecanismos de regulación sobre las calidades básicas de una vivienda digna.
- e) Diseñar los mecanismos para otorgar certeza jurídica sobre el suelo de las viviendas en tanto condición para el acceso a subsidio.
- f) Crear los mecanismos para que, desde el Estado, se generen las alianzas público privadas que permitan contribuir a la solución de la problemática habitacional del país.
- g) Revisar, actualizar e integrar el marco legal relativo a la vivienda, el desarrollo urbano y los servicios, para garantizar sostenibilidad y nuevos modelos de gestión de la demanda y oferta de vivienda.
- h) Diseñar y poner en práctica, desde el Estado, los mecanismos que permitan establecer las alianzas público privadas para la gestión y ejecución de programas de vivienda de interés social y para otros segmentos de la población.

Prioridad
Garantizar la seguridad alimentaria y
nutricional de los niños y niñas menores
de cinco años, con énfasis en grupos en
condiciones de vulnerabilidad y en alto
riesgo nutricional.

La seguridad alimentaria y nutricional (SAN) es una condición que contribuye al desarrollo de las personas. Para lograrla, es indispensable garantizar de manera oportuna y permanente el acceso y la disponibilidad de alimentos, así como el consumo y aprovechamiento biológico. La desnutrición es la expresión más severa de la ausencia de seguridad alimentaria y limita las capacidades de las personas; puede, incluso, provocar la muerte. Algunas de las secuelas de la desnutrición son insuperables y se trasladan a una generación siguiente, tal es el caso de los trastornos del crecimiento. Que un número significativo de niños menores de cinco años presente desnutrición crónica compromete el presente y el futuro de la sociedad.

El Estado es responsable de garantizar el derecho a la alimentación y nutrición de sus habitantes, en función de las implicaciones que esta tiene para el desarrollo.

En Guatemala, las condiciones de inseguridad alimentaria han provocado que cerca de la mitad de los niños menores de cinco años padezca desnutrición crónica. Este flagelo es expresión de las desigualdades históricamente acumuladas, particularmente en lo relacionado con el acceso, producción y consumo de alimentos, así como su aprovechamiento biológico. Las poblaciones que han sido más afectadas son niños, niñas y mujeres, en especial indígenas y del área rural. En la medición que se realizó en el año 2008-2009 por medio de la *Ensmi*, la brecha de desnutrición crónica entre niños y niñas indígenas y los no indígenas era de 29.7 puntos porcentuales. El 65.9% de los niños indígenas padece desnutrición crónica, en tanto que en la población no indígena la incidencia es de 36.2%. La desnutrición crónica alcanzó a un 58.6% de los niños del área rural y solo al 34.3% de quienes se ubican en el área urbana. Esto confirma el gran reto del Estado guatemalteco de reducir las desigualdades en el país, para lo cual debe atender de manera prioritaria a los niños y niñas indígenas y del área rural. Eso significa aumentar la inversión en los territorios, desarrollar mecanismos de intervención focalizados en el corto plazo, y universales pero no estandarizados en el mediano y largo plazos.

Para atender de manera integral esta problemática se incluyen, en este apartado, resultados y lineamientos relacionados con los cuatro pilares de la SAN.⁹¹

Meta 1

Para el año 2032, reducir en no menos de 25 puntos porcentuales la desnutrición crónica en niños menores de cinco años, con énfasis en los niños y niñas de los pueblos maya, xinka, garífuna y del área rural.

Resultado 1.1

Los niños y niñas menores de cinco años tienen un crecimiento acorde con su edad como resultado del consumo suficiente y pertinente de alimentos.

⁹¹ Estos aspectos se complementan con los lineamientos de cada uno de los ejes del Plan: Riqueza para todas y todos: garantizar el acceso a alimentos; Recursos naturales hoy y para el futuro: disponibilidad de alimentos; Estado como garante de derechos humanos y promotor del desarrollo: fortalecimiento de la rectoría en esta materia para garantizar la coordinación, articulación y generación de sinergias que permitan atender la problemática de manera eficiente.

Lineamientos :

- a) Intensificar las acciones para cerrar las brechas de desnutrición crónica entre niños y niñas indígenas y no indígenas, y entre la población rural y la urbana.
- b) Institucionalizar los programas exitosos, vinculados a la reducción de las principales desigualdades.
- c) Fortalecimiento del sistema de vigilancia epidemiológica nutricional y alimentaria, que incluya el monitoreo de la alimentación complementaria a partir de los seis meses de edad y la suplementación con micronutrientes.
- d) Garantizar la suplementación de hierro, ácido fólico, yodo y calcio a todas las mujeres en edad fértil, especialmente a quienes estén embarazadas.
- e) Establecer como norma nacional la implementación de postergación del pinzamiento del cordón umbilical durante el parto; la lactancia materna desde las primeras horas de vida y exclusiva hasta los seis meses; y la suplementación preventiva con zinc.
- f) Institucionalizar los procesos de educación para una adecuada selección y preparación de alimentos, con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna.
- g) Promover buenas prácticas para la selección, preparación y conservación de alimentos.
- h) Involucrar en todos los procesos de toma de decisiones sobre SAN a la ciudadanía, en tanto sus miembros son reconocidos como sujetos de derechos y garantes de la pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna.
- i) Fortalecimiento y ampliación, a nivel departamental, municipal y/o comunitario, de los programas de salud reproductiva, en consonancia con la *Política de Desarrollo Social y Población*.

Resultado 1.2

El estado nutricional de los niños y niñas menores de cinco años ha mejorado gracias al aumento de la cobertura y calidad del agua y del saneamiento ambiental; además, se realizan acciones para la desparasitación, atendiendo las particularidades de las poblaciones mayormente afectadas por la desnutrición.

Lineamientos:

- a) Incrementar la cobertura de agua potable y saneamiento básico, considerando las características socioculturales de cada localidad.

- b) Desarrollar una gestión adecuada de las aguas servidas y los desechos sólidos en cada municipio.
- a) Diseñar e implementar un sistema de control de la inocuidad de los alimentos.
- c) Promover la educación en higiene, selección y preparación de alimentos.
- d) Desarrollar procesos de investigación y transferencia de conocimiento para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.
- e) Desarrollar, en el corto plazo, campañas masivas de desparasitación focalizadas en menores de dos años; en el mediano plazo, en niños menores de cinco años y, en el largo plazo, de manera universal (toda la población).

Resultado 1.3

El Estado garantiza a la población la disponibilidad de alimentos, especialmente a los niños y niñas menores de cinco años de los departamentos que presentan mayores tasas de desnutrición crónica.

Lineamientos:

- a) Recuperar la autosuficiencia alimentaria nacional.
 - Proteger y estimular la producción de granos básicos.
 - Desarrollar mecanismos para enfrentar las sequías y los procesos de desertificación, particularmente aquellos vinculados con la reforestación y sobreuso del suelo.
 - Generar mecanismos e instrumentos de política pública relacionados con el tema del agua, con énfasis en su uso agropecuario para la SAN.
 - Promoción, diversificación y cultivo de semillas nativas locales.
 - Protección del germoplasma nativo y de las prácticas de agricultura orgánica que garanticen la seguridad alimentaria y nutricional.
- b) Desarrollar procesos de asistencia alimentaria como medida temporal, hasta restablecer los medios de vida de la población de los departamentos que enfrentan mayor riesgo de escasez alimentaria.
- c) Generar iniciativas de producción agrícola, diversificación y transformación productiva para asegurar el autoconsumo. Estas iniciativas deben articularse con las prácticas culturales y ancestrales, con equidad entre mujeres y hombres.
- d) Diseñar incentivos y subsidios a la producción de alimentos saludables para el consumo nacional.

- e) Establecer procesos de protección a la pesca, especialmente artesanal y de subsistencia.
- f) Estimular la producción local, con prioridad en las tres regiones donde la desnutrición crónica se expresa con más intensidad: noroccidente, norte y suroccidente.
 - Asistencia técnica para el mejoramiento de la producción agropecuaria, dirigida a pequeños y micro productores, con equidad entre hombres y mujeres.
 - Fortalecer los programas de capacitación y equipamiento para un adecuado manejo post-cosecha.
- g) Fortalecer y consolidar el sistema de monitoreo y alerta sobre la escasez de alimentos, con indicaciones claras acerca de la ubicación territorial y los mecanismos de intervención y respuesta.
- h) Instalar sistemas de detección e información sobre el clima para orientar mejor los procesos productivos de granos básicos y otros alimentos.
- i) Fortalecimiento y ampliación de programas de asistencia alimentaria para población en situación de emergencia, con énfasis en casos de desnutrición aguda. Estos programas deberán tener pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna y procurar equidad entre hombres y mujeres.
- j) Verificar, monitorear y garantizar que en el mercado local exista oferta agropecuaria con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, especialmente para la población pobre y rural.
- k) Ampliación de cobertura y extensión territorial de los programas de alimentación escolar, partiendo de los centros de cuidado infantil y educación inicial hasta el nivel primario, con énfasis en las niñas pobres, indígenas y rurales y con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna.
- l) Implementar medidas financieras y de aseguramiento de la producción para que, ante los eventos climáticos adversos, se dé una pronta recuperación de los medios de vida.

Resultado 1.4

La población tiene acceso a alimentos e ingresos como resultado de las medidas para el equilibrio de precios y salarios, y estímulo a la empresarialidad impulsadas por el Estado.

Lineamientos:

- a) Diseñar los mecanismos para promover el equilibrio entre los precios de los alimentos y el salario mínimo de manera que se garantice a las familias el acceso a los bienes y servicios de la canasta vital.
- b) Desarrollar habilidades empresariales (producción, administración, comercialización, comunicación y promoción de productos) en los microempresarios(as) y productores(as), especialmente en mujeres pobres, productoras jefas de hogar y población maya, xinka y garífuna en situación de pobreza, con el propósito de mejorar sus ingresos.
- c) Diseñar y poner en marcha programas de microcréditos con tasas subsidiadas para capital de trabajo e inversión productiva, dirigidos a microempresarios(as) y productores (as), con énfasis en mujeres pobres, productoras jefas de hogar y población maya, xinka y garífuna, en situación de pobreza.

Prioridad

Atender de manera adecuada a las madres, niños e infantes para reducir la mortalidad materna, infantil y de la niñez.⁹²

La mortalidad infantil y de la niñez es indicativa del grado de bienestar de una sociedad. El crecimiento y desarrollo de los niños y niñas es altamente sensible a las condiciones de vida: si estas son adversas, las posibilidades de enfermar son muy altas y la vulnerabilidad máxima termina expresándose en mortalidad. Las tasas de mortalidad infantil y de la niñez han presenciado un descenso, pero son aún inadmisibles.

La mortalidad infantil es aún de 34 por cada mil nacidos vivos. En este grupo, el mayor número de muertes se presenta en el área rural (38%) y con población no indígena (60%) (Segeplán, 2010). En el grupo de niños de 12 a 59 meses, la tasa de mortalidad asciende a 45 por cada mil nacidos vivos; las brechas más significativas, al igual que en la mortalidad

⁹² La mortalidad infantil se refiere a las muertes que ocurren en niños y niñas de 0 a 11 meses de edad; mortalidad de la niñez indica los fallecimientos de niños y niñas de 12 a 59 meses de edad.

infantil, se observan en el área rural (51%) y en la población indígena (55%) (Segeplán, 2010). Las causas principales de la mortalidad en ambos grupos siguen siendo la desnutrición y las enfermedades diarreicas y respiratorias.

La mortalidad materna, por su parte, es un problema de salud pública y de ejercicio de derechos humanos. Según el Centro Nacional de Epidemiología (CNE), en 2012 los casos de muerte materna se duplicaron entre la población indígena, en comparación con la no indígena. Estas desigualdades hacen que la reducción de la mortalidad materna, la infantil, y la de la niñez sean una prioridad de este eje.

Mejorar las condiciones de salud infantil, de la niñez y de la mujer requiere intervenciones integrales que favorezcan las acciones preventivas y de promoción de la salud. También se necesita contribuir a una mejora del entorno familiar y comunitario. Todos estos elementos dan origen a los lineamientos para reducir estos flagelos. En el caso de la mortalidad materna, se incluyen aspectos vinculados con la condición de género y el ejercicio de derechos por parte de las mujeres. Los lineamientos se orientan a garantizar la consejería y el acceso a métodos de planificación familiar, a servicios de salud sexual y reproductiva, a garantizar la atención calificada del parto y con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, y a la promoción del control prenatal. Una medida ineludible es que el Estado debe generar las condiciones para el empoderamiento de las mujeres, garantizando su derecho al ejercicio libre y responsable de su sexualidad mediante la puesta en marcha de la *Política Nacional de Desarrollo Integral de las Mujeres y su Plan de Equidad de Oportunidades*.

Meta 1

Reducir la tasa de mortalidad materna en cinco puntos porcentuales anuales, iniciando en 2015.

Resultado 1.1

El derecho a la salud y el derecho a la calidad de vida de las mujeres en edad reproductiva se encuentran garantizados a partir de las acciones del sistema de salud que protegen la maternidad y brindan servicios de calidad durante el embarazo, parto y posparto.

Lineamientos:

- a) Fortalecer la gestión de la *Política Nacional de Desarrollo Integral de las Mujeres y del Plan de Equidad de Oportunidades*. Ello, mediante la coordinación de las acciones que realizan diversas instituciones, garantizando así el ejercicio de derechos que faciliten la toma de decisiones sobre el parto, en el momento oportuno.
- b) Diseñar e implementar acciones para cerrar la brecha de mortalidad materna entre población maya, xinka y garífuna y no indígena.
- c) Observar lo contenido en la *Ley para la Maternidad Saludable* y su *Reglamento*, haciendo énfasis en los siguientes lineamientos:
 - Intensificar acciones en los departamentos con razón de muerte materna (RMM) más alta: Huehuetenango, Totonicapán, Petén, Quiché, Sacatepéquez, Izabal, Chimaltenango, Chiquimula, Alta Verapaz, San Marcos y Jalapa.
 - Asegurar que los servicios de salud para la atención materno-neonatal sean accesibles mediante orientaciones geográficas de atención.
 - Garantizar la pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, en los servicios de salud de estos departamentos.
 - Articular las acciones de empoderamiento de las mujeres en estos departamentos, para garantizar la toma de decisiones sobre el parto, en el momento oportuno.
- d) Garantizar a todas las mujeres embarazadas tratamiento prenatal, para reducir así la presencia de anemia y/o desnutrición.
- e) Desarrollar estrategias universales, pero no estandarizadas, para eliminar las cuatro demoras,⁹³ según la incidencia que tengan en cada uno de los territorios.

⁹³ Las demoras que inciden en la mortalidad materna muestran que las mujeres no tienen el ejercicio de su autonomía. Dos de las cuatro demoras están relacionadas con la formación de las mujeres: 1) la identificación de señales de peligro, lo que además debe ser reconocido por los actores comunitarios de la salud; 2) la decisión sobre cuándo y dónde parir, pues generalmente no son las mujeres quienes toman esa decisión. Las otras dos demoras están directamente vinculadas con el sistema de salud: 3) el acceso a servicios de salud, pues aún no se encuentran cercanos a la población; y 4) la atención institucional, que muchas veces no cuenta con la calidad que permite un servicio eficiente.

- Fortalecer la vigilancia de la salud, con la participación de los actores comunitarios, especialmente de las comadronas, para la detección de las señales de peligro durante el embarazo y el puerperio.
 - Garantizar por los menos tres controles prenatales.
 - Fortalecer los programas que ayudan a desarrollar la capacidad de decisión de las mujeres, particularmente sobre el traslado oportuno a un servicio de salud para atender su parto.
 - Mejorar la red de caminos rurales y de transporte relacionados con la red de servicios de salud.
- f) Asegurar el acceso a los servicios de salud con competencia para la atención del parto.
 - g) Promover la atención del parto en todos los servicios de salud, con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, garantizando un ambiente habilitante.
 - h) Garantizar la atención de las urgencias obstétricas con la presencia de personal calificado para la atención del parto en los CAP y Caimi del país.
 - i) Asegurar la oferta de métodos de planificación familiar y brindar educación sexual integral a todas las mujeres en la etapa post-parto.

Meta 2

Para el año 2032, reducir la tasa de mortalidad infantil en veinticinco puntos.

Resultado 2.1

Los servicios de calidad que se prestan en el sistema de salud, antes y después del nacimiento, garantizan la salud de niños y niñas entre 0 y 11 meses, así como el control de la salud hasta los 11 meses de edad, con particular atención durante los primeros 28 días después del nacimiento.

Lineamientos:

- a) Desarrollar acciones para cerrar la brecha de la mortalidad infantil entre la población urbana y rural en el corto plazo, con especial énfasis en los departamentos de: Chiquimula, Santa Rosa, Totonicapán, Sololá, San Marcos y Suchitepéquez y, en el mediano plazo, en todo el país.
- b) Observar lo contenido en la *Ley para la Maternidad Saludable* y su *Reglamento*.

- c) Fortalecer la vigilancia de la salud con la participación de actores comunitarios, especialmente con las comadronas.
- d) Incrementar el número de mujeres que realizan su control prenatal.
- e) Aumentar el parto institucional y garantizar el cumplimiento de los protocolos de atención del neonato, asegurando la pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna de los servicios de salud.
- f) Garantizar el esquema básico de inmunizaciones, de manera universal y con estrategias diferenciadas según características territoriales y culturales.
- g) Establecer como norma nacional la administración de vitamina K a los recién nacidos, así como el método de la madre canguro en los casos que lo ameriten.
- h) Implementar programas nutricionales para asegurar el desarrollo del niño durante el período de gestación y durante su primer año de vida.
- i) Garantizar la atención integral a las enfermedades de la infancia.
- j) Asegurar el derecho de los niños y las niñas a vivir en un ambiente saludable, lo que incluye la calidad de la vivienda y del agua, así como el saneamiento ambiental.
 - Asegurar los sistemas de agua y saneamiento.
 - Aumentar la cobertura de agua apta para consumo humano.
 - Aumentar la cobertura de los servicios de saneamiento.
 - Diseñar y aplicar los mecanismos para la certificación de la gestión del agua y del saneamiento en los municipios.
 - Garantizar la supervisión y el control de la gestión del agua para consumo humano, las aguas servidas y los desechos sólidos.

Meta 3

Para el año 2032, reducir la tasa de mortalidad en la niñez en treinta puntos.

Resultado 3.1

Las condiciones socioambientales han mejorado y los servicios de salud se desarrollan con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, para garantizar la salud de los niños y niñas de 12 a 59 meses.

Lineamientos:

- a) Intensificar las acciones para cerrar la brecha de mortalidad en la niñez, entre la población indígena (55%) y no indígena (36%), que para el año 2008 era de 19 puntos porcentuales; además la brecha urbano (51%) y rural (34%), que para el año 2008 era de 17 puntos porcentuales.
- f) Aumentar la cobertura de la inmunización y alcanzar los esquemas completos según la edad.
- g) Fortalecer la vigilancia de la salud, con la participación de los actores comunitarios, para garantizar el control del crecimiento y la salud de los niños y niñas menores de cinco años.
- h) Implementar programas nutricionales para garantizar el desarrollo de los niños y niñas
- i) Garantizar la pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, en los servicios institucionales de salud.
- j) Asegurar el derecho de los niños a vivir en un ambiente saludable, lo que incluye la calidad de la vivienda y del agua, así como el saneamiento ambiental.
 - Asegurar los sistemas de agua y saneamiento.
 - Aumentar la cobertura de agua apta para consumo humano.
 - Aumentar la cobertura de los servicios de saneamiento.
 - Diseñar y aplicar los mecanismos para la certificación de la gestión del agua y el saneamiento en los municipios.
 - Garantizar la supervisión y el control de la gestión del agua para consumo humano, las aguas servidas y los desechos sólidos.

Prioridad
Impulsar la transformación del modelo de atención en salud para reducir la morbi- mortalidad de la población en general.

Gozar de salud es una condición indispensable para que las personas puedan realizar cualquier otra acción vinculada con su desarrollo. En la actualidad, Guatemala es una sociedad con

un perfil epidemiológico que enfrenta tanto los problemas de las enfermedades infecciosas y parasitarias, como de las crónico-degenerativas.

Al respecto de las primeras, se puede afirmar que son prevenibles a través de medidas de saneamiento ambiental como tener agua de calidad, saneamiento básico, entre otras. Las segundas pueden prevenirse con estilos de vida saludables. En este sentido, cabe indicar que los patrones de consumo alimentario están reconfigurando el perfil, dado que se observa la presencia de obesidad, especialmente entre la población joven.

El comportamiento demográfico asociado con el aumento del segmento de población joven y con las condiciones de salud es tomado en cuenta en este proceso de planificación, con el propósito de aprovechar el bono demográfico que se presenta para Guatemala, según los cálculos, a partir del año 2029.

En estas circunstancias, es imperativo transitar del modelo curativo actual al modelo de promoción de la salud.⁹⁴ Desarrollar la cultura, mecanismos y condiciones para el autocuidado; organizar el sistema de salud para promover estados de bienestar, sin olvidar que es necesario estar preparados para atender a las personas que inevitablemente han de enfermar: estos son los retos que la sociedad guatemalteca debe enfrentar de manera urgente. Las metas, resultados y lineamientos se han desarrollado con este enfoque.

Meta 1

Reducir la carga de las principales enfermedades infecciosas, parasitarias y las crónico-degenerativas, con base en los datos institucionalizados y homologados⁹⁵ del sector salud.

Resultado 1.1

La población guatemalteca goza de salud, las enfermedades infecciosas, parasitarias y las crónico-degenerativas han disminuido y son tratadas eficientemente.

⁹⁴ La promoción de la salud es un modelo centrado en garantizar condiciones y estados de vida saludables, en tanto que el modelo curativo se centra en estudiar y atender la enfermedad.

⁹⁵ El MSPAS, en su calidad de ente rector de la salud, es responsable de establecer los criterios para el registro estandarizado, sistemático y continuo sobre la morbi-mortalidad en el país, para el análisis del perfil epidemiológico y su evolución.

Lineamientos:

- a) Reducción de la carga de las principales enfermedades transmisibles por medio de medidas preventivas para el caso de infecciones respiratorias; y de mejoramiento de la calidad del agua y saneamiento básico, para el caso de enfermedades diarreicas.
- b) Reducción de la carga de las principales enfermedades no transmisibles: cardiovasculares, respiratorias crónicas y diabetes.
- c) Desarrollar las acciones necesarias para la detección y el tratamiento temprano de los distintos tipos de cáncer, con énfasis en el cáncer de mama, de cuello uterino y de próstata.
- d) Fortalecer la vigilancia de la salud, atención a factores de riesgo, consejería para el autocuidado (nutrición, hábitos higiénicos, uso del tiempo libre, deporte y actividad física) y planes de emergencia, desde la familia y la comunidad.
 - Garantizar atención integral y diferenciada a las y los adolescentes, con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, sexual y de acuerdo con las dinámicas de la población y del territorio.
 - Elaborar normas y protocolos para la atención de adolescentes, con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, etaria y, sexual.
 - Elaborar planes de educación en salud, tomando en cuenta las características de los adolescentes y sus necesidades de conocimiento, para motivar el autocuidado de la salud con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, sexual y de género.
 - Involucrar a los jóvenes en los procesos comunitarios de promoción de la salud.
 - Incorporar en los equipos de trabajo, en todos los niveles de atención, personal especializado en la atención de adolescentes.
- e) Asignar o reubicar al personal de salud para atender con prioridad la promoción y la prevención.
- f) Articular el servicio institucional con el trabajo de lideresas y líderes comunitarios de la salud (promotores y comadronas).
- g) Instalar procesos de formación, acompañamiento y dotación de insumos dirigidos a los actores comunitarios de la salud.
- h) Organizar la red de servicios de atención primaria en el marco del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR), para la coordinación intersectorial e interinstitucional.
 - i) Instalar, en el MSPAS, un sistema de información sobre la dinámica y distribución de la población, para organizar, actualizar y adecuar el servicio de atención primaria en función de dicha dinámica.
 - j) Elaborar y poner en práctica los protocolos para el registro estandarizado del diagnóstico de consulta en todos los niveles de atención.
 - k) Desarrollar normas de regulación y planificación urbana que promuevan un estilo de vida saludable (transportes, vía pública, áreas de recreación, servicios, basura, drenajes).
 - l) Incorporar en los sistemas de salud el control epidemiológico de los nuevos riesgos de salud vinculados con la transición epidemiológica y demográfica que experimenta el país.
 - m) Asegurar la participación de todos los actores de la sociedad civil, especialmente de los jóvenes, en la implementación de las políticas. Ello, como condición para el desarrollo de un sistema de salud de calidad.
 - n) Fortalecer el Registro Nacional de las Personas (Renap), de manera que se facilite la obtención de información desagregada por sexo, territorio y edad para programar de mejor forma la prestación del servicio.
 - o) Instalar mecanismos que complementen la reducción de las vulnerabilidades descritas en el *Plan* y vinculadas con las amenazas recurrentes por zona geográfica, para desarrollar la capacidad de resiliencia de la población, permitiéndole enfrentar y recuperarse de los efectos de los fenómenos naturales y del cambio climático. Deberá tomarse en cuenta las especificidades de género, culturales, lingüísticas y de contexto.
 - p) Realizar un proceso sostenido y progresivo de inversión para la promoción y prevención de la salud como prioridad.

Meta 2

Garantizar la provisión y atención en los servicios de salud al 100% de la población que enferma.

Resultado 2.1

La población tiene acceso universal a servicios, para garantizar los procesos de recuperación de su salud con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, de género, etaria y sexual.



Al 2032 se garantizará la provisión y atención en los servicios de salud al 100% de la población que enferma.

Lineamientos:

- a) Diseñar e implementar de manera intensiva las acciones para reducir las brechas de morbi-mortalidad en los siguientes grupos de población: pueblos maya, xinka y garífuna, adultos mayores, población del área rural, población de la diversidad sexual, jóvenes y mujeres.
- b) Satisfacer las necesidades curativas de las personas en las diferentes etapas de su vida.
- c) Garantizar medicamentos de calidad, eficaces y seguros, para atender la demanda según el perfil epidemiológico de cada territorio.
- d) Desarrollar y fortalecer la infraestructura de los sistemas públicos de salud y seguridad social.
- e) Mejorar la calidad de la formación de los recursos humanos, alineándola con las necesidades demográficas y epidemiológicas de la población. Deberán considerarse, también, las medidas para prevenir la exclusión y discriminación de los grupos vulnerables.
- Implementar un proceso de ordenamiento y reorganización territorial de la red de servicios de salud, tomando en cuenta la estructura y dinámica poblacional, el perfil epidemiológico y el ciclo de vida.
- Desarrollar un sistema de supervisión, monitoreo y evaluación de todos los entes del sector salud para conocer los avances en la reducción de la morbilidad y mortalidad a nivel nacional, departamental y municipal.
- Desarrollar herramientas de última generación, con el fin de capturar datos de una manera más eficiente, confiable y rápida; disponer de tecnología de punta para la comunicación de datos y la consolidación de los mismos.
- f) Promover y fortalecer la capacidad de investigación y desarrollo tecnológico de las instituciones que conforman el sector, fomentando el desarrollo de centros de investigación, mejorando la institucionalidad existente, facilitando la gestión, administración y ejecución de proyectos, así como formando y capacitando recursos humanos.

Meta 3

Instalar servicios de rehabilitación en la comunidad para aumentar la calidad de vida de la población con discapacidad temporal o definitiva, garantizando la satisfacción de sus necesidades básicas y de participación.

Resultado 3.1

La población que enfrenta una discapacidad temporal o definitiva cuenta con servicios articulados en los distintos niveles, que le permitan tanto la recuperación de capacidades como la satisfacción de necesidades básicas.

Lineamientos:

- a) Con respecto a la rehabilitación, internalizar y hacer operativo el mandato contenido en el *Código de Salud* vigente (particularmente lo contenido en el título II), cuyo enfoque de la salud se realiza desde el marco de derechos.
- b) Instalar, como principio de actuación en todo el sistema de salud, el enfoque de derechos, vinculando a las familias y las comunidades en los procesos de rehabilitación (con énfasis en la atención de las capacidades de desarrollo humano que tienen las personas con discapacidad).
- c) Facilitar el acceso de las personas con discapacidad temporal o definitiva a servicios de educación, formación para el trabajo y a otras oportunidades de desarrollo. Ello, en coordinación con los actores comunitarios de la salud y con los equipos técnicos del sistema de salud y de educación.
- d) Garantizar a la población que se encuentra en procesos de rehabilitación el acceso a los servicios de salud, por medio de las siguientes medidas:
 - Instalación de servicios de fisioterapia, psicoterapia, terapia del lenguaje, terapia ocupacional y otros servicios de apoyo, con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, sexual y de género, tanto en el primero como en el segundo nivel de atención en salud.
 - Recuperar el sistema de referencia y contra-referencia como mecanismo de articulación entre los niveles de atención.
 - Revisar y rediseñar el sistema de referencia para que administrativa, financiera, operativa y funcionalmente esté en condiciones de soportar los efectos de los fenómenos naturales.

- Consolidar y garantizar el funcionamiento del sistema de logística y el sistema de registro en salud, con el objeto de garantizar una adecuada atención y seguimiento de las personas.
- Desarrollar los mecanismos para cumplir eficientemente lo dispuesto en la *Convención, Ley y Política de Discapacidad*, para lograr la habilitación de las personas con esta condición.
- Fortalecimiento institucional y financiero de las instituciones con competencia para la atención de las personas con discapacidad.

Prioridad

Lograr la universalización de la salud sexual y reproductiva de la población en edad fértil, haciendo énfasis en la educación sexual para adolescentes y jóvenes.

Como concepto integral y desde el enfoque de promoción, la salud se sustenta en el autocuidado e impulso de estilos de vida saludables. Ello requiere que todas las personas dispongan de información veraz y pertinente.

Los indicadores que se han utilizado para conocer el estado de situación del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos son relativos a la fecundidad, embarazos en adolescentes (10-19 años) y necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar. Según datos del CNE, durante el año 2012 el 27.8% de los nacimientos fue de madres adolescentes. La *Ensmi 2008/2009* indica que la tasa de fecundidad en jóvenes de entre 15 y 19 años de edad era de 98 por cada mil nacidos vivos. Asimismo, indica que el 28% de mujeres entre 15 y 19 años ha tenido relaciones sexuales y que, de ellas, un 7% tuvo su primera relación sexual antes de los 15 años. Esto refleja los riesgos de embarazos no deseados, así como una mayor probabilidad de infecciones de transmisión sexual y VIH.

La tasa global de fecundidad es de 3.1 hijos por mujer, según los datos del INE. Por su parte, la *Ensmi* indica que la tasa de fecundidad en mujeres indígenas es de 4.5; de 4.2 en mujeres del área rural, y de 5.2 en mujeres sin escolaridad. Esto muestra la brecha entre los grupos de mujeres, con relación al promedio nacional.

Guatemala presenta un reto en cuanto al acceso de la población a una educación integral en sexualidad, que le permita la toma de decisiones libres e informadas sobre su comportamiento sexual, así como el ejercicio de su derecho a la maternidad y paternidad de manera responsable y satisfactoria.

Meta 1.a

Garantizar a todas y todos las guatemaltecas el acceso a información y servicios de salud sexual y reproductiva, atendiendo su ciclo de vida, en condiciones de igualdad, sin discriminación por razones de sexo, género, etnia y/o edad.

Meta 1.b

Alcanzar, en 2025, una tasa global de fecundidad de 2 hijos por mujer, para contribuir al mejoramiento de su salud y de la de su familia.

Resultado 1.1

La población cuenta con la información y los recursos para tomar decisiones responsables sobre su sexualidad y sobre las posibilidades de planificar los embarazos pero, sobre todo, para el ejercicio de su derecho a la salud.

Lineamientos:

- Fortalecer los programas derivados de la *Ley de Acceso Universal y Equitativo de Servicios de Planificación Familiar, Decreto 87-2005*, especialmente el Programa Nacional de Salud Reproductiva.
- Asegurar mecanismos de coordinación apropiados entre los diferentes actores y sectores relacionados con la salud, en los distintos niveles de atención, para hacer eficientes y efectivas las acciones de salud sexual y reproductiva, sin discriminación sexual, de género, etnia o edad.
- Rediseñar y desarrollar, tanto dentro como fuera del sistema escolar, programas de educación sexual, para que su contenido sea integral y científicamente riguroso.
- Instalar procesos de formación dirigidos a los actores comunitarios de la salud, brindándoles acompañamiento e insumos relativos a la salud sexual y reproductiva (asegurando su pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, para que se trasladen a la población de las comunidades).

- Mejorar el acceso a servicios integrales de salud sexual y reproductiva, de mujeres y hombres, independientemente de su estado civil y edad:
 - Acceso universal a los anticonceptivos mediante el aumento de la cobertura de los servicios de salud, garantizando la oferta de cada uno de ellos.
 - Asegurar el acceso a información integral en sexualidad y consejería de acuerdo con el nivel de escolaridad, el idioma y la cultura de los grupos de población.
 - Abrir clínicas especializadas en atención a la salud y necesidades de planificación familiar de las mujeres a lo largo de todo su ciclo vital, asegurando la pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna.
- Mejorar el acceso de los pueblos maya, xinka y garífuna y de otros grupos socioculturales a servicios integrales de salud sexual y reproductiva, independientemente del estado civil y de la edad:
 - Garantizar que los pueblos indígenas y otros grupos socioculturales tengan acceso a métodos anticonceptivos.
 - Fortalecer las acciones del Programa Nacional de Salud Reproductiva, particularmente lo relativo a la pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, con enfoque de equidad etaria, sexual y de género.
 - Articular institucionalmente las redes de comadronas y de maternidad y paternidad responsables.
- Fortalecer los programas que ayudan a desarrollar la capacidad de decisión de las mujeres al respecto de sus derechos reproductivos.
- Prevenir y manejar las consecuencias de los abortos inseguros.

Meta 2

Eradicar el embarazo en adolescentes menores de 16 años y disminuir la tasa de embarazos en adolescentes de 17-19 años.

Resultado 2.1

Las adolescentes aumentan sus posibilidades de tener un mejor desarrollo psicológico, físico y social, lo cual genera impactos positivos en su condición de vida y en la sociedad.

Lineamientos:

- Implementar procesos formativos dirigidos a los actores comunitarios de la salud sobre los derechos sexuales de los y las adolescentes, asegurando la pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna.
- Diseño de un plan integral e interinstitucional de intervenciones específicas para adolescentes, con un enfoque individual y social, para la promoción de salud sexual y reproductiva.
- Revisar el contenido sobre educación sexual del Currículo Nacional Base (CNB), para confirmar su rigurosidad científica y estimular su aplicación tanto en el sistema escolar como en el extraescolar.
- Mejorar el acceso de los adolescentes a servicios integrales de salud sexual y reproductiva que cuenten con la debida pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna etaria y sexual.
 - Abrir más espacios amigables para adolescentes.
 - Garantizar la aplicación de los protocolos para la atención de adolescentes.
- Proporcionar protección social y asistencia médica a las embarazadas adolescentes.

Prioridad

Detener la epidemia de VIH y realizar un tratamiento de calidad a la población que convive con el virus.

Durante el período 2000-2013, se ha observado un incremento sustancial de nuevos casos de VIH. El argumento principal de esta situación es el mejoramiento de los procesos de detección; sin embargo, no se puede obviar que hay manifestaciones de la epidemia que no se han modificado, tales como el corredor epidemiológico y la prevalencia en poblaciones específicas. Ello permite inferir que los procesos de prevención son aún insuficientes. Por otra parte, los datos muestran que un 18% de las personas diagnosticadas durante el año 2012 está comprendido entre los 25 y los 29 años de edad (MSPAS/CNE B, 2012), lo que significa que la infección en ellos pudo producirse entre los 15 y los 19 años de edad. A pesar de esta situación, la sociedad cuestiona el desarrollo de programas de educación sexual dirigidos a jóvenes.

Los datos de la *Ensmi 2008/2009* indican que únicamente un 22.54% de jóvenes entre 15 y 24 años identifica correctamente las formas de prevenir la transmisión del VIH y rechaza las

principales ideas erróneas sobre la transmisión del virus. Los hombres son quienes presentan los índices más altos de conocimiento, con un 24.4%, frente a un 21.8% de las mujeres.

En este sentido, la educación integral sobre sexualidad, la promoción del uso del condón y el acceso a pruebas de detección temprana cobran un papel importante para reducir el número de nuevos casos de VIH. La atención médica y el acceso a retrovirales son imprescindibles para garantizar el derecho a la salud de las personas que viven con VIH.

Meta 1

Detener la epidemia y lograr que por lo menos el 90% de la población cuente con los conocimientos correctos sobre las formas de prevenir la transmisión del VIH, haciendo énfasis en adolescentes y jóvenes.

Resultado 1.1

La epidemia se ralentiza y la población que convive con el virus tiene la adherencia al tratamiento de manera eficiente.

Lineamientos:

- Reconocer que la respuesta al VIH no es un tema que compete solo al sector salud, sino toda la institucionalidad tiene el compromiso de garantizar el ejercicio de los derechos humanos desde una perspectiva integral, tal como se indica en la política al respecto de la prevención de las ITS, en respuesta a la epidemia de VIH.
- Impulsar la reducción del estigma y la discriminación mediante acciones en todos los ámbitos de la institucionalidad del Estado, deconstruyendo y desmontando los imaginarios sociales al respecto de la sexualidad.
- Diseñar mecanismos para erradicar la discriminación por orientación sexual e identidad de género, para evitar los contextos de vulnerabilidad (tales como aquellos en los que se suscita la explotación sexual y las migraciones forzadas, propicios para la transmisión del VIH).
- Desarrollar procesos de sensibilización, constantes y sistemáticos, dirigidos al personal del sistema de salud, con el objeto de estimular la atención integral de personas con VIH y evitar el estigma y la discriminación en el seno de los servicios de salud.

- e) Universalizar las pruebas de VIH, garantizando la creación de ambientes habilitantes (recursos, personal especializado) y de mecanismos de confidencialidad.
- f) Diseñar, implementar y garantizar la asesoría pre y post prueba especializada en cada grupo de población, particularmente en los grupos con mayor prevalencia.
- g) Asegurar los mecanismos de coordinación apropiados entre los diferentes actores y sectores relacionados con la salud para contener la epidemia, considerando las distintas modalidades de infección.
- h) Implementar programas de educación sexual de manera universal, con estrategias diferenciadas según la pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, sexual y de género.
- i) Diseñar mecanismos de información, educación y comunicación, en consonancia con la *Estrategia de Uso del Condón*. Mediante estos mecanismos deberá abordarse la identificación de riesgos en las relaciones sexuales, así como promocionar el uso consistente del condón, tomando en cuenta la diversidad sexual, de género y etaria.
 - Asegurar ciento por ciento el acceso a condones, especialmente entre las poblaciones donde hay mayor prevalencia. Esto deberá acompañarse con información acerca de las estrategias para la negociación de su uso.
- j) Implementar procesos de formación dirigidos a los actores comunitarios de la salud, brindándoles acompañamiento e insumos para la prevención de la infección. Asimismo, proveer los insumos necesarios para asegurar la disponibilidad de las pruebas de VIH, garantizando un diagnóstico temprano.
- k) Brindar atención integral y diferenciada a poblaciones en mayor riesgo y vulnerabilidad de infectarse con el VIH, en territorios con potencial epidémico, atendiendo a la diversidad de género, identidad étnica y el ciclo de vida de las personas.
- l) Mejorar el acceso de los grupos de población vulnerables y en riesgo a servicios de tratamiento y atención de ITS/VIH:
 - Garantizar acceso universal a los retrovirales.
 - Diseñar mecanismos y programas dirigidos a las personas y sus familias, para estimular la adherencia al tratamiento.
 - Instalar programas formativos y de información que permitan a las personas incrementar su nivel de conocimientos y su bienestar en general. Involucrar en estos procesos a los grupos familiares de la población con VIH.

- m) Erradicar la transmisión del VIH de madre a hijo y facilitar tratamiento para aumentar la esperanza de vida de las madres VIH positivo.
- n) Coordinación y articulación de los servicios de SSR y VIH.
- o) Fortalecer la vigilancia de las ITS y garantizar el tratamiento oportuno y de calidad, especialmente en las y los trabajadores sexuales.

Prioridad

Garantizar a la población entre 0 y 18 años el acceso a todos los niveles del sistema educativo.

Como estrategia para el desarrollo, la educación resulta vital. Diversos estudios demuestran la correlación existente entre los grados de escolaridad de una persona y la reducción de la pobreza. La educación también está relacionada con la promoción de la salud y la disminución de la mortalidad materna, infantil y de la niñez. Contribuye, igualmente, a la autonomía y la posibilidad de obtener mayores salarios o ingresos. Según la *Encovi 2011*, el promedio de escolaridad de jóvenes entre 15 y 24 años es de 7.2 años para los hombres, y de 6.6 para las mujeres. Romper el círculo de la pobreza, afirma la Cepal, requiere de por lo menos 10 años de escolaridad.

La inasistencia y el fracaso escolar son efecto de una serie de variables, entre ellas las propias debilidades del sistema educativo, tales como insuficiente cobertura en los niveles preprimario y medio, inadecuada formación docente, precaria infraestructura escolar, limitaciones de diversa índole para la aplicación en el aula del currículo nacional base, falta de pertinencia educativa y contexto de desigualdad socio-económica por razones asociadas a la pobreza y la desnutrición infantil.

Desde esta perspectiva, se hace necesario que el sistema educativo fortalezca los programas complementarios de la educación e instale mecanismos para estimular la asistencia y permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, especialmente de aquellos que se encuentran en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Asimismo, se requiere el desarrollo de metodologías especializadas para aquellos que tienen capacidades especiales y diferenciadas. Entre estos últimos, los niños que enfrentan las secuelas de la desnutrición crónica (cerca de la mitad de los niños menores de cinco años desde el año 2008).

Por todas estas razones, los resultados y lineamientos en materia educativa se enfocan en garantizar la cobertura y la calidad, considerando como prioridad la necesidad de cerrar brechas de desigualdad entre la población maya, xinka y garífuna (respecto de la población no indígena) y las brechas territoriales, especialmente en los municipios con los principales rezagos tanto de cobertura como de calidad. Ello implica que el sistema educativo debe revisar sus prioridades, revitalizar los procesos de evaluación, revisar el currículo nacional base, desarrollar la infraestructura necesaria y diseñar un nuevo sistema de estímulos para mejorar el desempeño docente, entre otras acciones.

Meta 1

Universalizar la educación inicial, preprimaria, primaria, media (ciclo básico y ciclo diversificado) y ampliar el acceso a la educación superior, reconociendo las especificidades de género y las necesidades diferentes de los territorios, de los pueblos maya, xinka, garífuna, mestizo y población del área rural.

Resultado 1.1

En el año 2032 la población en edad escolar (0 a 18 años) ha completado con éxito cada uno de los niveles educativos que le corresponde, de acuerdo con su edad.

Lineamientos:

- Instalar mejores servicios educativos en los territorios con los mayores rezagos de cobertura educativa.
- Aumentar la cobertura de la educación inicial (0-4) a través de coordinación interinstitucional y de la aplicación del CNB y metodologías propias para este rango de edad
- Lograr la cobertura del último grado de preprimaria del total de niños y niñas de 6 años de edad al 2019.
- Aumentar la cobertura con calidad y pertinencia del nivel preprimario, en sus modalidades, intercultural y bilingüe intercultural, priorizando la formación de docentes para este nivel,

- Lograr que la totalidad de niños y niñas entre 7 y 12 años asistan a la escuela en el nivel primario al año 2020, desarrollando estrategias para el éxito escolar en los niveles primario y medio que contribuyan a aumentar la permanencia, la promoción y la finalización.
- Incrementar la cobertura de los ciclos básico y diversificado del nivel medio con calidad, pertinencia y equidad.⁹⁶
- Instalar las condiciones de infraestructura, equipamiento y servicios de apoyo, necesarios para alcanzar la cobertura del ciclo de educación básica, que atienda a la totalidad de adolescentes comprendidos entre los 13 y 15 años de edad, al año 2026.
- Contratar al número de docentes de acuerdo con las modalidades de educación de los subsistemas escolar y extraescolar, para alcanzar la cobertura universal en cada uno de los niveles educativos.
- Desarrollar los mecanismos de incentivos docentes, para lograr que los maestros mejor calificados desarrollen sus labores en las áreas de mayor necesidad, por criterios de distancia o de condiciones de vida.
- Reducir la brechas en el acceso a la educación, entre la población indígena/no indígena; urbano/rural.
- Fortalecer el sistema de becas escolares ampliando su cobertura y manteniendo los criterios de equidad, desde un enfoque de compensación social.
- Consolidar en cada una de las comunidades lingüísticas la educación bilingüe intercultural (EBI)
- Consolidar y ampliar la cobertura del programa de Educación Especial
- Promover y mantener la paridad del acceso a educación entre los sexos.
- Desarrollar y monitorear un sistema de indicadores educativos congruente con las Metas de "Educación para Todos" a las que se comprometa el Estado de Guatemala

Resultado 1.2

En el año 2032 los servicios educativos se desarrollan con las condiciones de infraestructura, equipamiento y tecnología suficientes y pertinentes, para garantizar la cobertura universal en todos los niveles educativos.

⁹⁶ Véase la *Propuesta de Transformación del Nivel de Educación Media* (USAID/Reforma Educativa en el Aula, 2014) para diagnóstico y planteamientos estratégicos de cobertura, calidad, formación docente y otros.



Al 2032 se elevará la calidad del proceso educativo para asegurar que todas las personas sean sujetos de una educación pertinente y relevante.

Lineamientos:

- a) Garantizar la infraestructura y equipamiento de calidad para que el servicio educativo tenga los estándares de acceso en tiempo y distancia máximos, según el nivel educativo que corresponda.
 - Poner en funcionamiento el Sistema Nacional de Infraestructura Escolar, en el marco del cual, el censo periódico de infraestructura escolar genere información para la toma de decisiones de manera oportuna.
 - Elaborar y poner en marcha el Plan de Inversión en Infraestructura Escolar para la construcción, ampliación y/o reparación de la infraestructura educativa se dé atendiendo a la dinámica de la población, las condiciones geográficas y climáticas, con pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna y de género.
 - Elaborar y poner en marcha la Guía de Mantenimiento para los Centros Educativos y el Reglamento de Promoción y Financiación del Mantenimiento Preventivo y Correctivo de la Infraestructura Escolar.
 - Instalar procesos de mantenimiento de los edificios escolares, con su propio presupuesto y mecanismos de transparencia.

- Fortalecer la participación de la comunidad educativa en los procesos locales de calidad educativa, incluyendo los relativos a la infraestructura escolar.
- Fortalecer la rectoría del Ministerio de Educación en materia de infraestructura escolar, a efecto de asegurar el cumplimiento de estándares de calidad, en el diseño, construcción y reparación de los edificios escolares, por parte de las instituciones normadas para ello
- Fortalecer la coordinación con la Unidad de Construcción de Edificios del Estado, del Ministerio de Comunicaciones, para garantizar los estándares de calidad, así como los criterios de espacio, iluminación y ventilación, para un buen desarrollo de la actividad educativa.
- Vinculación de las autoridades locales para el desarrollo de infraestructura educativa, así como para el mejoramiento de las coberturas de agua y saneamiento, en el ámbito escolar y comunitario.
- Vincular a las autoridades municipales para el desarrollo de la infraestructura educativa, especialmente a las municipales, para lograr la viabilidad legal de los predios que ocupan los centros educativos

- Garantizar que toda infraestructura educativa se realiza aplicando el análisis de riesgo, las medidas de mitigación, necesarias, así como las normas de diseño y construcción sismo-resistentes, para la seguridad y protección de los niños, niñas y adolescentes.
- b) Dotar con el equipamiento y tecnología necesarios cada uno de los centros educativos.
- c) Asegurar el financiamiento y el fortalecimiento institucional necesarios para desarrollar los lineamientos arriba indicados.

Meta 2

Elevar la calidad del proceso educativo para asegurar que todas las personas sean sujetos de una educación pertinente y relevante.

Resultado 2.1

En el año 2032 las y los estudiantes que egresan de cada uno de los ciclos de formación han desarrollado los aprendizajes significativos, pertinentes y relevantes, que les permiten incorporarse a los ámbitos sociales, económicos y políticos, con iniciativa, pensamiento crítico, valores y con capacidad de resolver problemas de manera ágil, creativa e innovadora.

Lineamientos:

- a) Revisar y reestructurar la oferta educativa, para garantizar que la educación ofrezca opciones reales de movilidad social, especialmente a las poblaciones en condiciones de pobreza y pobreza extrema, así como a los grupos excluidos y vulnerabilizados.
- b) Intensificar y diversificar los servicios de apoyo a la educación especialmente en los territorios habitados por poblaciones en situaciones de pobreza y pobreza extrema, así como en los grupos excluidos y vulnerabilizados.
- c) Revisar y actualizar el Currículo Nacional Base –CNB– para que incluya la construcción de imaginarios sociales positivos respecto de las diversidades humanas, culturales, étnicas, sociales, ambientales, económicas y responda a valores de respeto y solidaridad, así como a las necesidades del desarrollo del país.
- d) Incluir en los nuevos diseños curriculares las competencias básicas para la vida, especialmente el ejercicio de derechos en los ámbitos social, político y económico, asegurando la articulación de los aprendizajes con el nivel superior y con el desarrollo económico local y/o regional.

- Reorganizar y renovar la oferta formativa en el nivel medio (ciclo básico y ciclo diversificado) asegurando la articulación de aprendizajes con el nivel superior y con el desarrollo económico local, regional y nacional, con participación de todos los actores de la sociedad, particularmente de los jóvenes, mujeres, pueblo maya, garífuna y xinka, Universidades y del sector productivo nacional
- e) Fortalecer los programas de deporte y recreación escolarizados y extraescolares, tomando en cuenta el crecimiento de la población y sus requerimientos de acuerdo a su ciclo de vida.
- f) Fortalecer los servicios de apoyo a la educación, para garantizar el ejercicio del derecho a la educación, particularmente de los niños, niñas, adolescente y jóvenes, en condición de vulnerabilidad.
- g) Establecer un sistema de profesionalización docente que promueve la formación, selección, actualización y evaluación docente en todos los niveles educativos orientados por las necesidades de mejorar la calidad educativa.
- h) Fortalecimiento de los mecanismos de participación de la sociedad en los procesos de decisión en materia de educación, particularmente de los sectores representados en el Consejo Nacional de Educación.
- i) Fortalecer los niveles de gestión intermedia, tales como las direcciones departamentales y distritos escolares, particularmente para la entrega contextualizada del currículo nacional base, garantizando la pertinencia cultural, de género y a partir de las dinámicas socio-económicas del territorio.
- j) Crear las plazas correspondientes a director o directora de centros educativos, según el nivel que corresponda, con el perfil necesario para garantizar los resultados previstos en el Plan Nacional de desarrollo.
- k) Establecer los procesos de selección y formación del director o directora de los centros educativos, para fortalecer su función como conductor de los procesos educativos, promover su liderazgo académico, administrativo y social, para la transformación de la comunidad escolar.
- l) Revisar el sistema de evaluación para dotarlo de pertinencia cultural, contextual y de género, que ofrece información para la retroalimentación de las diversas estrategias para el mejoramiento tanto de la cobertura como de la calidad. De igual manera que fortalezca la interconexión entre los niveles y ciclos de formación; así como la comunicación del modelo de gestión de la calidad educativa y la relación de la evaluación en el aula con la evaluación externa.

- m) Fortalecer el sistema de evaluación para que retroalimente las estrategias educativas y la articulación entre niveles y ciclos fomentando la cultura de evaluación y rendición de cuentas para permitir orientar las decisiones en materia de política educativa.
- n) Institucionalizar las pruebas de la calidad educativa en todos los niveles y ciclos de formación, conducidas y articuladas por el Consejo Nacional de Evaluación.⁹⁷
- o) La implementación de sistemas de formación y reentrenamiento, incluyendo las personas con discapacidad.
- p) El sistema educativo debe tener la capacidad de identificar las habilidades y destrezas especiales de cada uno de los jóvenes y ofrecerles las oportunidades de formación en esos ámbitos.
- q) Fortalecer la formación técnica, tanto inicial como en servicio, en el marco del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, que responda a las necesidades del desarrollo de país, con participación del Intecap, el Ministerio de Educación, el sector productivo, otros ministerios y Universidades.

Prioridad
Organizar y promover los procesos de alfabetización que permitan incorporar a la totalidad de jóvenes comprendidos entre los 15 y los 30 años de edad a la cultura de la lecto-escritura.

El analfabetismo es un indicador de la desigualdad en las sociedades, particularmente de la exclusión que enfrentan algunos grupos de población con respecto a su derecho a la educación (tal es el caso, en Guatemala, de las mujeres y los pueblos indígenas). En el año 2011, tres de cada diez mujeres mayores de 14 años y una de cada diez, entre 15 y 24 años, no sabían leer y escribir. Una de cada dos mujeres indígenas mayores de 14 años no sabía leer y escribir.

Superar esta situación es condición indispensable para luchar contra la pobreza y aprovechar las oportunidades del entorno. En la actualidad, cobra vital importancia debido a la oportunidad que brinda el bono demográfico que se apertura en el año 2029, cuando un segmento de población

se encontrará aún en su etapa productiva. Para que la sociedad reciba el beneficio de este fenómeno, la población debe contar con las habilidades de lecto-escritura y de pensamiento básicas.

La alfabetización debe trascender la enseñanza de la lecto-escritura e incorporar a la población en los procesos de innovación tecnológica, tal como se indica en el artículo número uno de la *Ley Nacional de Alfabetización*. Ello requiere una revisión del contenido de los procesos de alfabetización y de los recursos didácticos hasta ahora producidos. De igual forma, demanda una ampliación presupuestaria.

Meta 1

Para el año 2020 se ha erradicado el analfabetismo en la población comprendida entre los 15 y los 30⁹⁸ años de edad.

Resultado 1.1

A partir del año 2020, la población comprendida entre los 15 y los 30 años de edad —en particular las mujeres y los pueblos indígenas— cuenta con los conocimientos que le permiten aprovechar las oportunidades de su entorno.

Lineamientos:

- a) Fortalecer al Comité Nacional de Alfabetización, aumentando sus recursos financieros para alcanzar los resultados previstos en este *Plan*.
- b) Desarrollar procesos intensivos de la primera fase de alfabetización que culminen en 2020, con el objeto de garantizar que la población entre 15 y 30 años cuente con habilidades de lecto-escritura y cálculo matemático, con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, tal como lo estipula la *Ley Nacional de Alfabetización*.
- c) Instalar mecanismos de apoyo a la crianza y cuidado infantil, facilitando, de esa manera, que las mujeres accedan a los procesos de alfabetización y post-alfabetización.
- d) Fortalecer los procesos de alfabetización en los idiomas maternos, especialmente los dirigidos a mujeres indígenas.
- e) Fortalecer los procesos de post-alfabetización que permitan el desarrollo de habilidades y conocimientos acordes con las necesidades socioculturales y económico-productivas de la sociedad.

⁹⁷ Véase eje Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo.

⁹⁸ La *Ley Nacional de Alfabetización* prioriza a la población comprendida entre los 15 y los 30 años de edad.

Prioridad
Promover la ciencia y la tecnología
articulada con las prioridades nacionales
del desarrollo.

La ciencia y la tecnología constituyen mecanismos valiosos para el desarrollo del conocimiento en las personas y las sociedades. Esto contribuye, a la vez, con el aprovechamiento de potencialidades y capacidades para buscar, creativa e innovadoramente, solución a problemas, o bien para el aprovechamiento de las oportunidades que los contextos presentan.

La satisfacción de necesidades de las personas requiere soluciones efectivas y eficientes; en ese sentido, la ciencia y la tecnología tienen elementos que aportar, pues generan conocimiento acerca de la dinámica social, las potencialidades de desarrollo económico, ambiental y la evolución de la cultura.

En Guatemala, la evolución del conocimiento ha sido escasa y lenta; las actividades de investigación y desarrollo de la tecnología han estado motivadas fundamentalmente por los intereses de los propios investigadores y no por demanda de la sociedad, o por la búsqueda de opciones para potenciar el desarrollo económico, social y cultural del país. Esta situación se agrava debido a la ausencia de procesos de transferencia y su poca vinculación con las prioridades del desarrollo nacional.

Desde 1991, el Estado ha reconocido, por medio del *Decreto 63-91*, que la ciencia y la tecnología constituyen elementos fundamentales para la promoción del desarrollo. De ahí la necesidad de estimular la generación de conocimiento, su difusión, transferencia, pero, sobre todo, utilización. Todo esto en coordinación con los diversos sectores de la sociedad, especialmente con los centros de investigación y las universidades, sea públicas o privadas.

De esa cuenta, las metas y resultados que se plantean en esta prioridad aluden a la necesidad de desarrollar una cultura de investigación, generación de conocimiento y transformación tecnológica, en el marco de una agenda nacional, con procesos de largo plazo y con participación del Estado, la iniciativa privada y la academia.

Meta 1

En 2032, la ciencia y la tecnología constituyen componentes fundamentales sobre los cuales se promueven nuevas iniciativas para dar sostenibilidad al bienestar social y económico de los y las guatemaltecos, a partir de las potencialidades de los territorios.

Resultado 1.1

La calidad de vida de las personas presenta una mejora continua como producto de la generación de conocimiento para el abordaje de las problemáticas sociales, ambientales, económicas, culturales y de cambio climático.

Resultado 1.2

El desarrollo regional/territorial se estimula con base en la evidencia científica y tecnológica que se produce de manera sistemática, continua y con participación del Estado, las empresas y las universidades.

Lineamientos:

- a) Institucionalizar la noción del Estado como promotor del desarrollo tecnológico del país, tal como está plasmado en la *Ley de Promoción de la Ciencia y la Tecnología*.
- b) Desarrollar una política para la formación de capital humano avanzado y estimular su permanencia en el país.
 - Crear paquetes de investigación y desarrollo tecnológico en los territorios, que sean desarrollados por investigadores(as) guatemaltecos(as) con alto desempeño.
 - En coordinación con las universidades del país, motivar la realización de procesos de investigación por parte de guatemaltecos y guatemaltecas graduadas en universidades extranjeras, para facilitar su inserción o reinserción en la academia nacional.
- c) Coordinar con la iniciativa privada el estímulo a procesos de investigación e innovación tecnológica en el campo económico-productivo.
- d) Impulsar procesos de investigación centrados en el análisis de los factores y las necesidades del desarrollo, para la generación de soluciones novedosas y creativas que faciliten la toma de decisiones a nivel gubernamental, del sector privado y la sociedad.

- e) Articular los procesos de los centros de investigación y las universidades con las necesidades y demandas del *Plan Nacional de Desarrollo*, con el propósito de generar conocimientos para la sostenibilidad del bienestar de las personas.
- f) Diversificar las fuentes de financiación y aumentar los recursos destinados a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, con una perspectiva nacional y local.
- g) Aumentar la inversión nacional en investigación científica y desarrollo tecnológico, con una perspectiva de mediano y largo plazos.
- h) Institucionalizar procesos de investigación de interés nacional, que sean continuos y sistemáticos y que permitan encontrar alternativas de solución efectivas a prioridades nacionales.
- i) Asegurar los mecanismos para la transferencia y aplicación de los conocimientos en los procesos de desarrollo social y económico.
- j) Cerrar la brecha digital en las entidades del Estado y en las competencias asignadas, para mejorar y agilizar procesos; y, en la sociedad, para generar conocimiento.
- k) Institucionalizar, estandarizar y compatibilizar el conjunto de normas y regulaciones nacionales.
- l) Garantizar la transferencia de conocimientos a todos los sectores de la sociedad, especialmente a aquellos vinculados con la solución de la problemática nacional.
- m) Garantizar el acopio, almacenamiento y uso de información y datos sobre la dinámica de la población, económica y política, para contar con información de calidad que fundamente las nuevas propuestas de desarrollo económico y social.⁹⁹

Prioridad
Promover la cultura como elemento fundamental para la revitalización del tejido social y la construcción de la identidad nacional.

La cultura es un elemento que contribuye de manera sustancial a la construcción de la identidad individual, de los pueblos y las sociedades. El K'atun parte del reconocimiento de que el desarrollo cultural es transversal a toda la política nacional de desarrollo.

La cultura tiene un papel en la creatividad, la innovación y las formas diferentes de enfrentar los retos de la vida cotidiana y aprovechar las potencialidades de cada persona. Generar pensamiento crítico y aumentar la cohesión social son otras de las funciones de la cultura que deben ser aprovechadas por el país.

La realidad guatemalteca es pluricultural, multilingüe y multiétnica. Comprenderlo y redimensionarlo es interés de este *Plan*; por ello se plantean las siguientes metas, resultados y lineamientos.

Meta 1

En 2032, la cultura constituye una fuente de desarrollo individual y colectivo, reafirmando los valores y potencialidades de la diversidad para fortalecer el tejido social y el auge de la creatividad y la innovación.

Resultado 1.1

Las pautas de la identidad nacional se edifican a partir de la valoración de las diversas culturas, del respeto y valoración positiva del otro; contribuyen al fortalecimiento del tejido social y a la construcción de la nación intercultural.

Lineamientos:

- a) Fortalecer la rectoría institucional y asegurar la coordinación interinstitucional a nivel nacional y local.
- b) Garantizar, por medio de la institucionalidad competente, la documentación, la conservación y difusión de las diferentes expresiones culturales de todas y todos.
- c) Promover la formación y participación crítica y creativa, de todas y todos, por medio de la institucionalidad competente.
- d) Desarrollar estudios y propuestas para el desarrollo cultural de las instituciones y la población.
- e) Por conducto de todos los sistemas institucionales, políticos y sociales, transmitir nociones generales para la construcción de la identidad nacional basada en valores y en la diversidad étnico-cultural.

⁹⁹ Este aspecto se aborda más ampliamente en el eje del Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo.

- f) Aumentar el presupuesto para desarrollar los medios de difusión de la cultura en todo el territorio nacional, trascendiendo la concentración de dichos medios en la ciudad capital.
- g) Transformar el enfoque de protección y conservación del patrimonio, institucionalizando acciones de reconocimiento y valoración de los saberes de los pueblos —particularmente los vinculados con la ciencia, la medicina tradicional, la agricultura y los recursos naturales— de tal manera que se practiquen en la vida cotidiana.
- h) Fomentar el desarrollo cultural de la población mediante iniciativas de gestión de la cultura, en la modalidad de alianzas público-privadas, especialmente con grupos de jóvenes y en los distintos territorios.
- i) Establecer centros culturales en cada uno de los municipios del país que, con un enfoque de desarrollo intelectual y tecnológico, promuevan la identidad nacional y fortalezcan el tejido social.
- j) Fortalecer los distintos mecanismos de difusión cultural existentes (museos, centros culturales, grupos artísticos, academias de arte, conservatorios) y crear nuevos, garantizando que se atienda a todos los pueblos indígenas desde un enfoque intercultural.
- k) Desarrollar mecanismos para vincular a los medios de comunicación con la promoción de valores de las distintas culturas, con el fin de instalar una convivencia pluricultural.
- l) Promover el respeto, difusión, valoración y protección de los lugares sagrados y sitios arqueológicos como fuente de la cultura de los pueblos.



Al 2032 las pautas de la identidad nacional se edifican a partir de la valoración de las diversas culturas, del respeto y valoración positiva del otro.

Resultado 1.2

El país cuenta con instrumentos para la protección del patrimonio cultural nacional que posibilitan su valoración y utilización en el desarrollo de la identidad nacional.

Lineamientos:

- a) Recuperar y valorar el patrimonio cultural tangible de la nación.
- b) Revisar y rediseñar los procedimientos técnicos, administrativos y financieros para la recuperación y valoración del patrimonio cultural.
- c) Todas las entidades públicas y la sociedad deben disponer de herramientas para promover el patrimonio cultural intangible como elemento constitutivo de la identidad nacional.
- d) Revisar y consolidar los procesos de investigación y penalización de los delitos contra el patrimonio nacional.
- e) Crear la cuenta satélite de la cultura para visibilizar y valorar su aporte a la economía.

Resultado 1.3

Se reconoce a la cultura como dimensión estratégica para la consolidación del tejido social mediante procesos de participación ciudadana en los niveles nacional, regional, departamental y municipal.

Lineamientos:

- a) Potenciar los procesos de participación social, prioritariamente de mujeres, jóvenes y pueblos indígenas, en los niveles local, municipal, departamental, regional y nacional.
- b) Valorar, desde las instituciones del Estado, la diversidad cultural en los distintos procesos de prestación de servicios o generación de bienes, considerándola como recurso para el desarrollo.

- c) Potenciar los procesos educativos interculturales que se desarrollan en el sistema educativo, con el objeto de establecer un diálogo entre las distintas culturas que conviven en el país.
- d) Incorporar conocimientos ancestrales (ciencia, matemática, medicina tradicional, entre otros) en los servicios del Estado.
- e) Potenciar valores que fortalecen la convivencia social, tales como la solidaridad, el trabajo comunitario y el respeto.
- f) Retomar los valores de la cosmovisión de los pueblos indígenas como elementos dinamizadores de la cultura.

Resultado 1.4

Se han incorporado al sistema educativo la visión de interculturalidad, la cultura de paz, el pensamiento creativo, la expresión artística, la conciencia crítica, el espíritu investigativo, la curiosidad científica, y los valores de solidaridad y respeto por la vida.

Lineamientos:

- a) Incorporar contenidos que valoricen la cultura de paz y la riqueza de la diversidad cultural; la participación, la curiosidad científica y la creatividad, en los programas de estudio de los distintos niveles del sistema educativo.
- b) Elaborar estrategias de enseñanza formal y no formal que sirvan para consolidar y promover una cultura de paz de carácter permanente.
- c) Instalar procesos institucionales para fortalecer el trabajo de los agentes y gestores culturales, de manera que puedan impulsar proyectos innovadores a nivel local, municipal, departamental, regional y/o nacional.
- d) Desplegar una amplia agenda cultural permanente en todas las regiones del país.

6 tz'ikin



17 DE OCTUBRE DE 1993

Fecha en que Naciones Unidas declaró como día especial para la observancia y la intensificación de la lucha para la superación de la pobreza.

"Sólo por milagro, por mito fue la construcción y formación el Arquitecto, Formador, Creado Varón Creado, Tepeu, Oculta Serpiente, se reprodujeron como gentes; se hicieron gentes, hablaron, platicaron, miraron, oyeron, caminaron, tocaron; eran muy buenas gentes; de rostros escogidos, sus semejantes, tenían respiración; miraron, mejor dicho lejos llegó su visión, mucho miraron, mucho supieron, todo lo que está debajo del cielo."

(Jiménez, 1978, pág. 65)

12 | Riqueza para todas y todos

Caracterización del estado de situación del desarrollo económico

Se entiende por desarrollo económico la capacidad que pueden generar los países para crear mayor riqueza y enfocarla en promover el bienestar económico y social de sus habitantes. Esta conceptualización engloba un conjunto de transformaciones políticas, económicas y sociales resultado del crecimiento económico; sin embargo, no siempre este crecimiento se traduce en desarrollo. Por ello es necesario conjugarlo con una política económica activa en lo social.

La teoría del desarrollo económico tomó mayor importancia después de la II Guerra Mundial debido a la preocupación sobre el nivel de vida en Latinoamérica, Asia, África y Europa Oriental. Esta teoría buscaba una solución para lograr el desarrollo económico y social y analizaba por qué algunos países no progresaban de igual manera que los EE. UU., Japón y Europa Occidental (Enke, 1965). De esta manera, el desarrollo económico abarca dos grandes dimensiones: el crecimiento económico y la calidad de vida, es decir la satisfacción de las necesidades básicas, sociales y económicas de la población.

En los últimos años, el concepto de desarrollo económico se ha complementado con la noción de *desarrollo sostenible*, la cual adiciona a los elementos anteriores la preservación de los recursos naturales y la implementación de acciones de control de los impactos negativos de las actividades humanas sobre el medio ambiente. El desarrollo económico

con enfoque sostenible contribuye a reducir las condiciones de vulnerabilidad de los medios de vida de la población, en particular de los sectores históricamente excluidos.

Adicionalmente, cuando se habla de desarrollo es indispensable para el análisis incorporar el concepto de *equidad*. A partir de esta perspectiva, se considera el proceso de desarrollo económico como una ampliación de la libertad humana desde la cual la calidad de vida tiene que ser juzgada tanto por las condiciones de vida, como por las alternativas sustanciales que el Estado provee a la población para el ejercicio de sus derechos ciudadanos, desde el punto de vista del acceso a las oportunidades en igualdad de condiciones para toda la población.

Crecimiento económico¹⁰⁰

El nivel de crecimiento observado por la economía guatemalteca durante la última década ha sido irregular e influenciado fuertemente por la situación internacional. Su desempeño se ha dado por debajo del crecimiento promedio de los años sesenta y setenta del siglo XX. La tasa de crecimiento promedio anual durante el período 2000-2013 fue de 3.34%, con matices distintos que pueden desglosarse claramente en cuatro subperíodos:

El primero se inició a partir del año 2000 —con algunos altibajos en los períodos iniciales producto de la crisis del café de 2001 y la desaceleración de la economía internacional— y continuó hasta 2007. Se caracteriza por un fuerte crecimiento

¹⁰⁰ El análisis del crecimiento económico se hace a partir de la variable macroeconómica denominada producto interno bruto (PIB), indicador que mide el total de producción de un país en un lapso determinado, generalmente un año, por todos los residentes del país.

que se incrementa gradualmente desde un 2.5%, en 2000, hasta alcanzar la mejor tasa de crecimiento de la década: 6.3%, en 2007. Ello fue inducido por un contexto internacional favorable y se vio reflejado en prácticamente todas las variables macroeconómicas.

En 2008 inició el segundo subperíodo, cuando la dinámica económica internacional sufrió un súbito deterioro. La economía guatemalteca altamente vinculada con importantes economías avanzadas sufrió una severa desaceleración, sensible durante el año 2009, cuando se observó una reducción de 5.8 puntos porcentuales con respecto a la cima alcanzada en 2007¹⁰¹. Pese a ello, Guatemala fue uno de los pocos países de Latinoamérica que no entró en recesión. Sin embargo, importantes variables macroeconómicas sucumbieron ante la desaceleración económica: los ingresos tributarios, el comercio exterior y el crédito.

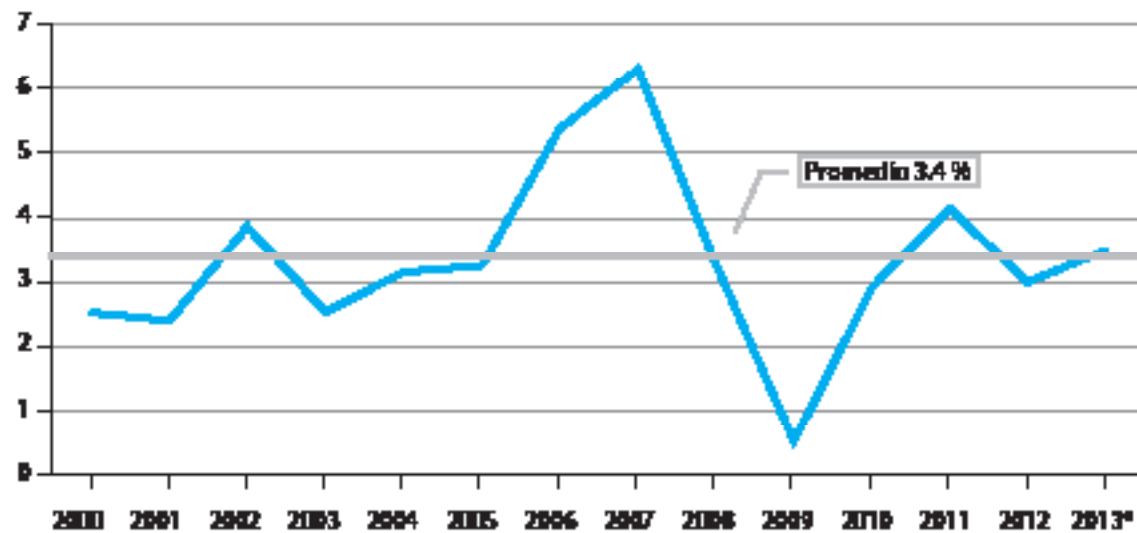
El tercer subperíodo dio inicio a partir del año 2010. La recuperación económica comenzó a manifestarse impulsada por la moderada recuperación de la demanda internacional. Esto incidió en un aumento de las exportaciones, la inversión extranjera directa (IED), las remesas y los ingresos por turismo; además, se dio un mayor dinamismo en la demanda interna. El crecimiento resultó positivo para todos los sectores productivos.

A finales de 2011 y hasta 2013 se observa un cuarto subperíodo. En este, la economía internacional nuevamente entró en un proceso crítico producto de los problemas de deuda de la zona del euro, la ralentización en el ritmo de crecimiento de los EE. UU. y China, así como los precios de las principales materias primas que, aunque se han reducido, aún continúan en niveles elevados (maíz, petróleo y trigo).

Este contexto internacional adverso amenaza nuevamente la moderada recuperación de la dinámica económica del país, pues presenta el riesgo de llevar hacia una desaceleración o, cuando menos, a un estancamiento. Producto de ello, los pronósticos del Banco de Guatemala (Banguat) estiman una tasa de crecimiento para 2014 de entre un 3.3 y un 3.9%, muy próxima a la observada en 2013 (3.7%¹⁰²). Esta cifra está condicionada por el menor dinamismo en el ritmo de crecimiento del comercio exterior y las remesas familiares, así como por la invariabilidad de la tasa de crecimiento del crédito al sector privado. El desafío para el país consiste en compatibilizar los resultados económicos con un mayor esfuerzo en materia de equidad e inclusión social. (véase gráfica 24)

Gráfica 24

Producto Interno Bruto: variación interanual del período 2000-2013



Fuente: Segeplán, con base en información del Banguat.

*Cifras preliminares.

¹⁰¹ A ello contribuyó el marcado deterioro que sufrieron los principales sectores productivos relacionados con la construcción y las industrias extractivas (minas y canteras), cuyas tasas de crecimiento se contrajeron en más de un 6%.

¹⁰² Cifra preliminar según el Banco de Guatemala.

El análisis del PIB por el lado del gasto

Por el lado del gasto, conviene mencionar que el componente más importante y más estable del PIB es el consumo, es decir, el gasto de los hogares y del Gobierno en bienes y servicios. Durante el período 2001-2013 representó, en promedio, un 95.6%; el límite inferior se observó en el año 2002, cuando llegó al 92.9%, mientras el superior se alcanzó en 2008, cuando fue de 98.3%. Esta cifra es relativamente alta si se compara con el dato correspondiente a América Latina (78.5%) o con países como Bolivia, Costa Rica, Ecuador o Paraguay, donde el consumo representa el 73.0%, 82.6%, 73.8% y 81.8% del PIB respectivamente.¹⁰³ Es decir, estos altos niveles de consumo son un factor negativo porque no permiten mejorar el ahorro y la inversión social y eso, a la vez, reduce de manera significativa el potencial de crecimiento del país en el mediano y largo plazos.

El consumo privado, congruente con la dinámica observada por el PIB, presentó un crecimiento positivo a partir del año 2001 (83.4%) y hasta 2008 (89.3%). A partir de allí comenzó a desacelerarse gradualmente, hasta observar una reducción de alrededor de cuatro puntos porcentuales hasta 2012, lo que es coherente con el proceso de desaceleración que observó la actividad económica como consecuencia de la crisis financiera internacional.

Inversamente, el consumo público manifestó un comportamiento bastante modesto durante el período de crecimiento económico (2001-2007) y un comportamiento un tanto más dinámico durante la caída del PIB, incrementándose en más de un punto porcentual, lo que corresponde con la implementación de una política de gasto que permitió compensar de alguna manera la pérdida de participación de los demás agregados del PIB (consumo privado, inversión y comercio exterior).

La inversión, por su parte, representó en promedio un 18.9% del PIB durante la fase expansiva del ciclo (2001-2007). Se redujo durante el período de desaceleración en más de 3.5 puntos porcentuales, hasta ubicarse en un 15.3%, en promedio, durante los años posteriores a la crisis. La desaceleración más significativa en la inversión se dio en el rubro de la construcción, en comparación con el de maquinaria y equipo, condicionando

de esta manera la infraestructura física del país. La importancia de la inversión radica en su potencial como generador de crecimiento futuro; no obstante, la situación real es de un modesto crecimiento económico durante el período objeto de análisis.

El comercio exterior ha sido relevante en la evolución económica del país, lo cual se evidencia en las acciones de política comercial implementadas y que se manifiestan en al menos tres categorías: apertura comercial como respuesta a los compromisos asumidos ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), integración económica regional y suscripción de tratados comerciales bilaterales, mecanismos que forman parte de la tendencia mundial de apertura comercial.

Sin embargo, la estrategia comercial ha tenido un desempeño diferenciado. Durante la última década del siglo pasado, la tasa de crecimiento promedio de las exportaciones (5.9%) se situó por encima de la tasa de crecimiento del PIB (4.2%). Mientras que durante el período 2001-2013, las exportaciones crecieron a un ritmo menos dinámico que los demás componentes del gasto. De hecho, el aporte de las exportaciones al PIB fue de tan solo el 0.7%, en contraste con el 3.4% de crecimiento económico. Es de hacer notar que previo a la crisis la dinámica del comercio exterior fue positiva, mientras que durante y posteriormente, resultó bastante afectado, observándose incluso tasas negativas de crecimiento, como consecuencia de la caída de la demanda internacional.

El desempeño de las exportaciones respondió a distintos factores: la recesión observada a finales de la década; una reducción del precio promedio de las exportaciones y un aumento en el precio de las importaciones (pérdida de términos de intercambio); dependencia de productos primarios con escaso valor agregado; falta de creación de nuevos destinos para las exportaciones, así como una concentración de estas en unos pocos mercados.

Las oscilaciones en los precios de los productos importados —principalmente los alimentos y combustibles— repercuten directamente en el costo de vida, pues la mayoría de la población es consumidora neta de alimentos, incluso una parte importante de los hogares pobres (Banco Mundial, 2008).

¹⁰³ Datos consultados en la página Web de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2208&idioma=e>

Cabe destacar que el grueso de las exportaciones lo constituyen los bienes, mientras los servicios aún son un componente limitado de ellas. Aunque se ha observado avances en el proceso de diversificación de la producción exportable, el café y el azúcar siguen siendo los principales bienes exportados. Los productos no tradicionales han ido cobrando una fuerte participación en los últimos años.

Pese al proceso de apertura comercial impulsado a partir de la década de los noventa del siglo XX, el comercio exterior continúa concentrándose en los socios comerciales tradicionales: EE.UU. y Centroamérica. Se espera que con la entrada en vigencia (agosto 2013) del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, se amplíen los mercados de exportación de los productos guatemaltecos. Derivado del mayor volumen de importaciones, en comparación con el de las exportaciones, el país presenta un saldo negativo en la balanza comercial (alrededor del 13.3% del PIB), lo cual es preocupante pues el déficit es presionado por el consumo y escasamente por la inversión.

Inversión extranjera directa (IED), remesas familiares y turismo: factores importantes para el crecimiento económico del país

La inversión extranjera directa (IED)

La IED constituye el vínculo más fuerte que tiene el país con el sistema financiero internacional; le siguen los préstamos dirigidos al Gobierno y a bancos del sistema, y los créditos comerciales. Guatemala se ha vuelto un destino atractivo para la inversión en los últimos años, aunque partió de un nivel bajo. La atracción de inversión se ha realizado en el marco del programa de privatización de empresas públicas, el otorgamiento de incentivos fiscales y, más recientemente, en torno a la explotación de recursos naturales.

Si bien el uso de incentivos fiscales se justifica para atraer IED (BID, 2014), en el caso de Guatemala, país donde la recaudación tributaria continúa siendo insuficiente para justificar el gasto fiscal, los sistemas de incentivos podrían resultar costosos al erosionar más la base tributaria.

Los sectores más dinámicos en IED son la electricidad (32.2% del total, en 2011) y agricultura, minas y canteras (31.7% del total, en 2011). El primero de los casos corresponde a inversiones en la generación y comercialización de la energía eléctrica; en el segundo ha ido adquiriendo prominencia, en la última década, la actividad minera. Cabe indicar, como señala la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2013), que también se ha observado una tendencia hacia inversiones importantes en el sector agrícola (palma africana y azúcar) ligadas con la compra de grandes extensiones de terreno. La inversión proveniente de los EE. UU. ha sido históricamente la más importante, aunque Canadá, México y Colombia han ganado notoriedad en los últimos años. Continúa siendo relevante el sector manufacturero, en donde destaca el sector textil como el más representativo.

De acuerdo con el BID (2004), la región depende mucho de la IED si se la compara con otros países de similar ingreso. En este sentido, cabe indicar que entre un 15 y un 30% de la inversión total se financia mediante IED.

Los principales condicionantes negativos para la IED son: la inseguridad; la falta de infraestructura (lo que incide en costos logísticos elevados); baja productividad del trabajo asociada con los bajos niveles educativos; y un limitado mercado interno. Por su parte, los factores que inciden positivamente son: la posición geoestratégica del país, dada su cercanía con el principal mercado mundial (EE. UU.); y la disponibilidad de recursos minerales y petroleros.¹⁰⁴

Remesas familiares

Las remesas familiares representan un flujo importante de recursos para el país; de hecho, en la actualidad representan más del 10% del PIB, lo cual supera en importancia a la IED e, incluso, a los recursos provenientes de los principales productos de exportación. Dicho comportamiento ha estado condicionado por el mayor flujo de guatemaltecos que emigran primordialmente hacia los EE. UU. De acuerdo con el censo realizado por este país, la cantidad de guatemaltecos habría crecido de 372,000 a más de un millón entre los años 2000 y 2010, pese a políticas migratorias más severas por parte del país receptor. Ello es congruente

¹⁰⁴ No está de más indicar que la explotación de estos recursos ha estado impregnada de un clima de conflictividad en las comunidades donde se desarrollan las acciones extractivas.

con la dinámica observada en las remesas familiares, las cuales se multiplicaron por ocho durante ese período, con lo que Guatemala se convirtió en un destino importante de esta clase de recursos. En términos sociales, el impacto de esta dinámica ha sido significativo; en efecto, el *Tercer informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (Segeplán, 2010) señala que las remesas cumplen una clara función de movilidad social —en el sentido de que contribuyen a que los hogares se ubiquen en mejores niveles de bienestar— y se distinguen como un recurso compensatorio para amortiguar la pobreza, sin salir de ella.

Turismo

El turismo hacia Guatemala creció a menor velocidad que en el resto de Centroamérica; no obstante, puede decirse que el comportamiento de esta actividad fue bastante positivo: entre 2001 y 2013, el número de visitantes al país se incrementó en un 139.4%. En ese devenir, es notorio el estancamiento observado después de la crisis (2009-2013), pues se observó

un incremento de solo el 12.6%, comparado con el 105% observado en el período 2001-2008. Este comportamiento estuvo condicionado por los efectos de la gripe A (H1N1) y la crisis financiera internacional. Cabe indicar, sin embargo, que la evolución del ingreso de divisas por concepto de turismo fue más positiva que el número de visitantes durante dicho período (2009-2013), pues tuvo un incremento del 14.1%.

En correspondencia con el estancamiento observado en los últimos años, la competitividad del sector cayó. En efecto, según el Índice de Competitividad Turística del año 2013, Guatemala ocupa la posición 97, solo por encima de El Salvador. Esta es una posición bastante distante de la alcanzada en 2009, cuando el país se ubicó en la posición 70 en el listado mundial de 139 países. De acuerdo con este indicador, las fortalezas del país se ubican en la política de cielos abiertos, la suscripción de telefonía móvil y la biodiversidad. Por el contrario, las debilidades son la inseguridad (crimen y violencia), además de la baja calidad educativa y la escasa densidad aeroportuaria.



Al 2032 se ha promovido la diversificación de la actividad turística.

El análisis del PIB por el lado de la oferta

Cuando se analiza el PIB por el lado de la oferta, cuatro sectores productivos definen en buena medida su composición (61.1%): industria manufacturera; servicios privados; comercio al por mayor y menor; agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca. La agricultura se mantiene como una de las actividades predominantes; sin embargo, ha ido perdiendo importancia, aunque continúa siendo el mayor empleador, con el 30.4% del total de empleos del país,¹⁰⁵ sobre todo de personas con niveles de escolaridad bajos y salarios más precarios. El sector industrial y los servicios privados, por su parte, han pasado a aportar más al PIB que la agricultura.

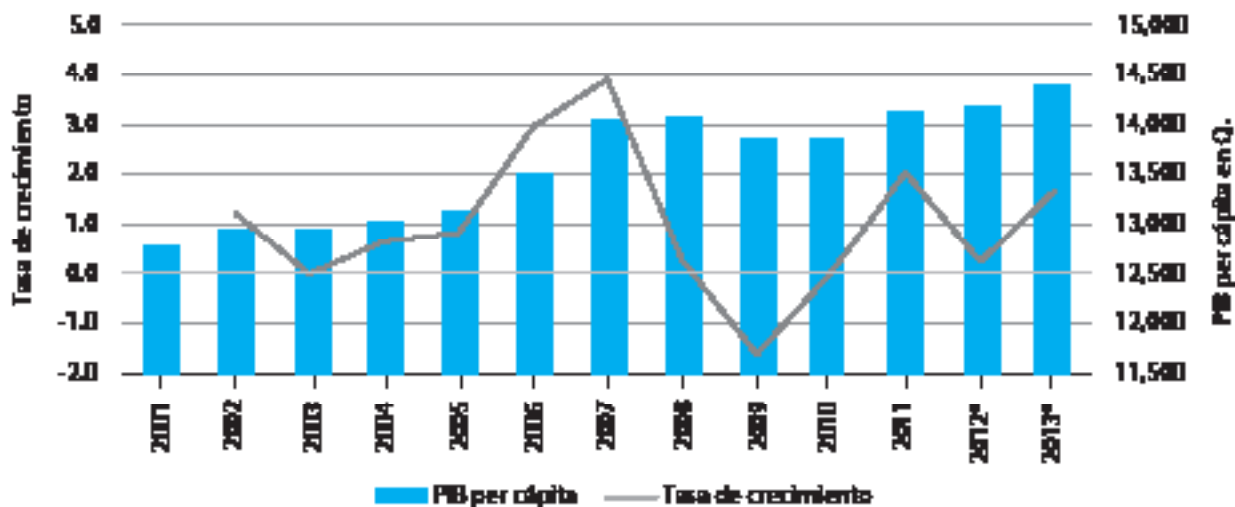
El PIB per cápita real, aunque creciente hasta 2007 (año en el que se alcanzó una tasa de crecimiento del 3.9%), comenzó a desacelerarse vertiginosamente hasta alcanzar una tasa de crecimiento de -1.6%, en 2009, año en el que los efectos de la crisis internacional fueron más álgidos. A partir de 2011 comenzó a recuperarse, observándose una tasa de crecimiento de 2.1%. Sin embargo, durante el período 2001-2013, el promedio de la tasa de crecimiento fue de solamente un 1.0%, sensiblemente inferior a su contraparte, la tasa de crecimiento de la población (2.5%).

Cabe destacar que los niveles de crecimiento observados en el PIB per cápita durante el período de auge de la economía (hasta 2007) se redujeron drásticamente durante la crisis económica y aún no se recuperan. Es claro que los rezagos en la recuperación del bienestar tardan más que los niveles de crecimiento económico. En virtud de ello, subyace la necesidad de que en estos períodos se fortalezcan los mecanismos de protección social para los sectores más vulnerables de la población, con el fin de garantizar la sostenibilidad de las mejoras. (véase gráfica 25)

El estado de situación del mercado laboral

La volatilidad observada en la actividad económica se ha visto reflejada en el mercado laboral guatemalteco. Debe destacarse, durante el período, al menos cinco elementos que, en buena medida, condicionan la calidad de vida de las personas y reflejan el aporte del crecimiento económico a la generación de fuentes de trabajo decentes y de calidad.

Gráfica 25
PIB per cápita y tasa de crecimiento (período 2001-2013)



Fuente: Segeplán, con base en información del Banguat y del Instituto Nacional de Estadística (INE).
*Cifras preliminares.

¹⁰⁵ (INE, 2013).

Primero: el sector informal absorbe a casi las tres cuartas partes del empleo a nivel nacional. Según la *Encuesta nacional de empleo e ingresos 2013* (INE, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos I, 2013), destaca el área rural, en donde casi ocho de cada diez trabajadores son informales. También se señala que los hombres son quienes tienen una mayor participación. La agricultura es la actividad económica que más contribuye al empleo informal (41.1%), seguida por el comercio (31.3%) y la industria (9.8%). En conjunto, las tres actividades representan más del 80% del empleo informal. Los trabajadores empleados en estas actividades se caracterizan por trabajar en empresas de baja productividad y por no contar con sistemas de protección social.

Segundo: la prevalencia de un alto nivel de subempleo.¹⁰⁶ Según la encuesta ya citada, el 16.9% de la población económicamente activa (PEA) se encuentra cumpliendo jornadas de trabajo por debajo del tiempo ordinario. El subempleo se concentra mayoritariamente en los hombres y afecta más a la población no indígena (donde 18 de cada 100 ocupados presentan esa condición) y a la población mayor de 25 años, rango en el que la tasa de subempleo supera el promedio nacional (0.3 puntos porcentuales).

Otra característica del subempleo es que se concentra mayoritariamente en las actividades relacionadas con el comercio (26.8%) y la agricultura (22.7%). Además, según la categoría ocupacional los trabajadores privados son los más afectados (36.5%).

Tercero: la tasa de desempleo se ha mantenido en niveles bastante bajos comparados con los de otros países; en 2013, se ubicó en un 3.2%. Al desglosar la problemática de acuerdo con ciertas variables, se evidencia que el desempleo afecta más a las mujeres (4.6%) que a los hombres (2.4%); a la población no indígena (4.4%) y del área urbana, sobre todo la metropolitana (6.2%); y a los jóvenes (5.2%), en especial a quienes residen en el área metropolitana (11.3%).

Cuarto: el ingreso laboral que perciben los trabajadores depende de la ocupación principal, característica que, en buena medida, está relacionada con las competencias de

las personas. El ingreso promedio del quintil más alto es 17 veces mayor que el del quintil más bajo.¹⁰⁷ Los directores y gerentes pueden obtener salarios 7 veces más altos que las personas que realizan trabajos elementales o se dedican a la agricultura. Son las actividades económicas de la información y las comunicaciones, las financieras, los profesionales y la administración pública aquellas en las que se perciben los ingresos más altos. Inversamente, la agricultura es una de las actividades en donde se perciben los salarios más bajos. Dicha condición de salarios entre sectores productivos no es propia del país, es una constante que se observa en todos los países que comparten el mismo nivel de desarrollo. Cuando hay inversión en capital productivo y se está vinculado a cadenas de alto valor agregado, se pueden generar retornos al trabajo aceptables.

Las mujeres son quienes suelen obtener los menores ingresos a partir de su actividad laboral, diferencia que se torna aún más preocupante al considerar las áreas rurales.

En general, para lograr una mayor reducción de la pobreza se requiere que las personas pobres y las extremadamente pobres incrementen sus ingresos laborales. Sin embargo, si se considera el panorama hasta aquí descrito, es claro que difícilmente se ha cumplido con dicho cometido.

Quinto: la incorporación de los niños menores de 15 años en actividades laborales es alta. Del total nacional de niños y niñas entre 7 y 14 años, el 9.2%¹⁰⁸ se encuentra realizando alguna actividad económica, generalmente poco calificada, en donde sobresale la agricultura (51.4%) y las industrias manufactureras (25%). En el área rural, la tasa de ocupación infantil se ubica en un 11.7% y son los varones los más afectados (más del 70%, en promedio) y los indígenas (56.3%). Esta situación priva a niños y niñas de su infancia y dignidad y les impide acceder a la educación. Adicionalmente, cabe considerar que muchas de las actividades laborales en las que se ocupan niños y niñas del país se realizan en condiciones perjudiciales para su salud y desarrollo social.

¹⁰⁶ Representa a las personas que, aunque están ocupadas, laboran menos de la jornada ordinaria de trabajo y desean trabajar más.

¹⁰⁷ Un quintil es la quinta parte de una población ordenada de menor a mayor según la distribución de los ingresos.

¹⁰⁸ En 2012 y 2013, la incidencia laboral de la niñez se redujo ostensiblemente: mientras que en 2012 el 19.2% se encontraba en dicha condición, menos de la mitad lo estaba en 2013. Una explicación para esta situación se relaciona con la temporalidad en que se levantó la información: mientras que en 2012 los datos se recabaron entre junio y julio, en 2013 esto se hizo entre abril y mayo.

La dimensión económica de la desigualdad

La evidencia indica que el bienestar de la población se mejora con tasas de crecimiento económico positivo y sostenible; sin embargo, la magnitud de la reducción de la pobreza depende de la distribución del ingreso¹⁰⁹ y de los cambios a lo largo del tiempo. Al descomponer el PIB por el lado de los ingresos es posible determinar cómo se distribuye la riqueza producida, haciéndose evidente una distribución desigual.

Según datos de cuentas nacionales, durante el período 2005-2011 se observa una mayor concentración del ingreso. La remuneración de los asalariados¹¹⁰ se redujo de 31.9% a 30.0%, mientras que el excedente de explotación bruto¹¹¹ aumentó más que lo que significa proporcionalmente la pérdida sufrida por los salarios, que de 39.1% pasó a representar un 41.4%. Ante una distribución tan desigual del producto, no es extraño que el coeficiente de Gini¹¹² se haya mantenido casi estable en los últimos años (0.562, en 2006, solo 0.008 puntos inferior al observado en 2000) y la diferencia entre el quintil más pobre y el más rico continúe siendo de 21 veces, mostrando apenas una reducción de una vez entre 2000 y 2006 (22 a 21).

Esta evolución también ha sido condicionada por el alto grado de vulnerabilidad del país, que no está preparado para enfrentar adecuadamente los desastres asociados con la variabilidad climática, ni los cambios en las condiciones internacionales que afecten el crecimiento económico, principalmente la crisis económica internacional que afectó variables macroeconómicas importantes como la IED, el comercio internacional y las finanzas públicas; los precios internacionales de los productos de exportación y los precios de los alimentos y otros insumos básicos. A ello cabe agregar el problema de la inseguridad y la violencia.

Los niveles de desigualdad imperantes no han permitido que la incidencia de pobreza se reduzca. Durante el período 2000-2006, la pobreza general disminuyó 5.0 puntos porcentuales, pasando de 56.2 a 51.0%. Por su parte, la pobreza extrema prácticamente permaneció inalterable: se redujo solo 0.5 puntos, al pasar de 15.7 a 15.2%, cambio que estadísticamente no es significativo. Recientemente, los resultados de la nueva *Encuesta nacional de condiciones de vida* (INE, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, 2011) muestran una reducción de casi dos puntos porcentuales en la pobreza extrema (1.87%) y un incremento en la pobreza general (2.71%) comparado con el año 2006. (véase tabla 36)

Tabla 36
Incidencia de la pobreza nivel nacional
(comparaciones entre 2000, 2006 y 2011)

Año	Pobreza extrema (en porcentajes)	Pobreza total (en porcentajes)
2000	15.70	56.00
2006	15.20	51.00
2011	13.33	53.71

Fuente: Segeplán, con base en datos de las *Encovi* de 2000, 2006 y 2011.

La leve disminución de la pobreza no ha sido equitativa entre los distintos grupos sociales o a nivel territorial. Dicha condición no es propia del país, desde la Revolución Industrial hasta nuestros días, el dinamismo económico de las urbes supera la actividad económica en la ruralidad. De esta cuenta, las poblaciones no indígenas, las personas que viven en las áreas urbanas y en algunas regiones y departamentos del país han experimentado una reducción de la pobreza. Contrariamente, la población indígena, las personas del área rural y quienes viven en las regiones suroccidente, norte y noroccidente, que incluyen los departamentos de Alta Verapaz, Quiché, Huehuetenango, San Marcos, Sololá y Chimaltenango, continúan concentrando la incidencia de la pobreza. (véase gráfica 26 y 27)

¹⁰⁹ Situación que está íntimamente ligada con la naturaleza del crecimiento, es decir, si este se basa en la generación de empleo digno y de calidad y en el incremento de ingreso rural, por ejemplo.

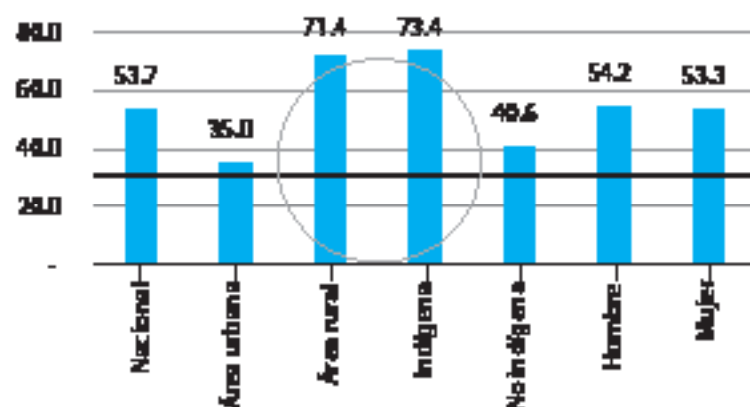
¹¹⁰ La remuneración de los asalariados son todos los pagos a los trabajadores que, de acuerdo con la ley, realizan las empresas, incluyen los sueldos y salarios y otras prestaciones laborales.

¹¹¹ Se define como la ganancia neta de las empresas, es decir el ingreso total de las empresas menos las remuneraciones que pagan a sus trabajadores y los impuestos que pagan al Gobierno.

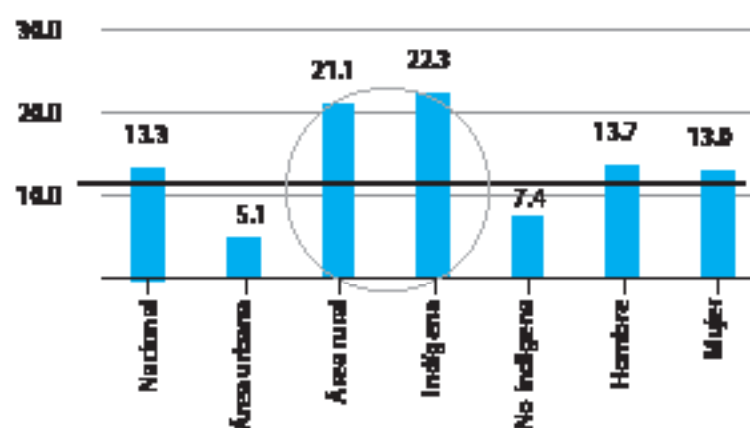
¹¹² El coeficiente de Gini es un índice que se utiliza para medir cualquier forma de distribución desigual. Su notación va de 0 a 1, en donde 0 corresponde a una distribución igualitaria y 1 a la mayor desigualdad en la distribución.

La intensidad de la pobreza extrema experimentó cambios un tanto más evidentes que los registrados por la incidencia de la pobreza; sin embargo el patrón de distribución continúa siendo bastante polarizado. En otras palabras, en 2011, en comparación con el año 2006, se observó un cambio relativo en la intensidad de la pobreza, la cual fue más pronunciada en los pueblos indígenas y en la población rural, mientras que fue cuatro o cinco veces inferior en el área urbana y entre la población no indígena. (véase gráfica 28)

Gráfica 26
Incidencia de la pobreza general por grupos sociales (2011, en porcentajes)



Gráfica 27
Incidencia de pobreza extrema por grupos sociales (2011, en porcentajes)



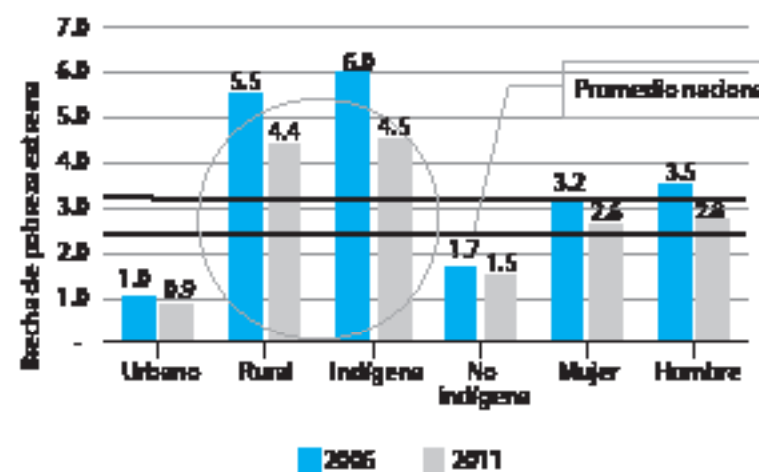
Fuentes: Segeplán, con base en información de la Encovi 2011.

Los niveles de pobreza están directamente asociados con la desigualdad en la distribución del ingreso y el consumo. Son estos niveles de desigualdad los que explican parcialmente las dificultades para la reducción de la pobreza y evidencian una mirada fragmentada en relación con las privaciones que sufren las personas y las familias.

Esto tiene implicaciones en el grado de desarrollo humano alcanzado. Pese al incremento en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en los últimos años, la posición relativa del país en la escala mundial y regional resulta baja.

En suma, el balance en materia económica durante la última década puede considerarse modesto. El crecimiento observado, sobre todo durante el primer subperíodo indicado, no se desbordó hacia todos los estratos sociales, tal y como se esperaba. Los niveles de pobreza y desigualdad muestran resultados contrastantes y continuaron siendo significativamente altos; los diversos choques económicos, ambientales y de precios suscitados durante el período contribuyeron a la configuración de un mayor deterioro social.

Gráfica 28
Coeficiente de brecha¹¹³ de pobreza extrema por grupos sociales (2006 y 2011, en porcentajes)



Fuentes: Segeplán, con base en información de la Encovi 2011.

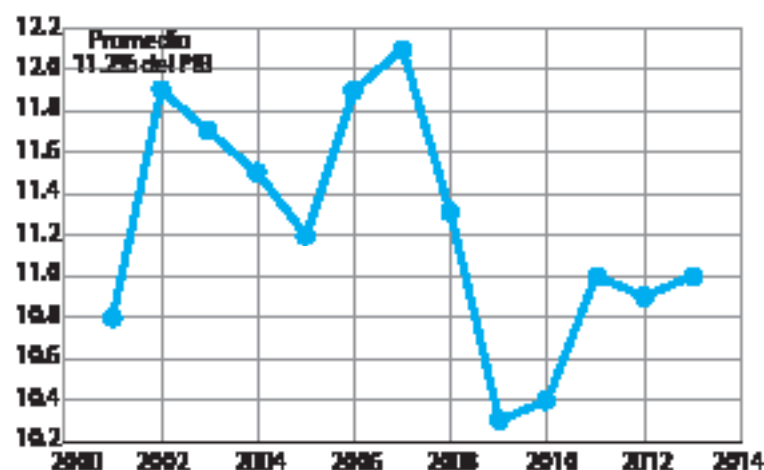
¹¹³ También conocido como FGT1, representa el monto que se requiere para llevar a todas las personas pobres hasta la línea de pobreza. Se expresa como un porcentaje de la línea de pobreza y la población.

Política fiscal

Pese a que se observaron incrementos en los años 2002, 2006 y 2007, la carga tributaria alcanza un promedio de 11.2% en el período 2001-2013. En los últimos años, el país enfrentó una merma en sus ingresos fiscales producto de la crisis mundial, situación que comenzó a revertirse a partir de 2010. Sin embargo, las perspectivas de crecimiento menos dinámicas de los EE. UU. y las principales economías emergentes comprometen este dinamismo. La tasa de crecimiento observada en 2013 refleja dicha situación, ya que a pesar de la aprobación de una reforma tributaria en 2012 —con la cual se esperaba incrementar la carga tributaria en alrededor de 1.0 punto del PIB—, dicha tasa permanece prácticamente inalterable. (véase gráfica 29)

Gráfica 29

Recaudación tributaria como porcentaje del PIB



Fuentes: Segeplán, con base en información del Ministerio de Finanzas Públicas (2013).

A la volatilidad que impone la coyuntura externa sobre la política fiscal es necesario agregar los problemas internos que hacen que la recaudación efectiva sea reducida. En este sentido, la evasión, elusión, contrabando y los gastos tributarios y la informalidad juegan un papel importante en desviarla de su nivel potencial y, además, tienen el efecto pernicioso de introducir desequilibrios en el sistema impositivo, restándole equidad y neutralidad al sistema.

Según estimaciones de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), el gasto tributario —expresado en exoneraciones, exenciones, franquicias, deducciones especiales y otras medidas—, ascendió en 2012 a Q31,540.8 millones, monto equivalente al 8.1% del PIB, es decir un poco más de las dos terceras partes de la carga tributaria del país. La estructura del gasto tributario tiene una fuerte participación del impuesto sobre la renta (ISR) y del impuesto al valor agregado (IVA), que representan alrededor del 70 y el 20%, respectivamente.

De acuerdo con datos de la Cepal (CEPAL, 2010), hacia 2006 la evasión del ISR se situó en un 62.7%, tasa que está sensiblemente ligada con la proporción de contribuyentes según los dos regímenes existentes. La brecha de recaudación es más importante para las personas naturales que para las jurídicas.

El grueso de la carga tributaria recae sobre la imposición indirecta (72%, en promedio, durante el período 2001-2013); el resto (alrededor de la cuarta parte) corresponde a impuestos directos, con lo cual la composición del sistema es regresivo. Esta situación obedece a la existencia de una estrecha base imponible, pero también a la prevalencia de un alto nivel de incumplimiento tributario.

Todas estas características del sistema impositivo guatemalteco tienen un impacto severo sobre los segmentos más vulnerables de la población. La fragilidad del sistema se manifiesta en fuertes fluctuaciones en el gasto público social y la inversión, profundizando su carácter procíclico.¹¹⁴

El gasto público

La invariabilidad de los ingresos fiscales en los últimos años se ha traducido en una fuerte limitación para la financiación de un gasto público creciente. El resultado presupuestario (déficit fiscal) durante el período 2001-2013 se situó, en promedio, en -2.1% del PIB; hubo un incremento, hasta alcanzar cifras superiores o próximas al 3.0% en los años de crisis y postcrisis (-3.1%, en 2009; -3.3%, en 2010; y -2.8%, en 2011), lo que es congruente con la desaceleración sufrida en los ingresos

¹¹⁴ Se refiere al cambio en la misma dirección del gasto público y la inversión con respecto al comportamiento del PIB.

tributarios como producto de la crisis financiera. A lo anterior cabe agregar la pervivencia de un extendido sistema de recursos con asignación específica, lo cual se traduce en una alta rigidez presupuestaria¹¹⁵ que limita aún más el margen de maniobra de la política fiscal para el efectivo desempeño del Estado en temas como la equidad y la inclusión social.

Ante las brechas que genera la insuficiencia de recursos, el país ha tenido que recurrir de manera reiterada a la contratación de operaciones de crédito público mediante la negociación de préstamos y la colocación de bonos del Tesoro. Hasta cierto punto, esta ha sido la tónica durante el período 2000-2013, la cual se ha intensificado fuertemente en los años de crisis y postcrisis por la aplicación de medidas de estímulo económico, lo que ha implicado que el cociente deuda pública/PIB se encuentre rondando el 25%, bastante distanciado del parámetro internacional de referencia (40%), pero muy próximo —a escasos 12 puntos porcentuales— al cociente deuda pública/ingresos tributarios (225%).¹¹⁶

El mayor dinamismo en el gasto social estuvo influenciado por la implementación de una política presupuestaria afirmativa en lo social, que permitió proteger a los sectores en situación de mayor vulnerabilidad. Cabe indicar, sin embargo, que los recursos continúan siendo insuficientes para lograr un efectivo cumplimiento de las garantías sociales establecidas en la *Constitución Política de la República de Guatemala* y en otros compromisos internacionales asumidos por el Estado. Los incrementos que se han dado en los sectores de seguridad, salud y educación imprimen cierta progresividad al gasto público. No obstante, una de sus características—principalmente en el caso del gasto público social— sigue siendo la tendencia procíclica, además de su limitada priorización y eficiencia.

A las limitaciones anteriores se adicionan los gastos de reconstrucción, los cuales se han intensificado en los últimos años como consecuencia de la ocurrencia de fenómenos naturales relacionados con el cambio climático.¹¹⁷ Algunos análisis recientes sobre los recursos invertidos en la reconstrucción evidencian que, en promedio,

durante los últimos siete años el Estado ha invertido alrededor de Q800 millones anualmente, monto que se equipara con los recursos asignados a importantes sectores sociales en el presupuesto público.

Política monetaria

En Guatemala, la política monetaria la define e implementa la Junta Monetaria, con base en los análisis técnicos emanados del Banguat. Hasta el año 2002, el objetivo central de esta política consistía en incentivar el crecimiento económico y contrarrestar las fluctuaciones de la economía, para lo cual se emplearon herramientas que fueron variando con el tiempo, pues pasaron por el control de créditos, establecimiento de precios tope de tasas de interés, un tipo de cambio fijo, y operaciones de mercado abierto (OMA).¹¹⁸

En este mismo lapso, el Banguat aumentó su independencia del Estado, en buena medida motivado por las presiones del Fondo Monetario Internacional (FMI). Las reformas constitucionales de 1998, entre otros, eliminaron la posibilidad del financiamiento del Estado por parte del Banguat.

A partir de las modificaciones a la *Ley Orgánica del Banco de Guatemala* realizadas en 2002, el objetivo de política monetaria cambió y se convirtió en controlar la inflación (aunque en la práctica desde finales de la década anterior ya se aplicaba este esquema). Más recientemente, en el año 2005, la autoridad monetaria adoptó el modelo de metas explícitas de inflación para dar certeza a los agentes económicos al respecto de su compromiso con la estabilidad de precios. Estas modificaciones implicaron un énfasis en los instrumentos de política monetaria relacionados con la tasa de interés líder y la utilización de las OMA por encima de objetivos más amplios de desarrollo, como el crecimiento económico y el empleo.

Las metas de inflación fijadas por la autoridad monetaria durante el período 2001-2013 oscilaron en el rango del 4 y el 7%, con un bajo grado de efectividad. Durante varios períodos, la inflación observada superó la meta prevista por el Banguat.

¹¹⁵ Fenómeno que para el país adquiere una connotación estructural que, en situaciones especiales como las que se han vivido (choques económicos, ambientales y de precios), resulta crítico, ya que el margen de maniobra para reorientar el gasto es mínimo.

¹¹⁶ Datos del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin). Véanse en: <http://dcp-web.minfin.gob.gt/Documentos/Estadisticas/Composicion/Indicadores%20de%20Sostenibilidad.pdf>

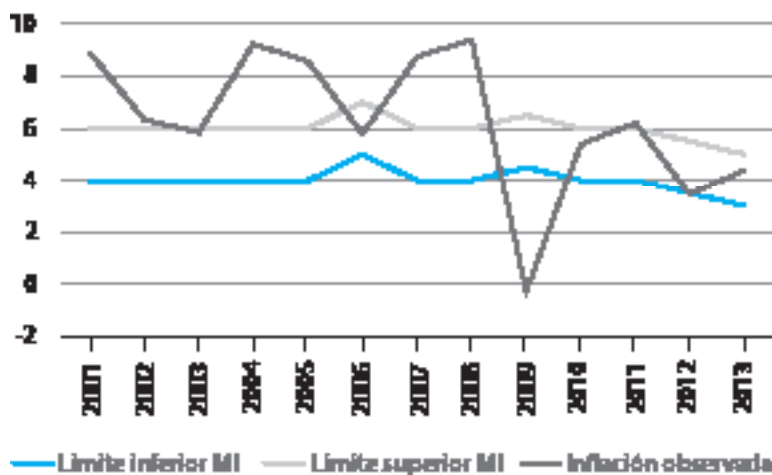
¹¹⁷ Algunos fenómenos que han azotado al país en los últimos años son el huracán Mitch, en 1998; la tormenta tropical Stan, en 2005; la erupción del volcán Pacaya y la tormenta tropical Agatha, en 2010; la depresión tropical 12E, en 2011.

¹¹⁸ Instrumento de política monetaria que se utiliza para regular la oferta monetaria.

Destacan, al respecto, al menos tres períodos: el primero, de enero de 2001 a diciembre de 2002; el segundo, de finales de 2003 hasta mayo de 2006; el tercero, desde inicios de 2007 hasta finales de 2008. En este último período, el incremento del nivel de inflación interanual estuvo influido fuertemente por la escalada de los precios internacionales de los alimentos y los derivados del petróleo. Se demostró así las serias limitaciones que conlleva la utilización de la tasa de interés líder como instrumento principal para controlar la inflación (ya que las causas que originaron este incremento respondían a cuestiones externas, más que a referentes monetarios).

Particular mención merece la caída de la inflación observada durante el año 2009, que incluso llegó a presentar síntomas de deflación. Dicho evento se suscitó en el marco de un proceso de desaceleración económica producto de la crisis internacional. (véase gráfica 30)

Gráfica 30
Comparativo: metas de inflación e inflación efectiva
(período 2001-2012)



Fuente: Segeplán, con base en información del INE y el Banguat.

En resumen, las medidas de política monetaria implementadas lograron reducir en parte las presiones inflacionarias; sin embargo, implicaron un alto costo en términos del crecimiento económico y la generación de fuentes de empleo digno para la población. Al respecto, resulta ilustrativo mencionar que una política monetaria y fiscal restrictiva, orientada exclusivamente

hacia el control de precios, puede limitar el potencial de crecimiento del país mediante la reducción de la liquidez debido al aumento de la tasa de interés, al volver el ahorro más atractivo que la inversión, erosionando así el crecimiento económico y el empleo.

Sistema financiero

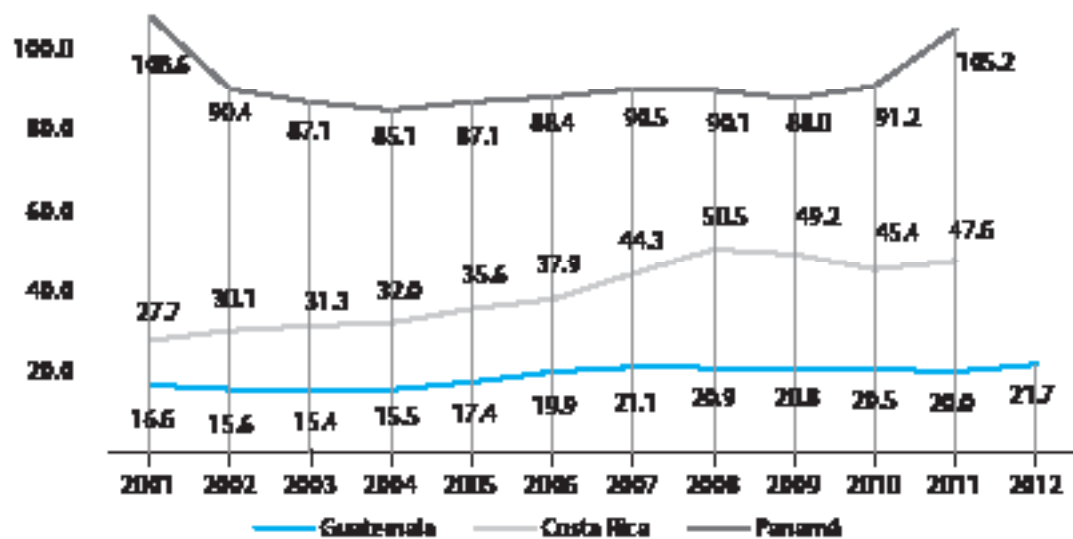
En Guatemala, el desarrollo del sistema financiero es muy limitado. Un ejemplo claro de ello es que el crédito interno al sector privado no supera el 22% del PIB, porcentaje muy distante de lo que este indicador representa para países como Costa Rica y Panamá, por ejemplo. La falta de acceso al crédito por parte de las empresas (en su gran mayoría micro, pequeñas y medianas unidades productivas) ahoga la inversión productiva y afecta negativamente la productividad y la innovación tecnológica. Según datos recientes de la Superintendencia de Bancos, la proporción del crédito otorgado por el sistema financiero al microcrédito representa tan solo el 2.34% del total. (véase gráfica 31)

Los elementos descritos deben ponderarse a la luz de la profundidad del sistema financiero, el cual está asociado con el nivel de crecimiento del país. Al menos dos consideraciones son importantes al respecto: primero, la capacidad de captación de ahorro y la asignación eficiente de recursos hacia los sectores productivos. En relación con esto es pertinente resaltar que, en la orientación del crédito, subyacen tres características importantes en el país: a) su alta concentración en las grandes unidades productivas; b) su orientación hacia la compra de títulos valores, principalmente del Estado; y c) el privilegio del consumo por encima de la inversión productiva. Se tiene entonces que, por lo general, el aporte del sistema financiero al crecimiento económico de mediano y largo plazos no ha sido significativo.

En cuanto a la segunda consideración conviene mencionar la reducción de los costos financieros, los cuales inciden en la inversión y el crecimiento económico. Al respecto, aunque durante el período 2001-2013 se observara una reducción de la tasa de interés activa, ello se dio a costa de la reducción de la tasa de interés pasiva,¹¹⁹ con lo que el diferencial entre tasas continúa manteniéndose alto, presionando la tasa de interés. (véase gráfica 32)

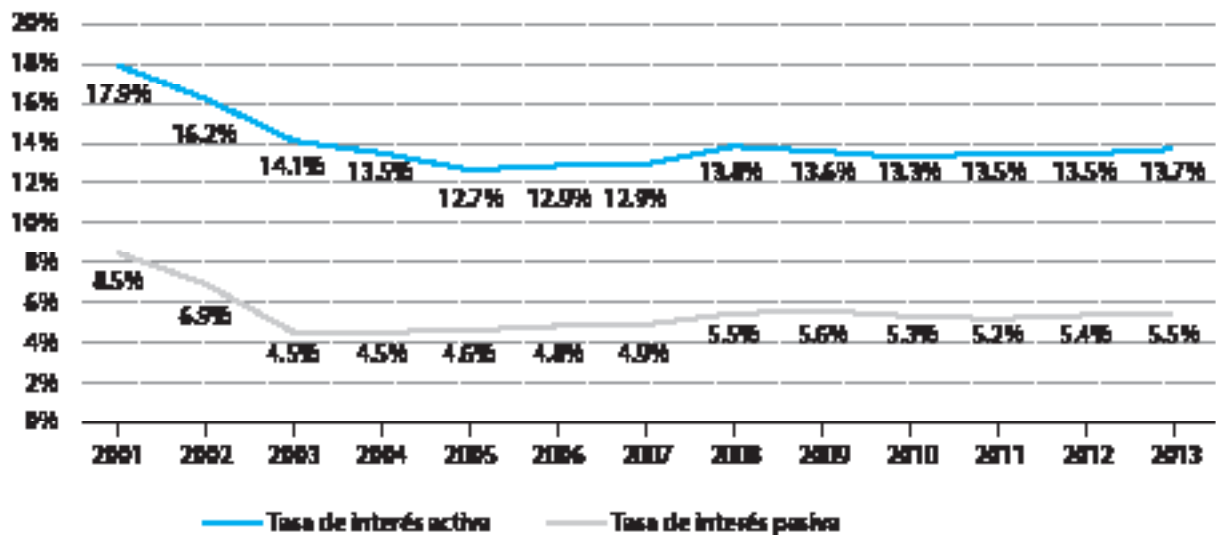
¹¹⁹ La tasa de interés activa es la que cobran los bancos del sistema por las operaciones crediticias que conceden a los clientes, mientras que la tasa de interés pasiva es la que pagan por los depósitos a la vista, a plazo o de ahorro.

Gráfica 31
Crédito privado interno con relación al PIB (período 2001-2012)



Fuentes: Segeplán, con base en información del Banguat y el Banco Mundial.

Gráfica 32
Tasa de interés activa y pasiva (período 2001-2012)



Fuentes: Segeplán, con base en información del Banguat.

Infraestructura

La infraestructura es la base técnica, de servicios e instalaciones con que cuenta el país para el desarrollo de su actividad económica y para dar respuesta a las necesidades de la población: de vivienda, agua potable, energía eléctrica y telecomunicaciones, alcantarillado y riego, movilización por medio de carreteras, ferrovías, puertos y aeropuertos.

Vastos estudios han reflejado que tanto cantidad como calidad de la infraestructura de un país son pieza clave para el desarrollo económico y social. El Banco Mundial (BM, 1994) ha determinado que el aumento de la infraestructura y el crecimiento de la producción están fuertemente relacionados: un incremento del 1% en el capital de infraestructura se asocia con un crecimiento del PIB del 1%.

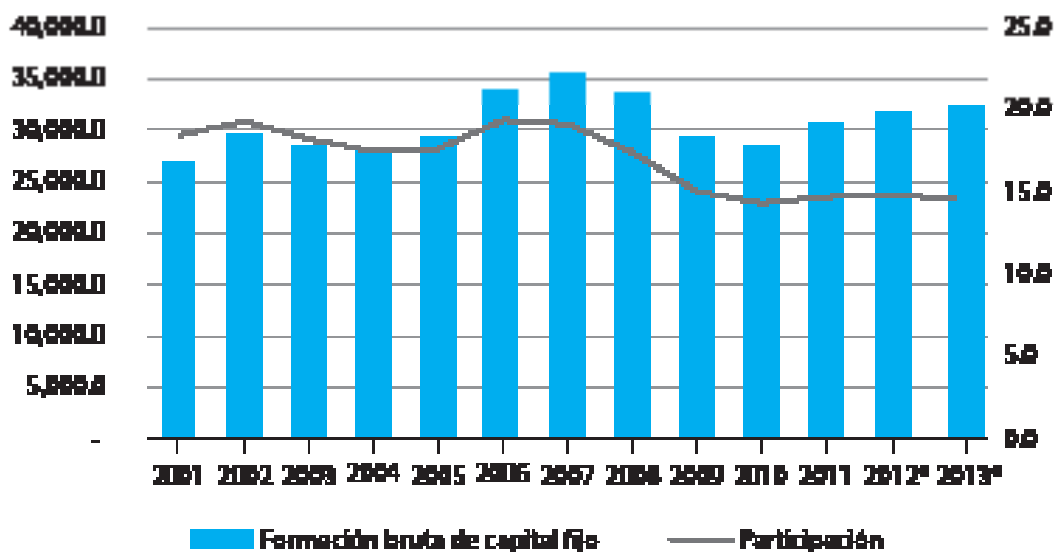
En los años 1990, el país introdujo reformas cuyo énfasis consistió en el otorgamiento de una mayor participación del sector privado en las inversiones que se destinaron a la infraestructura del país. Algunas de las principales reformas

se reflejan en la descentralización, desregulación y apertura del sector eléctrico, las telecomunicaciones y el sector aéreo, la concesión de la operación de los ferrocarriles y un contrato de gestión de los servicios de correos, además de acciones adicionales para la liberalización de la inversión extranjera.

Pese a ello, la acumulación de capital físico ha sido lenta y durante el período 2001-2013 la formación bruta de capital fijo¹²⁰ fue baja y con tendencia al decrecimiento (véase gráfica 33). En promedio, su participación con respecto al PIB ha sido de 16.9%, muy por debajo de los promedios típicos observados en Latinoamérica, los que superan el 20.0% (CIEN, 2011). Esta participación se ha reducido de manera gradual a partir de la crisis económica. Alcanzó su pico más alto (19.3%) previo a desacelerarse progresivamente, hasta llegar a una tasa de participación del 14.6%, en 2013. Es decir, hubo una pérdida de participación de 4.7 puntos porcentuales en un período de ocho años. A pesar de haberse aprobado una Ley de alianzas público-privadas¹²¹, aún no se constituye en una alternativa estratégica para la ampliación de la infraestructura.

Gráfica 33

Formación bruta de capital fijo (período 2001-2013, en millones de quetzales y en porcentajes)



Fuente: Segeplán, con base en información del Banguat.
*Cifras preliminares.

¹²⁰ Inversión en infraestructura, maquinaria y equipo.

¹²¹ Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, Decreto Número 16-2010.

Tabla 37
Guatemala: disponibilidad y calidad de la infraestructura básica

Indicadores	Medida	Guatemala		Promedio mundial de países de ingreso medio bajo	Promedio países de ALC
		Reciente**	WDI*		
Infraestructura Vial					
Carreteras Pavimentadas	km/1000h	0.47	0.47	1.4	1.6
Carreteras Totales	km/1000h	1.12	1.14	2.6	5.8
Puertos y Transporte Marítimo					
Tráfico de Contenedores	TEUs/1000h	60.9		27.4	26.4
Transporte Aéreo y Aeropuertos					
Pasajeros trasportados	por 1000h millón	134.9		130.7	183.7
Carga Aérea	Ton/km			4203	11601
Sector Eléctrico					
Consumo Per Cápita	kWh	36.1		1374	1667
Acceso a la Electricidad	%población	85.1		77.46	90***
Sector Agua y Saneamiento****					
Agua potable	%población		95	80	91
Saneamiento Adecuado	%población		86	50	77

Fuente: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (Cien, 2011). *Infraestructura en Guatemala*.

*World Development Indicators (WDI) del Banco Mundial.

**Datos de instituciones nacionales para 2006.

***World Energy Outlook 2006.

****Organización Mundial de la Salud (OMS) y Unicef.

En el marco hasta aquí descrito, no resulta extraño que en Guatemala los indicadores de infraestructura sean aún bajos comparados con el promedio de países que se encuentran dentro de la misma categoría de desarrollo económico, o con los países de Latinoamérica, tal y como se constata en la tabla 37.

Cabe agregar que la extensión de la red vial ha tenido una distribución bastante desigual, pues mientras las regiones del sur y el centro, así como algunos departamentos del oriente y occidente cuentan con una red vial desarrollada y de amplia extensión, la región norte y la mayor parte del noroccidente disponen de una red bastante limitada (PNUD, 2008). Dicha situación, aunada a los efectos del cambio climático, ha agudizado la problemática de la red vial. En efecto, en los últimos años, como se ha referido, una serie de eventos de origen natural y de carácter hidrometeorológico ha impactado con severidad la infraestructura del país. Los impactos, cuantificados en términos de daños y pérdidas, representan más de 22 millardos de quetzales. De ellos, una tercera parte

ha sido utilizada por el Estado para atender la recuperación inmediata de los daños y pérdidas, incluidos los relacionados con la infraestructura vial. (véase tabla 38)

Tabla 38
Longitud de la red vial de la República de Guatemala por tipo de rodadura (2005-2010 y 2012)

Año	Total km	Tipo de rodadura		Caminos rurales
		Asfalto	Terracería	
2012	16,293.4	7,247.4	4,758.5	4,287.6
2010	15,808.7	6,907.9	4,679.1	4,209.6
2009	15,700.1	6,919.9	4,679.1	4,101.1
2008	15,465.0	6,495.1	5,076.3	3,893.6
2007	15,327.1	6,497.1	5,047.9	3,782.1
2006	15,187.7	6,418.1	5,126.9	3,642.7
2005	14,436.2	6,043.6	5,364.6	3,028.0

Fuente: Dirección General de Caminos.



En 2032, el país ha asegurado la infraestructura necesaria para garantizar el crecimiento económico inclusivo.

Similar situación se observa en la cobertura de energía eléctrica. Según información reciente del Ministerio de Energía y Minas (MEM), el área metropolitana y la región central y, en su mayoría, los departamentos que conforman la región sur, cuentan con tasas de cobertura superiores al 80%. En contraste, los departamentos de Alta Verapaz y Petén presentan los indicadores de cobertura más bajos (del 43.5 y el 63.4%, respectivamente). Esta situación ilustra nuevamente las brechas territoriales y las desigualdades en el acceso de la población a satisfactores básicos.

En cuanto a acceso a nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC), sobresale el rápido crecimiento de la telefonía móvil que, de la cantidad de 1.1 millones de líneas

existentes en 2001, pasó a 21.7 millones, en 2013. La telefonía fija, por su parte, se triplicó en el mismo lapso,¹²² pues pasó de 676.6 millares de líneas, en 2001, a 1,863.1 millares, en 2013. El progreso en el acceso a Internet ha sido creciente en los últimos años. Sin embargo, el grado de penetración observado en el país en 2011 (16.5%) aún se encuentra bastante rezagado con respecto al promedio mesoamericano (32.6%),¹²³ donde sobresalen Costa Rica, México y Panamá con tasas de penetración superiores al 35%. Ambas tecnologías siguen estando más concentradas en las áreas urbanas.¹²⁴

En su *Informe global de competitividad*,¹²⁵ el Foro Económico Mundial (WEF, 2013) identifica como uno de los requerimientos básicos del Índice Global de Competitividad el tema de la

¹²² Estadísticas de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT).

¹²³ Estadísticas de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) que incluyen a Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

¹²⁴ Estadísticas de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) que incluyen a Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

¹²⁵ Estudio comparativo entre países acerca de los factores que inciden en la competitividad.

infraestructura. En este ámbito, Guatemala se caracteriza por un resultado bastante diferenciado, pues en el informe 2013-2014 se ubicó en la posición 78 entre 148 países, con una calificación de 3.83 puntos,¹²⁶ situándose en una posición intermedia, por encima de Honduras (posición 115) y Nicaragua (posición 105), y por debajo de El Salvador (posición 72) y Costa Rica (posición 76). Con respecto al *ranking* global (posición 86), la calificación en infraestructura resulta siendo bastante favorable. Sin embargo, cuando se compara con los países que ostentan el mismo nivel de competitividad resulta evidente que Guatemala aún enfrenta desafíos importantes en el ámbito de la infraestructura (brecha entre la línea azul y la negra en la gráfica 34).

El lento desarrollo del sector sigue siendo insuficiente para fomentar el desarrollo económico. Los principales retos incluyen mejorar la calidad y precios de la energía eléctrica, la ampliación y mejora de los servicios portuarios, así como

la implementación de la *Ley de Alianzas para el Desarrollo*, que permita promover la participación privada en la provisión de infraestructura, así como el fortalecimiento de los mecanismos de mantenimiento y conservación vial. Por último aunque no por ello menos importante, es preciso mencionar el rol de la ciencia y la tecnología como motor del desarrollo.

Hasta aquí se ha planteado que, en general, el crecimiento económico ha sido bastante modesto y su contribución al desarrollo humano ha sido exigua. Basta recordar que la distribución del PIB por el lado del ingreso, la informalidad y la incidencia de la pobreza constituyen un serio desafío para el país. Como quedó acotado, el desarrollo económico, además de la dimensión económica, comprende los aspectos relativos a la mejora de la calidad de vida de las personas, es decir, el desarrollo humano.

Gráfica 34

Ventajas y desventajas competitividad del país en comparación con sus pares con un nivel de competitividad semejante



Fuentes: Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS).

¹²⁶ La escala de calificación va de 1 a 7, un valor alto significa que existe un mayor nivel de competitividad, mientras que uno menor refiere lo contrario.

Prioridades, metas, resultados y lineamientos¹²⁷

Riqueza para todas y todos

Establecer las condiciones que dinamicen las actividades económicas productivas actuales y potenciales para generar acceso a fuentes de empleo y autoempleo digno e ingresos que permitan la cobertura de las necesidades de la persona y la familia. Además, generar mecanismos de competitividad que reduzcan la pobreza y la desigualdad, aumenten la capacidad de resiliencia e incorporen a más grupos de población a la dinámica económica y a los frutos del desarrollo.

En los últimos trece años, el país ha experimentado un crecimiento económico bastante variable. En los primeros años de ese período, hasta 2007, se han presentado tasas dinámicas, pero luego, a partir de allí, ha habido un comportamiento volátil debido a los efectos perniciosos de la evolución errática de la economía internacional. Adicionalmente, se han dado condiciones internas que responden a una alta participación del consumo (público y privado), limitando niveles de ahorro e inversión. A pesar de la diversificación observada a partir de la introducción de los productos no tradicionales, ha pervivido en el país la dinámica exportadora sustentada en un reducido grupo de productos y sectores productivos (industria, servicios, comercio y agricultura), de manera que la exportación continúa siendo sustentada por un reducido grupo de productos con escaso valor agregado. También hay un limitado nivel de acumulación de capital físico y humano. Derivado de todo ello, el crecimiento económico del país ha sido del 3.4%, en promedio, aunque con matices diferenciados durante el período 2001-2013.

En términos per cápita, durante este mismo período el crecimiento ha presentado un promedio del 1%, con tasas que van desde el 3% en las etapas de mayor dinamismo económico (primeros años del siglo XXI) hasta tasas de crecimiento negativo, principalmente durante los años de mayor impacto

de la crisis. En general, la tasa sigue siendo baja y los beneficios se han distribuido de forma muy asimétrica; es decir, no se ha garantizado el bienestar de todas y todos los guatemaltecos como lo argumentaba la teoría del «rebalse o desborde», que postulaba que bastaba crecer para que todos se beneficiaran. En este sentido, es preciso considerar tan solo algunos indicadores para dar cuenta de que dichos argumentos se encuentran distantes de la realidad:

- La pobreza sigue condenando a buena parte de la sociedad guatemalteca a las privaciones alimentarias y a la restricción de otras necesidades cuya satisfacción garantizaría un nivel de vida adecuado, a pesar de que en la historia reciente del país (2003-2007) se han observado tasas de crecimiento económico bastante dinámicas.
 - » Hacia 2011, unos 1.95 millones de personas vivían en la pobreza extrema y cerca de 7.9 millones se encontraban sumidos en la pobreza general.
 - » La reducción de la pobreza durante los últimos 24 años ha sido bastante modesta, pues la pobreza extrema se ha reducido de 18.1 a 13.3%, mientras que la general disminuyó de 62.8 a 53.7%. Esta última muestra una involución durante el período 2006-2011 de 2.71 puntos porcentuales por sobre la medición anterior (51%).

¹²⁷ Los elementos que se incluyen en este apartado corresponden a los insumos sistematizados por la Segeplan en el marco de los diálogos nacionales sostenidos con diferentes actores de la sociedad guatemalteca en el marco de la construcción del Plan Nacional de Desarrollo; además, los insumos sistematizados por Naciones Unidas en los diálogos sostenidos con diferentes actores de la sociedad mundial, en el marco de la formulación de la *Agenda de desarrollo post 2015*, específicamente lo relativo a la temática sobre crecimiento y empleo, uno de los once temas alrededor de los cuales se han centrado las discusiones que incluye entre otros documentos: Recommendations of the Global Thematic Consultation on Population Dynamics and the Post-2015 Development Agenda (Agenda, 2013) y Macroeconomic Stability, inclusive growth and employment (Agenda U. S.-2., 2012); y, los insumos recabados en la consulta nacional. Por último, otros elementos relevantes en materia de desarrollo que la CEPAL ha dado a conocer a través de los siguientes documentos: La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (CEPAL, La Hora de la Igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, 2010), Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo (CEPAL, Cambio Estructural para la Igualdad: Una visión integrada del desarrollo, 2012); y, Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (CEPAL, Pactos para la igualdad: hacia un futuro Sostenible, 2014).

- » Estos modestos resultados no han sido uniformes entre los diferentes grupos sociales y los territorios: la pobreza afecta más a la población rural e indígena (casi el doble del promedio nacional y cerca de cuatro veces más que el dato observado en sus contrapartes, el área urbana y los no indígenas). Tres regiones acogen en conjunto al 67.6% de los pobres extremos y al 60.5% de los pobres generales (suroccidente, noroccidente y nororiente) y seis departamentos de los doce que conforman las tres regiones (Alta Verapaz, Quiché, Huehuetenango, San Marcos, Sololá y Chimaltenango) lo hacen en 51.6 y 48.1%, respectivamente.
 - El empleo como principal mecanismo de protección social aún no garantiza condiciones para reducir la pobreza y la desigualdad. En general, ha sido precario y de subsistencia.
 - » Cerca del 10% de la población, a pesar de estar vinculado con alguna actividad laboral, no logra obtener los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas alimentarias. Este segmento poblacional se concentra en el área rural y está conformado mayoritariamente por indígenas.
 - » La tasa de desempleo (3.2%), aunque baja, afecta más a las mujeres (4.6%), los no indígenas (4.4%) y los jóvenes (5.2%), sobre todo a quienes viven en el área metropolitana (11.3%).
 - » La informalidad continúa siendo la expresión del empleo en Guatemala, pues el 69.2% se encuentra sumido en ella, siendo el área rural, los indígenas y la agricultura los que más contribuyen con su composición.
 - » La persistencia de un alto nivel de subempleo (16.9%) afecta más a la población joven y a quienes se encuentran vinculados con la actividad agropecuaria.
 - » Niños y niñas comprendidos entre los 7 y los 14 años de edad participan en el mercado laboral (9.2%), siendo los hombres (62.5%), los indígenas (54.3%), el área rural (71.8%) y la agricultura (51.4%) los indicadores más representativos con respecto a este tema.
 - » Los ingresos generados por la mayoría de la población no son suficientes para cubrir necesidades básicas alimentarias; el ingreso del quintil más alto es 17 veces mayor que el del quintil más bajo; la agricultura es la actividad económica donde se perciben los salarios más bajos; quienes reciben menores ingresos son las mujeres, condición que se agrava entre quienes viven en el área rural.
 - » El ingreso promedio de los trabajadores¹²⁸ se sitúa por debajo del salario mínimo vigente y resulta siendo más bajo en las actividades más dinámicas del PIB (agricultura, servicios y comercio).
 - Esta situación se ha conjugado con una alta concentración del ingreso, del consumo y otros activos.
 - » La distribución del consumo por quintil, aunque muestra algunas variaciones positivas en favor de los primeros quintiles, presenta diferencias bastante modestas, lo que permite afirmar la permanencia de una distribución bastante desigual del consumo: 46.9% del quintil V, contra un 7.2% del quintil I.
 - » La distribución territorial del consumo ofrece otra panorámica de la desigualdad, pues la media anual de consumo per cápita por departamento muestra una alta preeminencia de Guatemala comparada con las 21 unidades administrativas restantes.
 - » El coeficiente de Gini de los ingresos familiares se sitúa en 0.562.
 - » La participación del quintil más alto (Q5) en el ingreso total es del 60.3%, mientras que el quintil más bajo (Q1) representa el 2.9%.
 - » De acuerdo con datos de cuentas nacionales, la distribución del PIB por el lado del ingreso muestra que durante el período 2005-2011 la remuneración de los asalariados se redujo del 31.9 al 30%, mientras que el excedente de explotación bruto experimentó un aumento de 2.3 puntos porcentuales, al pasar del 39.1 al 41.4%.
- Si se consideran las brechas tan marcadas en el ámbito económico, el reto clave para el país es lograr tasas más altas de crecimiento, reorientando el énfasis de la cantidad hacia la calidad, que estén acompañadas por la generación de empleos decentes y de calidad, que permitan una reducción sustantiva de la pobreza y la desigualdad. Es decir, que generen una mayor inclusión social. La evidencia empírica ha demostrado que el crecimiento económico no siempre ha estado acompañado por más y mejores empleos o mayores oportunidades de ingreso para la mayoría de los y las guatemaltecas, en especial los pueblos maya, xinka y garífuna, el área rural, las mujeres y los jóvenes.

¹²⁸ Según información provista por el Instituto Nacional de Estadística (INE) a través de la *Encuesta nacional de empleo e ingresos 2013 (Enei I, 2013)*.



Al 2032 el crecimiento económico se ha acelerado sobre la base de la diversificación y transformación productiva.

Por esta razón, es importante que el crecimiento proporcione oportunidades compartidas para todas y todos. Un requisito previo para garantizar dichos postulados es que los beneficios del crecimiento no continúen acumulándose de manera desproporcionada en un determinado grupo social.

Prioridad **Aceleración del crecimiento económico** **con transformación productiva**

El crecimiento económico es fundamental para incrementar la cantidad y la calidad del empleo; por ello, una condición necesaria para lograrlo consiste en acelerar el ritmo de crecimiento. Sin embargo, se debe trascender la hipótesis que proponía concentrar esfuerzos en los sectores más productivos para generar crecimiento rápido que luego beneficiara a los pobres a partir de un efecto multiplicador, ya que la realidad lo contradice. El bienestar de las personas depende de la distribución de los recursos y del aprovechamiento y la distribución de las oportunidades; por lo tanto, el crecimiento económico debe convertirse en un referente que permita superar las brechas sociales y de desigualdad social mediante la difusión de sus beneficios hacia todos los sectores sociales.

El modelo de crecimiento vigente, con persistencia de desigualdades de ingreso, capacidades y activos, además de acarrear pobreza y condiciones precarias de empleo no es sustentable en términos económicos y políticos, y resulta tan contraproducente para el logro de la cohesión social y política como para el mismo crecimiento económico de largo plazo.

Es necesario un cambio estructural para crear las capacidades productivas y fomentar el empleo. La transformación significa una transición progresiva de la dependencia de la producción y exportación de productos agrícolas y otros productos industriales con escaso valor agregado hacia estructuras económicas más diversificadas con mayor valor agregado, sobre la base del emprendimiento y la innovación. Debe incluir necesariamente una mayor productividad en la agricultura, la manufactura y los servicios, sectores que desempeñan un papel fundamental en la dinámica económica del país.

Meta 1

En 2032, el crecimiento del PIB real ha sido paulatino y sostenido, hasta alcanzar una tasa no menor del 5.4%:

- a) Rango entre 3.4 y 4.4% en el quinquenio 2015-2020.
- b) Rango entre 4.4 y 5.4% en el quinquenio 2021-2025.
- c) No menor del 5.4% en los siguientes años, hasta llegar a 2032.

Resultado 1.1

El crecimiento económico se ha acelerado sobre la base de la diversificación y transformación productiva.

Lineamientos:

- a) Promover la diversificación económica del país.
 - Medidas para la diversificación económica:
 - » Diversificación productiva y exportadora. Si bien el país ha mejorado su acceso a mercados, las exportaciones siguen fuertemente concentradas en productos básicos y manufacturas de bajo contenido tecnológico; por lo tanto, se requiere:
 - Diversificación de las exportaciones.
 - Ayuda para el comercio en cuanto a la creación de capacidad comercial.
 - Superación de las limitaciones de oferta.
 - Certeza jurídica para conectarse con los mercados mundiales.
 - ◊ Inteligencia de mercados
 - Establecimiento de zonas de desarrollo económico.
- b) Elevar la productividad mediante la integración de cadenas de valor, apoyando su conformación, el acceso a financiamiento, tecnologías e infraestructura necesaria.
 - Deberá propiciar una relación estrecha entre las grandes unidades productivas y las distintas manifestaciones de las unidades productivas de menor tamaño (pequeños productores, cooperativas, asociaciones de productores, micro y pequeñas empresas).
- c) La estrategia de inserción comercial del país implica un mayor esfuerzo de aproximación a los mercados asiáticos y los países emergentes, reconociendo que en los próximos años la demanda externa estará siendo altamente influenciada por esos mercados.
- d) Asegurar las inversiones necesarias (IED) y las cadenas de suministros, sin menoscabo del cumplimiento de las obligaciones y derechos vigentes en el país.
- e) Promover importantes niveles de ahorro e inversión, principalmente del sector privado, pero también incrementar y mejorar la calidad de la inversión pública.
- f) Aprovechar de manera productiva los recursos provenientes de las remesas familiares que envían los connacionales radicados en el exterior.
- g) Asegurar políticas de desarrollo productivo que mejoren las condiciones de acceso al crédito, tecnologías, mecanismos de capacitación, información de mercados, canales de comercialización, esquemas de asociación y diseño de nuevos productos.
- h) Impulsar una cultura de investigación, desarrollo, innovación y sofisticación de los negocios, para mejorar la inversión, productividad y competitividad, como elementos base para garantizar el empleo, autoempleo y emprendimiento.
- i) Mediante estrategias diferenciadas, priorizar los siguientes sectores productivos cuyo objetivo principal deberá ser la generación de empleo de calidad.
 - Agricultura: se deberá prestar especial atención a este sector ya que cerca de la tercera parte de la fuerza de trabajo se encuentra empleada en él (30.4%, según la *Ene I, 2013*). Además, en la medida en que la población crece (15 millones actualmente, contra 22 que se esperan en 2032) se genera una mayor demanda de alimentos que este sector tiene que producir. Ello contrasta con una reducción o estancamiento de la proporción de la tierra cultivable, de manera que el crecimiento de la producción de alimentos debe provenir principalmente del aumento de la productividad y el uso adecuado del suelo y los incentivos apropiados, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria. La importancia del sector se mantendrá aun y cuando el país experimente tasas crecientes de urbanización y emigración de la mano de obra agrícola.
 - » Aumentar la productividad es necesario para incrementar la provisión de alimentos y los ingresos, más allá de los niveles de subsistencia que prevalecen en la actualidad.
 - » Elevar la competitividad de los agricultores
 - » Promover la diversificación productiva
 - » Desarrollar mercados rurales tendentes a mejorar los ingresos por la vía de la reducción de costos, sobre todo de transporte.
 - » Asegurar los derechos en propiedad en el área rural
 - » Fortalecer las instituciones informales, la empresarialidad agrícola, la economía campesina y la asociatividad.
 - » Fomento del desarrollo rural por medio de la provisión y el apoyo necesarios que, como mínimo, incluyan: inversión en investigación y desarrollo

- agrícola, infraestructura rural, educación y servicios de extensión; mejora en el acceso al crédito y los mercados, insumos y seguros; disposición de tierras en arrendamiento y propiedad.
- » Actividades que privilegien el aseguramiento de la seguridad alimentaria por encima de otras que la limiten.
 - Industria: sobre todo de aquellas que tienen el potencial de estimular el crecimiento, aumentar el empleo decente y de calidad y asegurar el cumplimiento de los derechos laborales, incluyendo una adecuada retribución por el trabajo (salario mínimo).
 - » Promover, en todo el territorio nacional, industrias intensivas en trabajo, sin menoscabo de las que no lo son.
 - » Establecer vínculos con las industrias intensivas en capital y el resto de la economía, además de las industrias que incentiven el uso de tecnologías más eficientes en la utilización de los recursos.
 - » Impulsar inversiones en industrias sostenibles, que promuevan la eficiencia energética y de recursos.
 - Extractivas: aunque juegan un papel limitado en la generación de empleo y tienen una incidencia bastante significativa en el medio ambiente debido a los impactos negativos que generan, constituyen una fuente importante y necesaria de recursos que bien se pueden utilizar en el desarrollo humano y físico del país.
 - » Establecer vínculos redistributivos con la economía local y encadenamientos productivos.
 - » Promover la descentralización en la utilización de las regalías.
 - » Gestionar, por medio de los impuestos, subvenciones y regulación ambiental.
 - » Mejorar la gobernanza.
 - » Localización en función del mejor uso del suelo y los intereses nacionales.
 - » Fortalecer la regulación de las actividades mineras de menor escala.
 - Servicios: sobre todo de aquellas actividades inmersas en la informalidad que, como consecuencia, ostentan una baja productividad y condiciones precarias de empleo. Estas actividades generalmente constituyen el cobijo de la población que emigra de las áreas rurales. Lo que no implica la desatención de servicios más dinámicos, para los cuales el Estado debe propiciar las condiciones de su desarrollo.
 - » Aumentar la productividad.
 - » Mejorar las condiciones de trabajo.
 - » Complementar con medidas de creación de empleo en otros sectores.
 - » Mejoras en la infraestructura física y la provisión de servicios básicos.
 - » Crear nuevos nichos de servicios intensivos en conocimientos.
 - Las micro y pequeñas empresas que, debido a su tamaño, observan diversas limitantes para su desarrollo, independientemente del sector productivo al que pertenecen o de su ubicación geográfica.
 - » El fomento de la competitividad del sector
 - » Mejorar el acceso a los servicios financieros y de desarrollo empresarial.
 - La formación de capacidades empresariales.
 - » Racionalización de los procesos de regulación.
 - » Proteger los derechos de los trabajadores.
 - » Proteger los derechos legales, comerciales y de propiedad.
 - » Estimular la formación de asociaciones y cooperativas.
 - » Integrar a las empresas en cadenas y sistemas más amplios de producción, incluyendo vínculos con grandes empresas formales (encadenamientos productivos).
 - » La promoción de esquemas de internacionalización.
 - El turismo: considerar que este sector realiza una contribución importante a la economía del país, expresada en la generación de empleo, la protección del medio ambiente y el patrimonio cultural, contribuyendo también al fortalecimiento de la identidad nacional.
 - » El fortalecimiento del sector y de la institución rectora.
 - » La promoción y el mercadeo.
 - Incremento de los presupuesto promocionales.
 - Desarrollo de campañas especiales enfocadas en los mercados cercanos y el mercado doméstico.
 - » Mejora y desarrollo de infraestructura general y de servicios básicos.
 - » Formación de profesionales del turismo, considerando sus diferentes variantes.
 - » Desarrollo de programas de asistencia técnica.
 - » Diversificación de la actividad turística.
 - Promoción del turismo rural comunitario.
 - Turismo sostenible.
 - Implementación de programas de innovación turística que propicien el desarrollo de nuevos productos y destinos turísticos.

- » Creación de juntas (público-privadas) para monitorear el desarrollo del sector y sus mercados generadores.
 - » Impulso a las asociaciones y la competencia cooperativa.
 - » Fomentar el apoyo regional e interregional.
 - Desarrollo y promoción de itinerarios multiturismo.
 - Realización de eventos y festividades transfronterizos.
 - » Implementación de mecanismos de coordinación y cooperación entre los distintos actores del sector.
 - Difusión amplia de los servicios de apoyo al sector turístico.
 - » Otorgamiento de facilidades crediticias a los distintos actores del sector turístico para la renovación y modernización de la infraestructura, así como para el fomento de la inversión turística.
 - » Articular las políticas del sector con las de promoción productiva.
 - » Implementación de un observatorio del sector turístico.
 - » Protección y conservación del patrimonio nacional y cultural del país.
 - » Implementación de mecanismos de protección y seguridad turística.
- j) Impulsar el desarrollo rural.
- El desarrollo rural se entiende como la generación de condiciones sociales y económicas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población rural. Para promoverlo deberán considerarse las siguientes acciones estratégicas:
- Asegurar el respaldo público al desarrollo rural.
 - Mecanismos para asegurar la disponibilidad alimentaria y mejorar las condiciones de vida en el ámbito rural.
 - Generación de empleo.
 - Apoyo público para los trabajadores por cuenta propia.
 - Implementación de la *Política de Desarrollo Rural Integral*.
 - Implementación de fondos comunitarios para el desarrollo local, que contribuyan con el aseguramiento de la producción agropecuaria y con otras actividades productivas del área rural.
 - Aseguramiento de la diversificación productiva y de nichos de mercado para el área rural, tales como la producción ambientalmente sostenible, el comercio justo o solidario.

- Aseguramiento de los derechos de propiedad sobre los activos.
- Facilitar desde el Estado mecanismos de inteligencia de mercado para asegurar la comercialización de la producción rural, tanto en el ámbito nacional como internacional.

Prioridad

Estabilidad macroeconómica en un marco amplio de desarrollo

El mantenimiento de la estabilidad macroeconómica es un requisito previo para lograr la sostenibilidad del crecimiento inclusivo. Uno de los objetivos de las políticas de estabilización macroeconómica es garantizar la estabilidad de las variables intermedias (estabilidad de precios y equilibrio externo) que puedan tener un fuerte impacto en el crecimiento económico debido a su papel importante en las decisiones de inversión. Sin embargo, su objetivo principal es asegurar un crecimiento económico creciente y sostenido, capaz de generar empleos de calidad. Este resultado deberá ser complementado con una coordinación estrecha a nivel mundial para generar el espacio político necesario que permita implementar la estrategia nacional de desarrollo. En este sentido, es necesario optar por un esquema en el que pueda disponerse de todas las herramientas de política económica requeridas para apuntalar un proceso de crecimiento equitativo y sustentable que persiga los objetivos del desarrollo.

Meta 1

La visión de la estabilidad macroeconómica ha incorporado objetivos de desarrollo orientados a un crecimiento más dinámico y a la generación de empleos decentes y de calidad, sin perder de vista el control de la inflación.

Resultado 1.1

Los objetivos de la estabilidad macroeconómica se han ampliado hacia la consecución de un crecimiento económico creciente, sostenido y de calidad.

Lineamientos:

- Generar sinergias positivas en los diferentes ámbitos de la política económica, especialmente en la política monetaria, cambiaria, crediticia, fiscal y financiera.
- La política monetaria debe asegurar condiciones adecuadas para estimular la inversión.
- Mantener vigente un esquema flexible de restricciones a la libre entrada y salida de capitales, que permita contar con mayores grados de libertad en el ejercicio de la política monetaria y prevenir crisis vinculadas con *shocks* que provengan del exterior.
 - Limitar la entrada de capitales especulativos.
 - Promover e incentivar las inversiones productivas.
- Asegurar el papel preponderante de la política fiscal como orientadora de una mejor distribución de la riqueza mediante una carga tributaria progresiva y una política social activa. La política fiscal debe impulsar la actividad económica y la estabilidad macroeconómica y social.
- Conciliar políticas sociales activas y políticas económicas que promuevan el crecimiento sin comprometer la estabilidad.

Prioridad Infraestructura para el desarrollo

Dado que históricamente la infraestructura del país ha sido pobre y limitada, es conveniente que en los próximos veinte años se aseguren las inversiones necesarias en este ramo, con miras a garantizar un crecimiento sólido y creciente. Es preciso priorizar, por ello, las actividades económicas que mayor contribución hacen al crecimiento inclusivo (turismo, comercio interno y externo, mipymes, industria, desarrollo rural); que mejoren la competitividad del país; que incentiven las cadenas productivas y la productividad; que mejoren el acceso de las personas a los servicios públicos y reduzcan las brechas existentes a nivel territorial. Para ello será necesario identificar, planificar, articular y gestionar los proyectos de infraestructura de manera conjunta con los diferentes actores del país.

Meta 1

Se ha asegurado un nivel de inversión en capital físico (formación bruta de capital fijo –FBCF–) no menor al 20% del PIB y un nivel de gasto público de capital por encima del 5% del PIB.

El incremento de la FBCF deberá ser progresivo y sostenido:

- No menor que el 17% del PIB durante el primer quinquenio.
- Mayor que el 19% durante el segundo quinquenio.
- No menor que el 20% a partir de la finalización del segundo quinquenio, hasta llegar al año 2032.

Resultado 1.1

En 2032, el país ha asegurado la infraestructura necesaria para garantizar el crecimiento económico inclusivo.

Lineamientos:

- Incrementar las inversiones públicas y privadas, considerando las distintas posibilidades de financiamiento y los mecanismos de regulación más apropiados.
 - Ingresos públicos.
 - Deuda pública.
 - Ingresos tributarios.
 - Donaciones.
 - Inversiones privadas.
 - Alianzas público-privadas.
 - Financiamiento por medio de política de suelo.
- Asegurar la disposición de los servicios básicos para el buen desenvolvimiento de los trabajadores, las personas con discapacidad y el bienestar de las y los guatemaltecos.
- Implementar medidas que impidan la reproducción del riesgo en la infraestructura.
- Infraestructura de las comunicaciones.
 - Acceso a telefonía e Internet.
 - Acceso a energía eléctrica.
- Proveer un sistema de puertos terrestres, marítimos y aeropuertos, con el fin de conectar al país con el exterior, pero también con las distintas dinámicas económicas internas.
- Incentivar el crecimiento económico mediante el mejoramiento y la ampliación de la conectividad intermodal y de transporte —en el ámbito interno y externo, y entre el área urbana y la rural— que facilite la movilización de las personas y su acceso a los servicios sociales básicos.
- Extender la cobertura en las áreas rurales, fortaleciendo los vínculos urbano-rurales por medio de la disposición de infraestructura que incremente la productividad del área rural mediante la facilitación de silos, riego, comercialización, caminos rurales, agua y saneamiento ambiental, energía eléctrica, entre otros. Además, generar la infraestructura urbana necesaria para asegurar la conectividad y la movilización en las ciudades globales, regionales y estratégicas del país.



Al 2032 se han asegurado las condiciones para la generación de empleos decentes y de calidad.

Prioridad **Generación de empleo** **decente y de calidad**

El trabajo y el crecimiento económico dinámico se apoyan mutuamente, ya que los ingresos del trabajo permiten sostener el consumo y la inversión. Como ya se ha evidenciado, la precariedad del empleo observado en el país (subempleo e informalidad) es la principal causa de la pobreza; por consiguiente, una tarea fundamental del quehacer económico deberá ser mantener la economía lo más cerca posible del pleno empleo, asegurando que los puestos de trabajo generados permitan reducir la pobreza y las desigualdades, tanto para quienes actualmente están en condiciones precarias o sin empleo, como para cobijar a las mujeres y hombres que accederán al mercado laboral en los próximos años.

En el país, la mayoría de las personas es pobre, no necesariamente porque esté desempleada (pues la tasa de desempleo es del 3.2%), sino debido a su baja productividad y a los magros ingresos que generan a partir de su trabajo. A lo que hay que agregar el alto nivel de informalidad, subempleo

y autoempleo que no permite a las personas gozar de una vida digna. En efecto, alrededor del 10% de la población ocupada vive en condiciones de pobreza extrema; este porcentaje está mayoritariamente conformado por los trabajadores empleados en el sector agrícola, por cuenta propia o por aquellos que tienen empleos no remunerados. Por estos motivos, este resultado deberá contener las siguientes estrategias:

Meta 1

Se ha reducido la precariedad laboral mediante la generación de empleos decentes y de calidad.

- Disminución gradual de la informalidad a partir del último dato disponible: 69.2%.
- Disminución gradual de la tasa de subempleo a partir del último dato disponible: 16.9%.
- Disminución gradual de la tasa de desempleo a partir del último dato disponible: 3.2%.
- Eliminación del porcentaje de trabajadores que viven en pobreza extrema.

Resultado 1.1

Se han asegurado las condiciones para la generación de empleos decentes y de calidad.

Lineamientos:

- a) Mejorar la cobertura de la institucionalidad laboral.
 - Mejorar la estructura salarial de los trabajadores.
 - » Hacer efectivo el cumplimiento del salario mínimo como mecanismo para garantizar pisos de ingreso para las personas, tanto del sector formal como del sector informal de la economía.
 - » Promover el desarrollo rural.
 - Incluir a los trabajadores por cuenta propia.
 - Progresar en materia de legislación laboral y fortalecer a los organismos públicos encargados de velar por su cumplimiento.
- b) Asegurar la protección social de los trabajadores, principalmente ante fluctuaciones bruscas de los ingresos familiares frente a pérdidas de empleo y otros eventos adversos.
- c) Generar incentivos adecuados para empresas intensivas en mano de obra.
- d) Garantizar la autonomía económica de las mujeres, la incorporación de los jóvenes y otros grupos vulnerables al mercado laboral. Ello tanto para quienes actualmente conforman el mercado laboral del país, como para aquellos que se integrarán al mercado laboral en los próximos años (aprovechar el bono demográfico).
 - En coordinación con las empresas, diseñar formatos adecuados para combinar trabajo y estudio.
 - Programas donde se comparta la responsabilidad familiar entre hombres y mujeres para asegurar mejores condiciones de acceso de estas últimas al mercado laboral.
 - » Guarderías infantiles.
 - » Ampliación de los horarios de estudio de los niños y las niñas (prolongación de la jornada o aplicación de la doble jornada).
- e) Aumentar los niveles de productividad del país mediante la innovación, el conocimiento y apoyo a emprendedores, programas de capacitación, educación y asistencia técnica.
- f) Respetar los acuerdos de negociación colectiva y las medidas legales contra la discriminación; además, ampliar los espacios de dialogo más allá de los trabajadores del sector formal. Incentivar acciones afirmativas.

- g) Implementar sistemas de formación y reentrenamiento, incluyendo las personas con discapacidad.
- h) Implementar mecanismos de certificación para oficios y trabajadores empíricos.
- i) Formalizar acuerdos de colaboración entre el sector público y el privado, con el objeto de diseñar e implementar programas activos para la colocación de trabajadores, el aprendizaje y la formación.
- j) Asegurar la especialización de la demanda y la oferta de empleo conforme a las potencialidades productivas territoriales.
- k) Propiciar e incentivar la formalización de las unidades productivas con el objeto de asegurar el acceso a la seguridad social para los trabajadores.

Prioridad Democratización del crédito

Existe sólida evidencia empírica que muestra el vínculo causal entre la profundidad y la solidez del sector financiero y el crecimiento económico, principalmente por la vía de la movilización de ahorros, la identificación de proyectos de inversión rentables y el hecho de evitar la especulación financiera contraproducente con el crecimiento económico. Por estos motivos, conviene incluir como uno de los resultados principales del *Plan Nacional de Desarrollo* la transformación y dinamización del sistema financiero, que permita hacer llegar los beneficios de este a todos los actores económicos del país, independientemente de su condición y estatus.

Meta 1

Se ha facilitado el acceso equitativo al crédito, con énfasis en el área rural, jóvenes, mujeres y mipymes.

Resultado 1.1

Se han promovido reformas en el sistema financiero para hacer llegar los beneficios de este a todos los actores económicos, con énfasis en el área rural, jóvenes, mujeres y mipymes.

Lineamientos:

- a) Establecer un sistema financiero que asegure las condiciones crediticias adecuadas para el incentivo de inversiones, con énfasis en el área rural, jóvenes, mujeres y mipymes.

- Valorar el otorgamiento de crédito subsidiado a los sectores productivos intensivos en trabajo y a las mipymes.
- b) Aumentar el acceso de los pobres y las pequeñas unidades productivas al capital que les permita iniciar actividades para mejorar sus ingresos.
 - La promoción de las microfinanzas
 - La profundización de los mecanismos de garantías mobiliarias y garantías recíprocas
- c) Mejorar el uso de colaterales y garantías, especialmente entre la población rural y las mipymes, permitiéndoles así la diversificación de sus actividades económicas.
- d) Estimular el uso productivo de las remesas familiares.
- e) Evitar la especulación financiera que sea contraproducente con el crecimiento económico, en este sentido precisa regular los flujos de capital de corto plazo.
- f) Reducción de los costos de los servicios financieros
- g) El sector financiero deberá mantener una coordinación estrecha con la política monetaria con el fin de garantizar las condiciones apropiadas para incentivar aquellas inversiones privadas que propicien el crecimiento económico inclusivo.
 - Conformación de buros de crédito
 - Fomentar el surgimiento de un banco nacional de desarrollo que contribuya a ampliar la capacidad productiva de la economía, con énfasis en el área rural, jóvenes, mujeres y las mipymes.
 - Bancarización de las remesas familiares.
- h) Promover la diversificación de los servicios financieros
 - Garantías recíprocas, leasing, factoraje, microseguros, microcrédito

Prioridad

Papel más activo del Estado en la consecución del crecimiento y la inclusión social

Los resultados planteados requieren un Estado capaz, eficaz y eficiente en el aseguramiento del cambio económico y social. De esa cuenta, su papel no debe limitarse a lo mínimo o básico. Por el contrario, es deber del Estado garantizar un entorno propicio para las empresas, incluyendo el aseguramiento de los derechos de propiedad, contratos ejecutables y procesos legales eficaces para resolver las disputas. Adicionalmente, el Estado debe proveer bienes públicos como la infraestructura, los servicios sociales y el fortalecimiento del capital humano, asegurando una justa y equitativa distribución de la riqueza. También es relevante la protección de las personas ante

cualquier eventualidad (choque) que reduzca su nivel de bienestar (enfoque de bienestar), así como el aseguramiento de un uso racional y participativo de los recursos naturales, que garantice la sostenibilidad del medio ambiente, tanto para las generaciones presentes como para las futuras. El mercado por sí solo no puede garantizar la sostenibilidad social y ambiental.

El papel más fuerte del Estado debe ir acompañado por una mayor rendición de cuentas, lo que implica abolir todo tipo de prácticas que la menoscaben, como el clientelismo, el nepotismo, la corrupción, así como la toma del poder político y económico por parte de ciertas élites.

Meta 1

El Estado ha mejorado su ámbito de acción, la representatividad de los actores sociales y la calidad de su gestión.

Resultado 1.1

El Estado ha asegurado los mecanismos de regulación del mercado y la distribución de la riqueza, garantizando una sociedad más integrada e inclusiva.

Lineamientos:

- a) Privilegiar el financiamiento de políticas focalizadas y universales que permitan aumentar las capacidades y oportunidades de todas y todos las guatemaltecas, tanto para las generaciones actuales como para las que se incorporarán en los próximos años, para que puedan contribuir y beneficiarse del crecimiento, incluyendo el aumento del capital humano.
- b) Incrementarla inversión en infraestructura económica y social, incluyendo una mejora en los criterios de priorización y gestión de los proyectos.
- c) Mitigar los efectos adversos de los fenómenos naturales y el cambio climático sobre las condiciones de vida de la población y la infraestructura económica y social.
- d) Incorporar mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y auditoría social.
- e) Regulación efectiva de la actividad económica mediante instituciones autónomas, profesionales y que posean información adecuada, que aseguren la competencia y el servicio al consumidor, la protección del medio ambiente y la biodiversidad, así como el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

- Regular las actividades productivas que propician contaminación ambiental y contribuyen a la degradación de los recursos naturales.
 - Promover los sectores productivos intensivos en trabajo y aquellos que son eficientes en el uso de la energía.
 - Generar los incentivos apropiados para la atracción de inversiones productivas.
 - Fortalecer procesos de planificación del desarrollo.
 - Construir capacidades estatales efectivas para regular las externalidades negativas del mercado.
 - Promoción de normas internacionales de regulación de las empresas transnacionales.
- f) Generar un sistema de información eficiente que permita mantener actualizados los datos estadísticos acerca de la realidad política, social, económica y ambiental del país.
- g) Garantizar los derechos de propiedad, principalmente en el área rural, para que las personas puedan ser sujetos de crédito.
- h) Redistribuir los beneficios del crecimiento y proteger a las personas contra los choques adversos.
- i) Proveer incentivos que aceleren los procesos de innovación y descubrimiento, para la dinamización de la actividad productiva (incentivo a cadenas productivas). El desarrollo de la ciencia y la tecnología no es una tarea exclusiva del Estado, pero es el Estado el que debe crear las condiciones para la innovación y la adaptación tecnológica en el país.
- j) Crear observatorios en temas claves del desarrollo, como los siguientes:
- Pobreza y desigualdad.
 - Fortalecer el Observatorio del Mercado Laboral.
 - Implementación de sistemas de información.
 - Contar con indicadores que permitan conocer de forma pertinente y oportuna los avances alcanzados en cada uno de los ámbitos de la competitividad, incluyendo la situación en las diferentes escalas territoriales del país.
- k) Fortalecer la institucionalidad pública del país, para lo cual se requiere la implementación de una reforma del servicio civil.
- l) Gestión adecuada de las ciudades (planificación de los centros urbanos) que derivan de la transición rural-urbana, con el objeto de aprovechar las oportunidades que se generen (reducción de costos en la provisión de los servicios públicos y la infraestructura) y hacer frente a los desafíos que implica esta dinámica de cambio (proliferación de asentamientos precarios con acceso inadecuado a los servicios básicos, vivienda y medios de vida, además del aumento de la vulnerabilidad ambiental).
- Creación del marco nacional e institucional que permita fortalecer la gestión de las ciudades.
 - Apoyar a los gobiernos municipales para elaborar, ejecutar y supervisar planes de desarrollo urbano que promuevan ciudades sostenibles y poblaciones resistentes al incremento demográfico, garantizando el acceso a los servicios básicos (agua, energía, transporte, vivienda, saneamiento ambiental, entre otros).
 - Mejorar los servicios económicos, sociales y culturales de las ciudades de menor tamaño para aumentar su atractivo, con el fin de crear incentivos para que la gente se desplace a ellas y no solamente a los centros urbanos más importantes.
 - Mejorar la calidad de vida de las personas que radican en los asentamientos precarios de las grandes urbes del país mediante la prestación de servicios básicos, accesibilidad a especialidades de empleo (TIC, desarrollo marino-costero, ciudades portuarias, etc.) y a empleos que surjan de la dinámica de cambio de la transición rural-urbano.
 - Involucrar a las personas y comunidades en el diseño, formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
 - Desconcentrar y descentralizar la toma de decisiones en el sector público.
 - Lograr eficiencia en los programas sociales, en particular en los que están relacionados con la lucha contra la pobreza (adecuada focalización, supervisión ciudadana, transferencias condicionadas).
- m) Propiciar un entorno estable y propicio para que el sector privado invierta y se dinamice mediante un adecuado clima de negocios.
- Certeza jurídica.
 - Seguridad y justicia.
 - Un entorno competitivo.
 - Alcanzar el grado de inversión en la calificación riesgo-país.
 - Reducción de la corrupción.
- n) Establecer mecanismos de coordinación que faciliten alianzas de los sectores público, privado, sociedad civil y academia, para identificar, promover y gestionar acciones que permitan mejorar las condiciones competitivas del territorio, bajo la rectoría de la entidad correspondiente.

Prioridad

Política fiscal como motor de la estabilidad y el crecimiento económico inclusivo

El crecimiento económico continuo y sostenido es una condición previa para que los países puedan generar el espacio fiscal necesario para hacer frente a las preocupaciones sociales que generan la pobreza y la exclusión, evidentes sobre todo en las zonas rurales y en los pueblos maya, xinka y garífuna. El crecimiento también ayuda a la competitividad de las pequeñas unidades productivas y a hacer efectivas las inversiones públicas que, a su vez, potencialicen el crecimiento (inversiones en infraestructura, capital humano, seguridad pública y cualquier otra circunstancia que atente contra el estado de bienestar de las personas). Para hacer frente a los vacíos de la agenda pública se requiere un esfuerzo sin precedentes en donde la fortaleza de las finanzas públicas juega un papel fundamental, ya que como ha quedado evidenciado, el crecimiento por sí solo no garantiza que los pobres y los marginados sean partícipes y beneficiarios del proceso.

Indudablemente, el desafío más inmediato y trascendental del país en el corto, mediano y largo plazos es el fortalecimiento de las finanzas públicas, en un marco que incluya el incremento de los ingresos tributarios. Preferentemente, este incremento debe estar basado en un sistema progresivo. A la par, es preciso mejorar la calidad y transparencia del gasto público y procurar la sostenibilidad de la deuda pública.

En la historia del país se ha constatado que el volumen de los ingresos del Estado es completa y crecientemente insuficiente para cumplir con las responsabilidades estatales emanadas de la Carta Magna y de la demanda social, en particular en temas como la seguridad, la justicia, la provisión de los servicios básicos, el desarrollo rural, la atención a desastres naturales y lo referido a la generación de condiciones competitivas. El crecimiento inclusivo demanda un nuevo pacto fiscal o cuando menos la implementación de los compromisos asumidos en el Pacto Fiscal del año 2000 para impulsar los objetivos de desarrollo, con base en una discusión amplia, crítica y constructiva sobre su composición, tendencias del gasto público y la carga tributaria necesaria para su financiamiento.

El gasto público, principalmente el social es el más importante instrumento redistributivo de la política fiscal, por tanto, un mayor esfuerzo redistributivo debe basarse en él (protección social), en particular en el sistema de transferencias, pero

también procurar una mayor eficiencia en la asignación de los recursos. El sistema debe promover los incentivos fiscales (impuestos y subsidios) para atraer inversión privada y aumentar las inversiones públicas, sin perder de vista la sostenibilidad de las finanzas públicas. Asimismo, la inversión pública en infraestructura tiene efectos perdurables desde el punto de vista del desarrollo a largo plazo, por lo que su sostenimiento constituye un objetivo de primer orden de la política macroeconómica en general y de la política fiscal, en particular.

La política fiscal debe constituir un factor estabilizador de las expectativas de los agentes económicos; además, debe tener un papel más protagónico en la creación de empleo y el sostenimiento del dinamismo económico, que contribuya a generar una mayor resiliencia ante choques inesperados y provea estímulos contracíclicos cuando sea necesario; asimismo, debe regirse por un modelo de gestión por resultados, donde lo más importante sea la consecución de resultados de desarrollo.

Meta 1

La carga tributaria ha superado el nivel observado en 2007 (12.1%), y el gasto social ha superado el nivel del 7% del PIB, obtenido en 2010.

Resultado 1.1

Las finanzas públicas se han fortalecido mediante el establecimiento de una carga tributaria creciente, sostenida y progresiva; un gasto público que permita la implementación de una política social activa; la sostenibilidad de la deuda pública y una mayor transparencia, rendición de cuentas y uso más eficiente de los recursos.

Lineamientos:

- a) Incrementar los ingresos fiscales mediante una mayor y más progresiva carga tributaria.
 - Fortalecer la Administración Tributaria para el efectivo cumplimiento de las obligaciones tributarias (reducción de los niveles de incumplimiento, evasión y elusión).
 - Formalización de las unidades productivas y ampliación de la base tributaria
 - Establecer impuestos para las actividades que generen externalidades negativas sobre el medio ambiente.
 - Incorporar medidas de tributación internacional.

- Combatir el contrabando.
 - Revisar los gastos tributarios, incluyendo los incentivos fiscales orientados a determinadas actividades productivas.
 - Identificar otras fuentes innovadoras de financiamiento complementario del desarrollo: impuestos a las transacciones financieras, las de origen y destino de paraísos fiscales y las contribuciones de empresas socialmente responsables.
 - Modificar la estructura tributaria.
 - Reducción progresiva de las rigideces presupuestarias.
- b) Fortalecer las finanzas públicas de los gobiernos locales, especialmente lo relacionado con el impuesto único sobre inmuebles (lusi) y otros ingresos propios (por concepto de licencias de construcción e implementación de catastros municipales).
- Mejorar la recaudación de los ingresos provenientes de los bienes nacionales.
 - Explotación de los recursos naturales.
 - Simplificación tributaria.
 - Implementación de mecanismos de control y registro de los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales.
 - Implementación de políticas e inversiones que mejoren el clima de negocios y la competitividad en el nivel local.
- c) Implementar una política social activa.
- Sistemas de protección de carácter universal que permitan garantizar la presencia del Estado y asegurar los derechos humanos de la población.
 - » Profundizar mecanismos de transferencias monetarias condicionadas considerando para el efecto la temporalidad apropiada que asegure las transformaciones sociales deseadas.
 - Redistribuir la riqueza para asegurar condiciones más equitativas en el ámbito económico.
 - Fortalecer la institucionalidad para asegurar la entrega de los bienes y servicios públicos.
 - Construir mecanismos de coordinación interinstitucional y de participación ciudadana en la conducción de la política social.
 - Aumentar la inversión para incentivar el crecimiento.
 - Mejorar la calidad y eficiencia del gasto público
- d) Garantizar la sostenibilidad de la deuda pública en un marco amplio de desarrollo.

- e) Asegurar los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y auditoría social en todos los asuntos públicos.
- Fortalecer los mecanismos de fiscalización.
 - » Fortalecimiento de la Contraloría General de Cuentas (CGC).
 - Lucha frontal contra la corrupción.
 - Establecimiento de sistemas de monitoreo y evaluación de la gestión pública.
 - Fortalecer los sistemas de información pública.
 - Universalizar la gestión por resultados en todos los ámbitos públicos.
 - Asegurar los mecanismos de participación de la sociedad civil en los asuntos públicos.

Prioridad **Promover mecanismos que permitan** **asegurar una mejor gobernanza** **internacional**

El Estado debe privilegiar y apoyar la creación de bienes públicos globales que favorezcan el desarrollo, como un sistema de comercio internacional incluyente, un sistema financiero más estable, la provisión de recursos y medios para fomentar el crecimiento económico y la reducción o eliminación de la degradación de los recursos naturales, los gases de efecto invernadero causantes del cambio climático y las desigualdades imperantes a nivel internacional. De igual manera, se requiere que la comunidad internacional continúe apoyando al país en la superación de las brechas estructurales que limitan el desarrollo, por medio de la asistencia oficial al desarrollo y el alivio de la deuda, además de favorecer la integración del país en la economía global.

Meta 1

Se ha incidido en la mejora de la coordinación de la cooperación internacional destinada a encarar desafíos de alcance mundial.

Resultado 1.1

Se ha asegurado un desarrollo más equilibrado de la globalización que incide en el desarrollo del país, protegiendo el derecho de todas y todos los guatemaltecos a disfrutar de una vida decente y de calidad.

Lineamientos:

- a) Ante las actuales políticas comerciales que discriminan a los países en desarrollo –incluyendo Guatemala– al limitar sus capacidades productivas mediante la imposición de medidas arancelarias y no arancelarias al comercio, reprimiendo por consiguiente su participación en la economía mundial, por lo anterior, se requiere impulsar el establecimiento de un sistema comercial más justo.
 - Que permita avanzar en la reducción de los subsidios agrícolas de los países desarrollados, ya que si la producción nacional es capaz de expandirse puede fomentar la demanda de trabajo.
 - Que asegure una mayor participación de los recursos provenientes de la iniciativa denominada Ayuda para el Comercio, lo que requiere la capacidad de diseñar proyectos con impacto en la facilitación del comercio.
- b) Acordar un contenido distinto y más exigente a la actual alianza mundial para el desarrollo.
 - Promover la reevaluación de la definición operativa de renta media como criterio de asignación de la asistencia oficial al desarrollo.
 - Valorar la asistencia social y los proyectos económicos que tengan mayor efecto multiplicador.
- c) Motivar mecanismos globales para lidiar con problemas planetarios: el cambio climático, el comercio internacional, las finanzas y la seguridad. Se subraya la necesidad de gestionar el sistema financiero internacional para limitar su volatilidad y la asunción de riesgos excesivos por los impactos negativos que tienen sobre el desarrollo de los países.
- d) Propiciar acuerdos que garanticen la protección social de los migrantes y el respeto de sus derechos. Actualmente la migración es clave para el país, pues cerca de 1.5 millones de connacionales se encuentran en el exterior y sus remesas juegan un papel importante en la reducción de la pobreza y el desarrollo económico local; además, son un factor que contribuye a hacer menos precario el mercado laboral.
 - Propiciar la certeza jurídica (estatus migratorio) de los trabajadores migrantes.
 - Fortalecer los mecanismos de colaboración entre Guatemala y los países receptores de migrantes, por medio de acuerdos de asociación bilateral.
 - Propiciar marcos de política que promuevan el desarrollo de alternativas positivas a la migración y re-migración, como la generación de trabajos decentes y de calidad en el país.

- Implementación de programas específicos de protección para los migrantes en situación de vulnerabilidad, como las mujeres, jóvenes y niños.
- e) Favorecer la creación de un entorno favorable para la transferencia de tecnologías y el intercambio de conocimientos.
 - f) Implementar acuerdos que posibiliten el desarrollo transfronterizo del país en el marco de la integración regional.

Prioridad

Garantizar el derecho a vivir una vida libre de pobreza

Meta 1

- a) Reducción a la mitad, entre 2015 y 2032, de la pobreza extrema y la pobreza general.
- b) Reducción del coeficiente de Gini de los ingresos por debajo del 0.45.

Resultado 1.1

En 2032, se han reducido, de manera progresiva, la pobreza general y la pobreza extrema, así como la desigualdad.

Lineamientos:

- a) Generar fuentes de empleo decente y de calidad.
- b) Fortalecer los mecanismos para la fijación del salario mínimo y la estricta observancia del pago.
- c) Mejorar los mecanismos de protección social de los trabajadores y la cobertura de la seguridad social.
- d) Implementar una política social activa capaz de asegurar la equitativa distribución de la riqueza.
- e) Reducir la desigualdad de los ingresos familiares (mediante la combinación de la mejora del empleo que garantice los ingresos para las familias con una política fiscal redistributiva).
- f) Implementar una estructura tributaria más progresiva, es decir que el aporte de los sujetos tributarios se corresponda con su capacidad de pago.
- g) Una mejor orientación de la ayuda para el desarrollo rural.

4 ajpu'



21 DE DICIEMBRE DE 2012

Fecha en finalizó una era en el calendario maya de la cuenta larga, razón por la que al dar inicio una nueva etapa, la aspiración de Guatemala es construir una era de plena convivencia entre los pueblos.

"Ponednos en muchos y verdaderos caminos, verdaderos valles, planos, limpios planos; grandes y muy buenos llanos, muy buenas tribus; en muy buena vida, en buena humanidad nos colocais tú, Un pie, Último rayo, Verdadero Rayo, Última Nanawak, Verdadera Nanawak, Jun Aj Pu, Tepeu, Oculta Serpiente, Creado, Varón Creado, Shpiyakok, Shmukané, Abuela del Sol, Abuela de la Luz. ¡Hablad!, ¡Aclaraos! -dijeron-"

(Jiménez, 1978, pág. 69)

13 | Recursos naturales hoy y para el futuro

El desarrollo sostenible no puede concebirse sin una adecuada gestión del ambiente y los recursos naturales. De hecho, se ha alcanzado un amplio consenso sobre las consecuencias que los daños ambientales pueden ocasionar en los medios de vida de las poblaciones y sobre los sectores económicos clave. Por lo tanto, no se consiguen economías sólidas, sociedades sostenibles y habitantes saludables en un país en el que no se respeta y protege el ambiente y los recursos naturales. En la medida en que se continúe con la degradación de los recursos naturales se seguirá impidiendo que los avances en la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria se sostengan en el largo plazo.

Las discusiones actuales consideran la necesidad de respetar los límites máximos de aprovechamiento de los recursos naturales para asegurar su sostenibilidad en el mediano y largo plazos. En ese sentido, la Comisión Brundtland, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), planteó en 1987 la construcción de un futuro más próspero, justo y seguro para la humanidad bajo el enfoque del *desarrollo sostenible*. Dicha Comisión definió este concepto como aquel referido al desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades (United Nations, 1987). Desde el lanzamiento de este concepto han surgido múltiples propuestas para hacerlo operativo. Una de las más aceptadas es que el desarrollo sostenible se refiere a un proceso de mejoramiento cuantitativo y cualitativo que puede sostenerse en el tiempo, al menos para las dimensiones ambiental, económica, social e institucional (Iarna-URL, 2012).

De esa cuenta, la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) elaboró un marco integrador que destaca la relevancia de los subsistemas natural, social, económico e institucional y sus interacciones en la consecución de propósitos de desarrollo sostenible. Este marco se fundamenta en el sistema socio ecológico (Iarna-UR, 2009).

La adopción de esta perspectiva sistémica de desarrollo ayuda a la identificación de atributos básicos necesarios para la estabilidad del sistema socio ecológico, siendo de vital importancia caracterizarlo y monitorearlo para enfrentar los problemas socio ambientales del país (Gallopín, 2003).

En ese sentido, el desarrollo sostenible es sistémico y, por lo tanto, se alcanzará por medio del mejoramiento de los subsistemas natural, social, económico, natural e institucional. De acuerdo con este enfoque, es preciso entender que el subsistema natural proporciona todos los recursos necesarios que demanda el subsistema económico, por lo tanto, este subsistema debe proporcionar todos los recursos económicos necesarios para asegurar su protección y manejo sostenible.

Por ello, se requiere una institucionalidad estatal capaz de velar por la integralidad de las políticas públicas, evitando traslapes, llenando vacíos y eliminando los incentivos perversos que generan externalidades negativas hacia el ambiente y los recursos naturales.

El subsistema natural proporciona los recursos naturales renovables y no renovables, tales como madera y leña proveniente de los bosques, agua, flora y fauna silvestre, recursos del subsuelo (minería metálica y no metálica) y el suelo para la producción y sostenimiento de los diferentes usos de la tierra.

El subsistema económico, por su parte, demanda y utiliza dichos recursos. De acuerdo con Iarna/URL (2012), al menos el 70% de la actividad económica depende directamente del subsistema natural, por lo que el crecimiento de la economía tiene una correlación directa con la disponibilidad o disminución de los bienes naturales. Sin embargo, el uso y aprovechamiento de los recursos provenientes de este subsistema se dan de manera insostenible, pues se superan sus capacidades de renovación y uso. Como ejemplo se puede mencionar las altas tasas de deforestación anual bruta,¹²⁹ que actualmente alcanzan las 132,138 ha/año;¹³⁰ el uso extractivo de aproximadamente 20,000 millones de metros³ de agua; la extracción de aproximadamente 40,000 millones de toneladas de recursos del subsuelo; el aumento de la proporción de las especies silvestres en peligro de extinción (14.61%); la degradación de los suelos, lo cual representa una erosión potencial de alrededor de 274.70 millones de toneladas por año; y la degradación de las zonas marino costeras¹³¹ (Iarna-URL, 2012).

Esta situación de deterioro, escasez y contaminación de los recursos naturales altera el subsistema social, ya que produce efectos negativos sobre la salud, incrementa la pobreza, agudiza los problemas de seguridad alimentaria y acrecienta el riesgo frente a desastres. Por lo tanto, se afecta la calidad de vida de la población.

Por otro lado, el subsistema económico produce desechos y estos son lanzados al subsistema natural sin ningún tratamiento. En efecto, se generan aproximadamente 116.5 millones de

toneladas de desechos sólidos; 10,000 millones de metros³ de aguas residuales anuales; además de la emisión de 26,833.62¹³² millones de toneladas de CO₂ equivalente.¹³³

Ante esta situación, la respuesta del subsistema institucional ha sido insuficiente y, en algunos casos, ausente, extremo que se evidencia en los escasos recursos que se destinan para la protección y sostenibilidad del subsistema natural. De hecho, al analizar el gasto por finalidad y función, resalta que los rubros destinados a protección ambiental y gestión del riesgo se encuentran entre los que disponen de menos recursos. Por ejemplo, para el período 2010-2013 la inversión promedio en temas relacionados con protección ambiental apenas alcanzó el 1% del presupuesto total de la nación (560.5 millones de quetzales) (Segeplán, 2014). A manera de ejemplo, puede citarse el presupuesto vigente del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Marn) para el año 2014, que apenas alcanza los 208.4 millones de quetzales.¹³⁴ Este presupuesto es tan reducido que solo le alcanzaría al Ministerio de Educación (Mineduc) para funcionar una semana.¹³⁵ Por lo tanto, de mantenerse esta dinámica no será posible la gestión sostenible de los recursos naturales y del ambiente y, como consecuencia, se pondrá en riesgo el desarrollo económico y social de la población.

En síntesis, se evidencia que los problemas ambientales que se presentan en el país tienen su origen en las relaciones establecidas entre el subsistema natural y los subsistemas económico y social. Este deterioro ambiental se incrementa debido a la debilidad institucional, evidente en la falta de capacidades para normar, regular, monitorear y evaluar la gestión del ambiente y los recursos naturales.

Desde el punto de vista del desarrollo sostenible, es importante mencionar que la degradación ambiental afecta el goce efectivo de los derechos humanos, ya que impacta de manera

¹²⁹ La deforestación anual bruta se refiere a la pérdida total de bosques que se da en un año; no se incluye la cobertura forestal que se repone por regeneración natural o plantaciones forestales.

¹³⁰ Instituto Nacional de Bosques, Consejo Nacional de Áreas Protegidas, Universidad del Valle de Guatemala y Universidad Rafael Landívar (Inab, Conap, UVG y URL, 2012). *Mapa de cobertura forestal de Guatemala y dinámica de la cobertura forestal 2006-2010*. Guatemala.

¹³¹ Iarna/URL (2012). *Perfil ambiental de Guatemala 2010-2012: vulnerabilidad local y creciente construcción de riesgo*. Guatemala.

¹³² Datos preliminares obtenidos del inventario de gases de efecto invernadero (año base 2005).

¹³³ CO₂ equivalente es la concentración de otros gases de efecto invernadero diferente del CO₂ que causaría el mismo forzamiento radiativo medio del CO₂, es decir, el mismo potencial de calentamiento global.

¹³⁴ Cifras preliminares acumuladas al 31 de marzo de 2014.

¹³⁵ De acuerdo con datos preliminares al 31 de marzo de 2014, el presupuesto del Mineduc era de 10,744.8 millones de quetzales.

negativa en el bienestar, la economía y la disponibilidad, acceso y aprovechamiento equitativo de los recursos naturales. El goce efectivo de los derechos humanos se ve mermado por la contaminación ambiental, lo cual conlleva efectos adversos sobre la salud y la calidad de vida en general. Al respecto, la *Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano*, del 16 de junio de 1972, proclama, entre otros, que la protección y mejoramiento del medio ambiente humano son fundamentales, pues inciden en el bienestar de los pueblos y el desarrollo económico del mundo entero. En ese sentido, es un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los Gobiernos trabajar por ello (United Nations, 1972). En el caso de Guatemala, debe tomarse en cuenta, adicionalmente, que se trata de uno de los países con mayor «riesgo extensivo»,¹³⁶ (EIRD-ONU, 2011) el cual se asocia con muchas amenazas meteorológicas localizadas y se construye directamente por factores como la ocupación del territorio y asentamientos humanos no planificados y mal gestionados, la degradación ambiental y la pobreza. Esta situación se pone de manifiesto claramente en los US\$ 3,784.97 millones de pérdidas económicas que el país ha sufrido desde la ocurrencia del huracán Mitch, en 1998, hasta la ocurrencia de la depresión tropical 12E, en 2011. También, en el número de personas afectadas, que alcanzó los 2.2 millones para el período 2008-2011. En ese sentido, se constata que el país es altamente vulnerable a las amenazas inducidas por el cambio climático y la ocurrencia de otros fenómenos naturales.

Cambio climático

El cambio climático es un cambio del clima derivado, directa o indirectamente, de las actividades humanas que alteran la composición global de la atmósfera y que se suman a la observada variabilidad natural del clima durante lapsos comparables (IPCC, 2007). El cambio climático no se limita únicamente al aumento de la incidencia e intensidad de los fenómenos hidrometeorológicos; se refleja en el aumento de enfermedades, la disminución de la disponibilidad y calidad

de los recursos hídricos, la reducción de la producción de alimentos y su calidad, y efectos en la infraestructura básica y de servicios, ocasionando serios impactos económicos y socio ambientales (Marn, 2009a).

En la actualidad, el cambio climático es uno de los grandes desafíos que enfrenta la humanidad. De acuerdo con la Política Nacional de Cambio Climático, (Marn, 2009a) los impactos del cambio climático en Guatemala ponen en peligro la vida, su calidad y los medios que la sustentan. Por lo tanto, se debe plantear acciones de adaptación¹³⁷ al cambio climático, enfocadas principalmente en la disminución de los siguientes efectos (Marn, 2009a):

- Reducción de la disponibilidad, calidad y agotamiento de las fuentes de agua.
- Incidencia y cambios en la distribución geográfica y temporal de plagas, vectores, comensales,¹³⁸ depredadores y enfermedades.
- Modificaciones espaciales en las zonas de vida y en las condiciones climatológicas normales.
- Alteraciones y bloqueos en la cadena trófica de los sistemas terrestres y marino-costeros.
- Aumento de incendios forestales debido a las sequías.
- Destrucción de infraestructura debido a inundaciones y deslaves.
- Pérdida de cosechas y aumento de la inseguridad alimentaria.
- Pérdida de espacios naturales y hábitats.
- Impactos socio ambientales y económicos, principalmente en los sectores agrícola, ganadero y pesquero, entre los más importantes.

Con relación a la mitigación de gases de efecto invernadero (mitigación), es importante mencionar que Guatemala no es un país con emisiones relevantes de este tipo; por lo tanto, no está incluido en el anexo 1 del *Protocolo de Kioto* y como país está excluido de los compromisos de reducción de estos gases. Sin embargo, sí se adquirió el compromiso de unirse a los esfuerzos globales de mitigación mediante iniciativas que alcancen un desarrollo limpio (Brot für alle, 2013).

¹³⁶ EIRD-ONU (2011). *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2011*.

¹³⁷ La adaptación al cambio climático implica la implementación de acciones para ajustarse a las condiciones cambiantes y aumentar la resiliencia social y de los ecosistemas.

¹³⁸ El comensalismo es una forma de interacción biológica en la que uno de los intervinientes obtiene un beneficio, mientras que el otro no se ve ni perjudicado ni beneficiado.



Al 2032, se han estabilizado las emisiones de CO₂-e per cápita en 2.5 toneladas.

De acuerdo con los datos estimados por el Marn con base en el inventario de gases de efecto invernadero (año base 2005), las emisiones nacionales ascendieron a 26,833.62 kilo toneladas de CO₂ equivalente.¹³⁹ Esto representa una emisión de aproximadamente 2.11 toneladas de CO₂ per cápita anuales. Este valor es once veces menor en comparación con las emisiones de los países emisores, tales como los Emiratos Árabes Unidos, que emiten aproximadamente 22.6 toneladas de CO₂ per cápita al año.

En ese sentido, la disminución de gases de efecto invernadero en el país debe realizarse al mismo tiempo que se revitaliza el subsistema natural, no solo para mantener sus capacidades de absorción de gases de efecto invernadero, sino para asegurar sus capacidades amortiguadoras frente a fenómenos naturales extremos (Iarna-UR, 2009).

Impactos producidos por el cambio climático en Guatemala

Guatemala está ubicada en la confluencia de tres placas tectónicas con numerosas fallas y en el Cinturón de Fuego Circumpacífico. Es un país bañado por los océanos Pacífico, hacia el sur, y Atlántico, al noreste; con una diversa morfología compuesta por altas montañas, volcanes, valles intermontanos, planicies aluviales y costeras; con una geografía que lo predispone a la incidencia de un amplio número de amenazas. Estas condiciones, unidas a las temporadas lluviosas y secas bajo la influencia de los dos océanos y el efecto intermitente de El Niño, ofrecen un panorama en el que las inundaciones, deslizamientos y sequías son fenómenos regulares. Además, su ubicación está sujeta a la amenaza de huracanes y depresiones tropicales que, año tras año, se generan durante la temporada de julio a noviembre.

¹³⁹ Los sectores que más emiten gases de efecto invernadero en el país son el sector *cambio de uso de la tierra y silvicultura* y el *sector energía*, los cuales representan el 54 y 40%, respectivamente; por lo tanto, las intervenciones para la mitigación de gases de efecto invernadero deben enfocarse principalmente en estos dos sectores.

Más allá de las amenazas descritas, los rápidos procesos de degradación de los ecosistemas —tipificados principalmente por la deforestación,¹⁴⁰ el crecimiento de la población, el bajo nivel de conocimiento sobre las implicaciones del cambio climático, la poca capacidad para la definición y aplicación de políticas e instrumentos de gestión (normativos, incentivos, sensibilización, entre otros)— unidos a las condiciones socioeconómicas imperantes en los territorios, han dado origen a una degradación de los recursos naturales en el ámbito nacional.

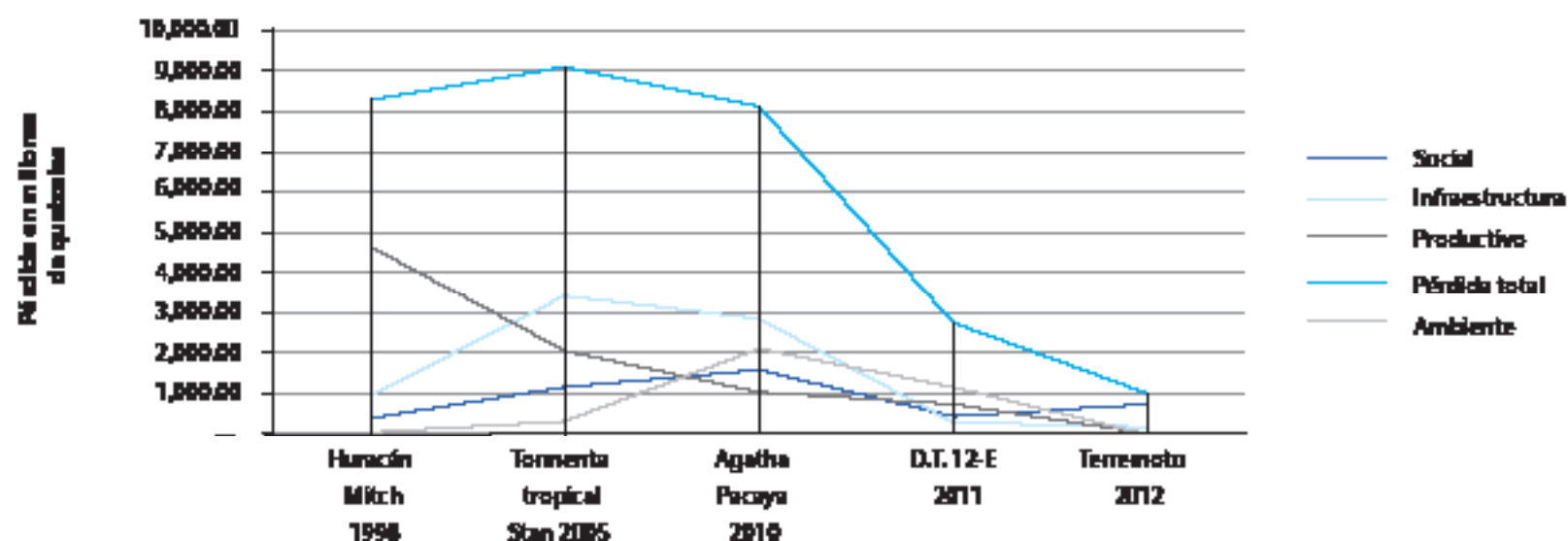
Esto se da principalmente por la falta de planificación con enfoque de cuencas hidrográficas, la ausencia de políticas de largo plazo, la debilidad institucional y el incremento acelerado de la población, factores que conforman el abanico de vulnerabilidades que posicionan al país entre los diez que encabezan el índice de riesgo de mortalidad por deslizamientos de tierra y por terremotos. Adicionalmente, Guatemala forma

parte del grupo de países que poseen una vulnerabilidad económica muy alta con relación al riesgo por amenazas naturales (EIRD-ONU, 2011).¹⁴¹

En este contexto, la importancia creciente del ambiente como mecanismo de defensa ante las consecuencias de eventos hidrometeorológicos disparados por el cambio climático queda demostrada por la función reguladora que ejercen los diferentes ecosistemas y procesos naturales. No obstante, también queda demostrado el creciente impacto económico que eventos naturales extremos dejan sobre el ambiente, tales como el Mitch, en 1998; Stan, en 2005; Ágatha, en 2010; y DT12-E, en 2011. Tras estos eventos se demostró que las pérdidas ambientales han aumentado: en el mismo orden, han sido del 1, 4.1, 17 y 42.73%, respectivamente, en relación con el total de las pérdidas ocasionadas por evento.¹⁴² (véase gráfica 35)

Gráfica 35

Pérdidas totales por evento y su relación con las pérdidas del sector ambiental



Fuente: Segeplán, con base en informes de Cepal (2013).

¹⁴⁰ En Guatemala, la tasa de deforestación es alta y conlleva una pérdida del *stock* forestal cercana al 1.5% anual. La deforestación aumentó exponencialmente desde 1970 como producto de la habilitación y colonización de nuevos territorios, así como por la demanda de alimentos de una población creciente (Iarna/URL, 2009).

¹⁴¹ Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (ISDR, 2009). *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo a desastres 2009*. Ginebra, Suiza: Naciones Unidas.

¹⁴² Sistematización de evaluaciones de daños y pérdidas de informes elaborados por Cepal, para cada evento. Es importante señalar, en cuanto a esto, que las evaluaciones ambientales para cada uno de los eventos se ha realizado utilizando diferentes variables de análisis. Por ejemplo, desde el evento Ágatha-Pacaya se incluyó la cuantificación de pérdida de suelo, factor que no había sido considerado en los análisis anteriores.

Se evidencia, entonces, que el país debe inicialmente priorizar acciones de adaptación al cambio climático para disminuir la vulnerabilidad de la población y, en segunda instancia, procurar la mitigación de gases de efecto invernadero.

Con relación a los gastos de reconstrucción derivados de la ocurrencia de los eventos climáticos denominados Stan, Pacaya y Ágatha, el país ha gastado alrededor de 6,795.14 millones de quetzales, de los cuales un 19.9% (1,348.87 millones de quetzales) se ha derivado de préstamos externos, y solamente un 2.4% provino de donaciones externas. (véase tabla 39)

Cabe indicar que, entre 2010 y 2013, se incrementó el presupuesto que se destina para temas de gestión de riesgos, pues pasó de 171.8 a 449.2 millones de quetzales, lo cual representa un incremento del 61.75% en este sector (véase gráfica 36). No obstante, pese a tales aumentos, se evidencia que estos gastos, en promedio, solamente representan un 0.5% del *Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado*.

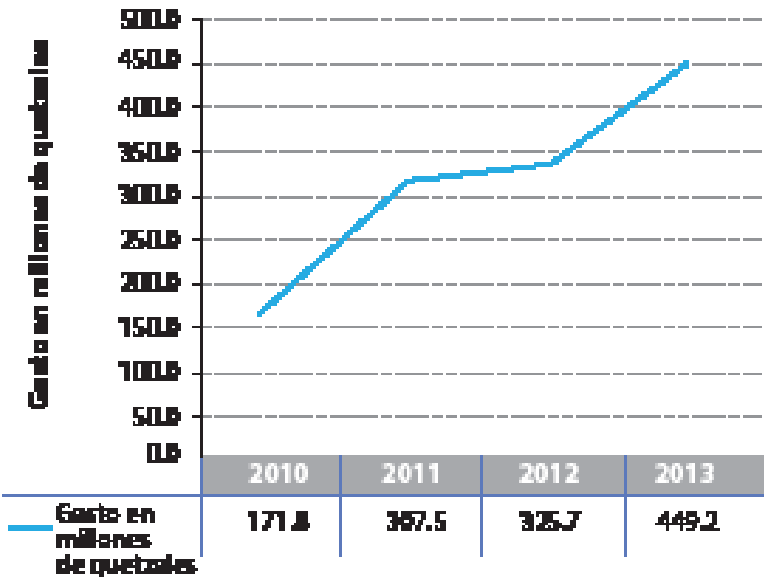
Tabla 39

Gasto de reconstrucción por fuente de financiamiento para los eventos climáticos Stan, Pacaya y Ágatha (en millones de quetzales, 2005-2011)

Sector	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total	Estructura
Ingresos corrientes	434.60	159.88	389.92	4.72	114.30	131.66	481.08	1716.16	25.30
Colocaciones internas	245.65		2.00	139.99	154.04	319.57		861.25	12.70
Disminución de caja y bancos colocaciones externas	300.00							300.00	4.40
Ingresos Tributarios IVA-Paz	1.72	66.00	33.00				18.83	119.55	1.80
Disminución de caja y bancos de recursos del Tesoro		944.30	20.73	267.93	60.74			1293.70	19.00
Préstamos externos		109.91	151.74	238.55	297.36	363.73	187.57	1348.86	19.90
Donaciones externas		24.77	34.39	27.67	29.06	39.07	6.24	161.20	2.40
Otros recursos del Tesoro con afectación específica		51.70	16.69			28.83	9.91	107.13	1.60
Disminución de caja y bancos de préstamos externos			3.94					3.94	0.10
Disminución de caja y bancos de donaciones internas					34.95			34.95	0.50
Disminución de caja y bancos de colocaciones internas						6.99	841.44	848.43	12.50
Total	981.97	1356.56	652.41	678.86	690.45	889.85	1545.07	6795.17	100.20

Fuente: Segeplán, con base en datos del Ministerio de Finanzas (Minfin).

Gráfica 36
Presupuesto destinado a la protección ambiental y la gestión del riesgo (en millones de quetzales, 2010-2013)



Fuente: Segeplán, con base en datos del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoi).

Bosques

Gracias a su estructura y funcionamiento, los bosques brindan alrededor de dieciocho bienes y servicios ambientales, en distintas escalas (Millennium Ecosystem Assessment, 2005). A nivel local, los bosques ayudan a mantener y satisfacer la vida humana proveyendo alimentos, madera y fibras; son útiles para regular el clima, las inundaciones, erosión y deslizamientos. Además, contribuyen a prevenir (FAO, sf)¹⁴³ y curar enfermedades¹⁴⁴ y son el elemento fundamental para la disponibilidad de agua; ofrecen recreación y educación; y apoyan la formación de suelos, así como la producción primaria y reciclaje de nutrientes.

En la escala global, desempeñan un rol importante en la fijación de carbono, protección de cuencas internacionales, belleza paisajística y conservación de la biodiversidad (Millennium Ecosystem Assessment, 2005); constituyen la infraestructura verde necesaria para la regulación del ciclo hidrológico, para el mejoramiento de la cantidad y calidad de agua, para el refugio de vida silvestre y para la recuperación de tierras degradadas.

A pesar de estos importantes bienes y servicios generados por los bosques, en Guatemala la tendencia de disminución de la cobertura forestal ha sido sostenida. Para el año 2001, la proporción de la superficie cubierta por bosques era de 38.1% del territorio nacional¹⁴⁵ y, para el año 2010, esta cobertura había disminuido a un 34.2%. Es decir, en diez años Guatemala perdió aproximadamente un 4% de su cobertura forestal¹⁴⁶ (aproximadamente 13,536.24 km²) (Inab, Conap, UVG y URL, 2012). (véase gráfica 37, página 246)

De acuerdo con Inab/URL (2012), un 42% del total de la deforestación del país ocurre en cinco «frentes de deforestación»:

- Cuatro en Petén: a) Frente Petén Sur-La Libertad-Montañas Mayas; b) Frente Santa Ana-Tikal-Yaxhá; c) Frente Melchor de Mencos; d) Frente La Palotada.
- Uno en Izabal (Frente Manabique).

La misma fuente afirma que el 58% de la deforestación restante ocurre en ciento diez «focos de deforestación» relativamente pequeños (entre 26 y 200 km²), distribuidos en el centro, nororiente, noroccidente y sur del país, que afectan los remanentes de bosque de pino-encino y algunos de hoja ancha. Normalmente, la deforestación en estas áreas es atomizada, menos perceptible y tiene su origen en el urbanismo, la recolección de leña, la agricultura en minifundio, la tala en fincas cafetaleras y cañeras, incendios forestales, plagas y enfermedades y la tala ilegal impulsada por los propietarios de aserraderos.

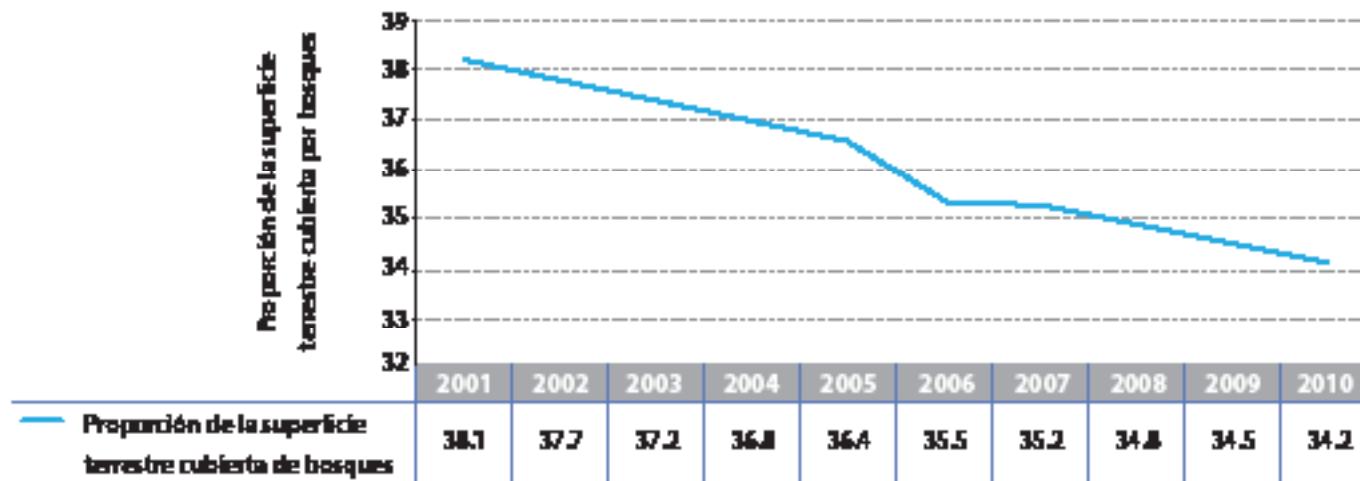
¹⁴³ Los bosques son refugio de animales e insectos, los cuales actúan como huéspedes y vectores de varias enfermedades importantes como la fiebre amarilla, la leishmaniasis y la enfermedad de Chagas, entre otras. Las alteraciones en el uso de la tierra afectan a diversos huéspedes y vectores de manera diferente, influyendo en la incidencia de enfermedades humanas. Amenazas emergentes como la enfermedad de Lyme, en los Estados Unidos, o el virus Ébola, en África central, aumentan debido a su capacidad de propagación más allá de los bosques (FAO, s/f).

¹⁴⁴ A manera de ejemplo, pueden citarse los bosques tropicales, los cuales son fuente de una gran proporción de las plantas medicinales conocidas. Según diversas estimaciones, existen entre 200,000 y 700,000 especies de plantas fanerógamas tropicales. Esa riqueza de especies identificadas, que está muy lejos de haber sido plenamente investigada, constituye una fuente potencial enorme de productos químicos de origen vegetal útiles para el ser humano. Las fanerógamas son todas aquellas plantas vasculares que poseen flores visibles para la reproducción sexual, de ahí su denominación: 'fanero' = visible, 'gamos' = sexo.

¹⁴⁵ Para el cálculo de este indicador, se toma solamente la superficie terrestre del territorio nacional, es decir, no se incluyen los cuerpos de agua. De ahí que el área utilizada sea de 107,751.85 km².

¹⁴⁶ Inab, Conap, UVG y URL (2012). *Dinámica de la cobertura forestal 2006-2010*. Guatemala.

Gráfica 37
Proporción de la superficie cubierta por bosques



Fuente: Segeplán, con base en datos de la dinámica de la cobertura forestal de Guatemala 2001-2006 y 2006-2010.

De acuerdo con el mapa de dinámica de cobertura forestal 2006-2010 (Inab, Conap, UVG y URL, 2012), los departamentos con mayores pérdidas de cobertura forestal neta son, en orden de importancia, los siguientes: a) Petén, b) Izabal, c) Chiquimula, d) Baja Verapaz, e) Guatemala.

Petén significó un 35% de la pérdida bruta de cobertura durante el período 2006-2010. Por su parte, los departamentos que han obtenido ganancia de cobertura son: Huehuetenango, Quiché, Escuintla, Alta Verapaz y Suchitepéquez. (véase tabla 40)

Biodiversidad y áreas protegidas

Guatemala alberga aproximadamente 14,997 especies de flora y fauna, de las cuales 5.6% (836 especies) son endémicas nacionales; un 69% corresponde al reino *Plantea*, y un 31% al reino *Animalia* (Conap, 2010). En la actualidad, el país forma parte del Grupo de Países Mega Diversos Afines, de la *Convención sobre Diversidad Biológica* de la ONU (CDB-ONU). Sin embargo, aproximadamente 1,287 especies de esta alta diversidad biológica están siendo fuertemente presionadas por el ser humano; la distribución entre ellas es la siguiente: especies forestales (726), peces (259), flora no maderable

(155), aves (63), mamíferos (45), reptiles (18), crustáceos (16) y moluscos (5). Es decir, se ejerce presión sobre 8.6% del total de especies descritas para el país en 2009 (Jolón 2009, citado por Conap, 2010).

Esta situación tiene su origen en actividades domésticas y económicas que generan altas tasas de deforestación, demanda creciente de tierras para la producción agropecuaria, contaminación de suelos y agua, y desechos sólidos y líquidos que afectan la diversidad biológica del país. Esta problemática, unida a la ingobernabilidad ambiental y la debilidad institucional de las entidades responsables, influye en la baja efectividad de manejo en las áreas protegidas. Todo ello ha llevado a que, en la actualidad, el 14.61% de las especies se encuentre en peligro de extinción. La pérdida de la agrobiodiversidad¹⁴⁷ aumenta la vulnerabilidad de las familias y, con ello, se incrementa el riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional.

Para conservar la biodiversidad del país, se creó el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (Sigap), el cual busca, entre otros, preservar la diversidad biológica, la variabilidad genética, el mantenimiento del ciclo hidrológico, la estabilidad ambiental y la seguridad alimentaria de la población.

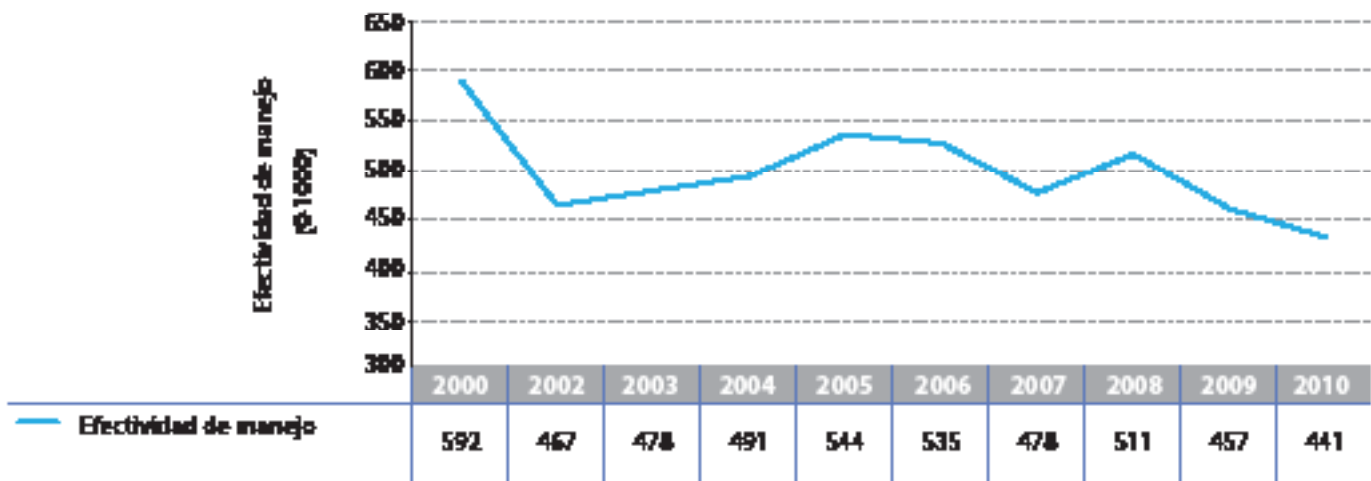
¹⁴⁷ La agrobiodiversidad es la parte de los recursos genéticos que comprende tanto a las especies cultivadas y domesticadas como a sus parientes silvestres.

Tabla 40
Dinámica de la cobertura forestal en Guatemala por departamento

Departamento	Bosque 2006	Bosque 2010	Cambio neto	Cambio neto anual	Tasa neta anual
Alta Verapaz	372,588.30	375,344.64	2,756.34	650.74	0.17
Baja Verapaz	108,095.85	100,989.00	-7,106.85	-1,568.59	-1.45
Chimaltenango	66,719.88	67,639.86	919.98	276.35	0.41
Chiquimula	40,255.74	30,192.30	-10,063.44	-1,908.12	-4.74
El Progreso	40,689.36	38,493.45	-2,195.91	-512.49	-1.26
Escuintla	34,218.18	36,611.91	2,393.73	719.05	2.1
Guatemala	62,920.26	57,781.71	-5,138.55	-1,543.57	-2.45
Huehuetenango	243,523.35	263,470.14	19,946.79	6,345.87	2.61
Izabal	285,617.25	264,244.95	-21,372.30	-4,272.06	-1.5
Jalapa	23,417.19	22,408.02	-1,009.17	-202.44	-0.86
Jutiapa	15,650.82	12,730.41	-2,920.41	-555.35	-3.55
Petén	1,927,214.64	1,802,604.06	-124,610.58	-40,125.18	-2.08
Quetzaltenango	56,060.82	55,730.16	-330.66	-81.03	-0.14
Quiché	257,704.29	264,731.76	7,027.47	1,742.15	0.68
Retalhuleu	11,638.71	12,261.51	622.8	162.81	1.4
Sacatepéquez	21,065.94	21,637.80	571.86	171.78	0.82
San Marcos	87,246.27	86,673.42	-572.85	-139.76	-0.16
Santa Rosa	51,046.47	46,304.01	-4,742.46	-1,281.15	-2.51
Sololá	40,840.47	40,547.16	-293.31	-88.11	-0.22
Suchitepéquez	22,628.52	24,644.25	2,015.73	605.51	2.68
Totonicapán	39,777.84	39,720.78	-57.06	-17.06	-0.04
Zacapa	59,787.45	57,834.18	-1,953.27	-374.36	-0.63
Total	3,868,707.60	3,722,595.48	-146,112.12	-38,596.94	-1

Fuente: Inab, Conap, UVG y URL (2012).

Gráfica 38
Efectividad de manejo de las áreas protegidas (2000-2010)



Fuente: Segeplán, con base en información del Conap (2011).

La superficie del Sigap ha aumentado significativamente desde 1955, cuando la extensión de las áreas protegidas en el país apenas alcanzaba los 1,370 km² (1.26% del territorio nacional). Para 2010, el Sigap estaba constituido por 313 áreas protegidas que cubrían una extensión de 34,823.13 km² (31.03% de la extensión territorial del país). Sin embargo, este nivel de crecimiento en número de áreas y extensión de superficie no necesariamente se encuentra asociado con un manejo adecuado de los espacios protegidos, ya que la gestión administrativa que se hace no satisface los requerimientos mínimos de conservación planteados en los objetivos de declaratoria como áreas protegidas.

En la gráfica 38 se evidencia que la efectividad de manejo¹⁴⁸ del Sigap ha disminuido entre los años 2000 y 2010, de 592 a 441 puntos, respectivamente.¹⁴⁹ En lo referente a la integridad de los recursos o bienes naturales, la efectividad de manejo para el año 2010 apenas alcanzó los 294 puntos, lo cual puede considerarse como poco aceptable. Esto significa que, pese al respaldo legal, el Sigap tiene serias dificultades para cumplir con su propósito (Conap, 2011).

Agua

El agua es un elemento del subsistema natural de carácter estratégico para satisfacer necesidades vitales, pues se trata de un recurso que se requiere para la mayor parte de actividades económicas. Además, es indispensable para los procesos ecológicos esenciales. El agua está íntimamente relacionada con el desarrollo humano; de ahí el interés en aspectos como el acceso, disponibilidad, uso y régimen regulatorio eficiente de este recurso por parte del Estado.

El país cuenta con una alta disponibilidad hídrica (aproximadamente 93,388.50 millones de metros³ anuales de agua dulce) que se da en función del régimen ordinario del ciclo hidrológico. Esta disponibilidad, sin embargo, no redunda necesariamente en bienestar para la población en general (Iarna-URL, 2012).

El vínculo entre el agua y el bienestar de la gente se expresa en diversos ámbitos, principalmente en los referentes al acceso y disponibilidad de agua para el consumo y el saneamiento. Ello tiene un impacto directo en la reducción de la pobreza, la morbi mortalidad infantil y la desnutrición, entre otros.

¹⁴⁸ La efectividad del manejo es considerada como el conjunto de acciones que, basándose en las aptitudes, capacidades y competencias particulares, permite cumplir satisfactoriamente la función por la cual fue creada el área protegida.

¹⁴⁹ Esta categoría se determina con base en la Escala de Efectividad de Manejo: no aceptable <200; poco aceptable 201-400; regular 401-600; aceptable 601-800 y satisfactorio >800.

La falta de acceso y disponibilidad de agua afecta de manera particular a las mujeres, debido a los roles que socialmente les han sido asignados, en especial, la crianza infantil, el cuidado y la reproducción familiar. Ellas y las niñas menores son quienes se encargan principalmente del acopio y abastecimiento de este recurso, sobre todo en áreas rurales y asentamientos precarios, para lo cual deben ocupar diariamente largas jornadas y, en muchos casos, la distancia a las fuentes es lejana, con los consecutivos riesgos que ello acarrea en términos de su seguridad, dada su condición de mujeres.

En cuanto a la prestación del servicio por parte de las municipalidades en las áreas rurales, cabe indicar que la dispersión y la distancia entre viviendas dificultan las posibilidades de proveer de manera eficiente este recurso para usos humanos. Dicha condición en la provisión de servicios es un factor que contribuye, en un alto porcentaje, a que la gente se abastezca de fuentes naturales, cuya calidad no es confiable.

Es importante subrayar que la recurrencia de eventos hidrometeorológicos extremos tiene un efecto en la accesibilidad, disponibilidad y calidad del agua. Por lo regular, lo primero que se daña cuando sucede uno de estos eventos son las fuentes de abastecimiento, las cuales se contaminan; además, la infraestructura de captación, almacenamiento y distribución se ve afectada.

En el otro extremo, cuando lo que ocurre es sequía, se observa un desecamiento de las fuentes e impacto en la calidad y cantidad de agua disponible para consumo humano. La consecuente reducción de la producción agrícola, a su vez, impacta en la seguridad alimentaria y nutricional de la población.

Guatemala enfrenta deficiencias importantes en materia de gobernabilidad del agua. La ausencia de un marco legal al respecto, así como los débiles procesos de institucionalización de políticas dirigidas al aprovechamiento y protección del recurso, para beneficio de la población en su conjunto, no permiten que el Estado cumpla su rol de garantizar el acceso y

la disponibilidad del agua. Las debilidades en la gestión de los recursos hídricos aumentan la conflictividad social y abonan la inestabilidad en todos los ámbitos de la dinámica societal.

Ello implica que los aspectos vinculados con el recurso sean considerados en el conjunto de políticas públicas, en particular, en las vinculadas con una adecuada gestión del territorio y el manejo sostenible de las cuencas; la seguridad alimentaria y nutricional; y la generación de energía.

La mayor disponibilidad hídrica a nivel nacional se concentra principalmente en la vertiente del Golfo de México (49%); en ella se encuentran ríos de gran tamaño, tales como Salinas, La Pasión, Ixcán y San Pedro. Destaca la presencia del embalse Chixoy, el cual provee agua para la generación de una proporción significativa de la energía eléctrica que se distribuye en el país (Banguat & URL-Iarna, 2011).

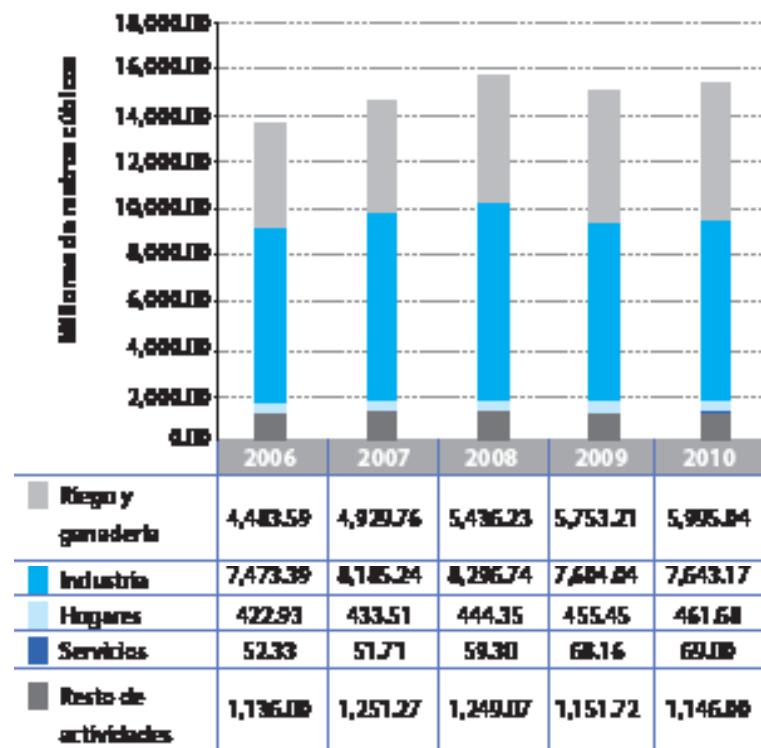
A pesar de esta alta abundancia, se estima que solo se aprovecha cerca de un 16.4% del total del agua, debido principalmente a la alta irregularidad en la disponibilidad de este recurso, inducida sobre todo por la alteración y comportamiento del ciclo hidrológico. Esto da como resultado un exceso de agua en la época lluviosa —que llega incluso a causar inundaciones— y, en el mes más seco, la disponibilidad apenas alcanza un 5.14% de la oferta total (4,800 millones de m³), provocando estrés hídrico.¹⁵⁰ Esta escasez se manifiesta en todo el país, pero es más fuerte en el altiplano oriental, altiplano central occidental, la costa sur y en el norte de Petén (IARNA-URL e IIA, 2006).

Dado que el agua como elemento central del ciclo hidrológico circula permanentemente, se hace necesario definir de manera técnica los caudales susceptibles de aprovechar. Para hacerlo, es preciso intervenir en el ciclo hidrológico con base en medidas y obras de regulación que permitan almacenar y transportar agua durante la época lluviosa y hacerla disponible en los territorios que pueden sufrir estrés hídrico en la época seca.

¹⁵⁰ Este estrés hídrico se da debido a que las demandas de agua son superiores a la oferta estacional (Banguat & Iarna/URL, 2011); normalmente, sucede cuando un país no tiene la capacidad de dotar a sus habitantes de al menos 1,000 m³ por persona, por año.

Con relación a la extracción, es importante señalar que del total de agua que se aprovecha anualmente (15,316.61 millones de m³), el 50% es extraído por la industria¹⁵¹ y el 39% corresponde a actividades relacionadas con riego y ganadería (gráfica 39) (Banguat & URL-Iarna, 2011). Por lo tanto, es necesaria y estratégica la implementación de políticas e instrumentos enfocados a mejorar la eficiencia en el uso del agua para el desarrollo económico y social, así como su tratamiento y reutilización.

Gráfica 39
Extracción de agua por las actividades económicas y de consumo (en millones de m³, 2006-2010)



Fuente: Segeplán, con base en datos de la Cuenta Integrada de Recursos Hídricos (CIRH) del Sistema de Cuentas Ambientales y Económicas Integradas (SCAEI).

Con respecto a la capacidad instalada de Guatemala para regular y almacenar el agua, cabe indicar que el índice estacional de almacenamiento equivale a un 1.5% del capital hídrico del país (esto es, unos 475 millones de m³ de agua, de los que la presa

de Chixoy representa un 96%). Esto significa que el país posee precarias posibilidades de asegurar la dotación de agua para las diversas demandas y para una gestión apropiada de los riesgos naturales, lo cual impacta en la salud, el ambiente y las oportunidades productivas (Segeplán y BID, 2006).

Por otro lado, es importante hacer alusión a la superficie cultivada mediante prácticas de riego. De acuerdo con el Diagnóstico nacional de riego, en el año 2012 solo se irrigaban 337,471 ha, lo que representa tan solo un 29% del total de áreas con vocación agrícola, catalogadas como de muy alta y alta necesidad de riego. Del riego existente, un 86% corresponde a riego empresarial de gran escala, que se orienta básicamente al cultivo de caña, banano, palma africana, mango y melón. Los otros tipos de riego tan solo ocupan 19,393 ha bajo la modalidad de riego artesanal (Maga, 2013).

En materia de eficiencia del riego,¹⁵² el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga, 2013), con base en datos del *Censo nacional agropecuario 2003*, estima que del total del área regada en el país un 30% se riega por superficie (surcos o inundación), el 54%, por aspersión, y solo el 6% mediante goteo. Las eficiencias de estos tipos de riego son del 50, 75 y 95%, respectivamente. Es importante mencionar que de acuerdo con estudios sobre eficiencia del riego elaborados por Sosa (1999) y citados por el Maga en la Política Nacional del Riego, se determinó que el riego por surcos emplea cuatro veces más agua en comparación con el riego por goteo y con cobertura plástica. Los agricultores que duplican sus frecuencias de aplicación mediante surcos llegan a utilizar ocho veces el volumen de agua que el que se emplea cuando se hace un riego con alta eficiencia (Maga, 2013).

En ese sentido, es necesario mejorar la eficiencia en el uso del agua para riego, para lo cual se debe ampliar las áreas bajo riego por goteo y disminuir las áreas sujetas a riego por superficie. En la última década, la intervención del Estado en este sector ha sido mínima y la ampliación del riego se ha dado desde el sector privado hacia cultivos altamente rentables, incorporando técnicas más eficientes como el goteo y la aspersión (Segeplán & BID, 2006).

¹⁵¹ Del total de agua extraída por la industria, un 70% corresponde al beneficiado de café.

¹⁵² La eficiencia del riego es la relación o porcentaje entre el volumen de agua efectivamente utilizado por las plantas y el volumen de agua retirado de la fuente de agua.

Por otro lado, es importante mencionar que la ingobernabilidad del recurso hídrico —ocasionada por la debilidad institucional, las múltiples rectorías, la falta de una ley de aguas y la ausencia de una planificación adecuada, con enfoque de gestión integrada— está provocando que el ciclo hidrológico se altere cada vez más. Asimismo, el acceso a este recurso para fines domésticos¹⁵³ e industriales se vuelve limitado, se incrementa la contaminación de los cuerpos de agua (superficiales y subterráneos) y se aumenta la explotación de mantos freáticos.

Agua potable y saneamiento

El agua potable y el saneamiento son dos de los elementos vitales para la promoción del desarrollo humano; sin embargo, en Guatemala un alto porcentaje de la población no dispone de dichos servicios, principalmente en el área rural y áreas periurbanas de los centros poblados.

Los esfuerzos que en la actualidad se implementan pareciera que no han identificado con propiedad la magnitud del problema; por lo tanto, desde el punto de vista social, económico y ambiental no se asigna un valor estratégico al agua potable y el saneamiento. La falta de oportunidades para mejorar el ingreso y la ausencia de servicios básicos de infraestructura no permiten a los habitantes de las comunidades mejorar sus condiciones de vida, salud y educación.

La carencia de servicios adecuados de agua potable y saneamiento básico provoca una serie de efectos negativos en la salud, sobre todo de tipo gastrointestinal y en relación con la desnutrición. Anualmente se registran alrededor de 5,000 millones de casos de diarrea en los países en vía de desarrollo. Esta enfermedad representa la segunda causa principal de muerte infantil después de la infección aguda de las vías respiratorias. De acuerdo con esto, se reporta que la diarrea puede cobrar cada año la vida de 1.8 millones de niños menores de cinco años, o cerca de 4,900 víctimas jóvenes por día. A escala mundial, la diarrea acaba con la vida de más personas que la tuberculosis o la malaria; los niños mueren cinco veces más de diarrea que de VIH/sida (PNUD, 2006).



Al 2032, se habrá incrementado al 90% el acceso a agua potable.

Agua potable

El acceso permanente a fuentes de agua segura constituye una necesidad básica para todos los hogares. Indiscutiblemente, la carencia de este recurso representa, para las personas y sus hogares, una privación crítica que afecta la higiene, la salud y el bienestar de cada uno de los miembros de la familia.

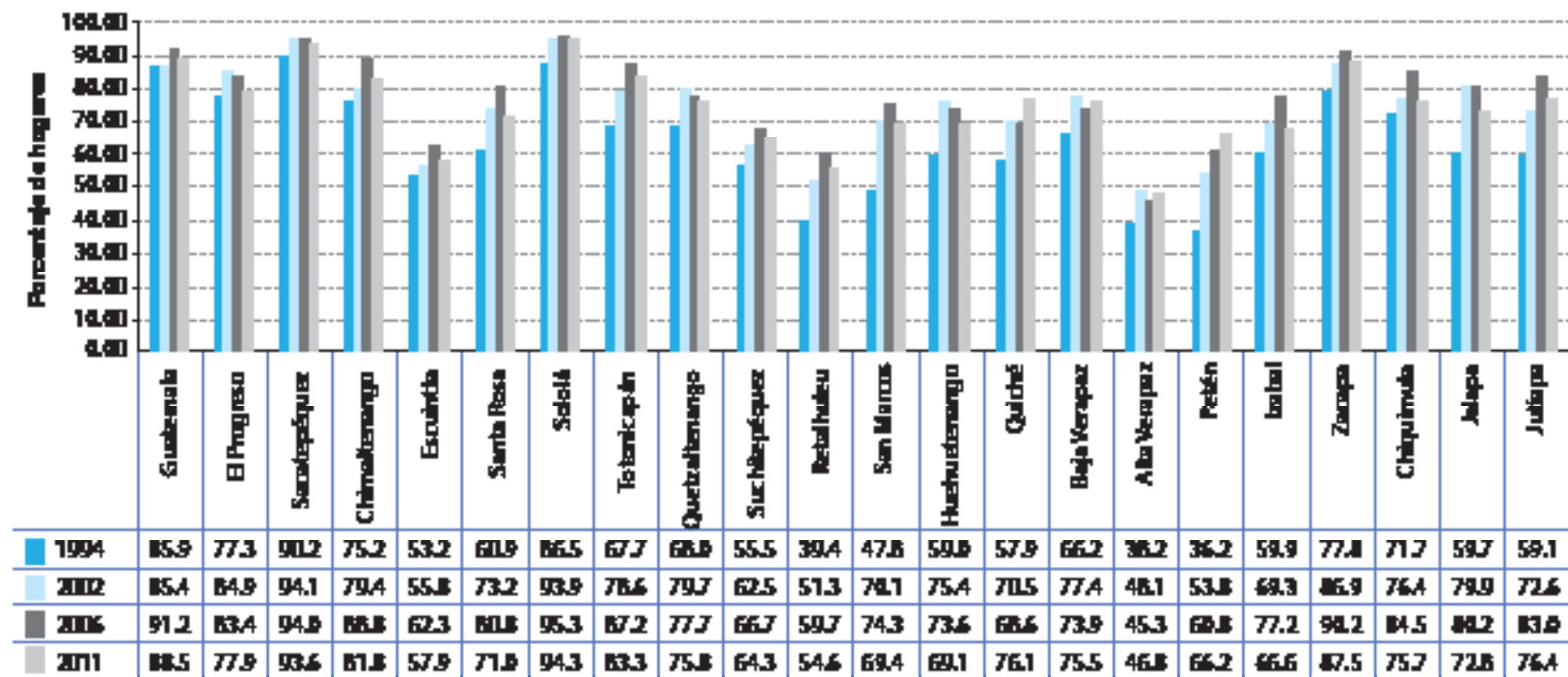
El mejoramiento en el acceso a este servicio permite que las mujeres y las niñas se vean favorecidas, principalmente por el ahorro del tiempo que ellas invierten día con día en la búsqueda y acarreo de agua. También disminuyen los efectos nocivos en su salud y, en el caso de las niñas, se mejora el rendimiento escolar y el acceso a la educación. La búsqueda de agua históricamente es parte de una división sexista del trabajo que fomenta la desigualdad dentro de los hogares. Con frecuencia, mujeres y niñas pasan hasta cuatro horas al día caminando y haciendo cola para recoger agua y transportarla, lo cual contribuye a que les falte tiempo, retrasa sus posibilidades de desarrollo humano y las priva de poder. Por lo tanto, la productividad de las mujeres y la asistencia escolar de los niños y niñas se verán mejoradas si existen los mecanismos para el fácil y equitativo acceso a agua de calidad y en cantidad suficiente.¹⁵⁴

¹⁵³ Este aspecto se desarrolla en la sección correspondiente a agua, saneamiento, desechos y déficit habitacional.

¹⁵⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2006). *Informe sobre desarrollo humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. New York, 238 pp.

Gráfica 40

Proporción de hogares con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable, por departamento



Fuente: Segeplán, con base en datos de las Encovi de los años 2006 y 2011, y del Censo 2002.

Para el caso de Guatemala, el indicador que mide esto hace alusión al porcentaje de hogares que se abastecen de agua entubada dentro y fuera de la vivienda, y a la existencia de chorro público.¹⁵⁵ En las fuentes mejoradas de abastecimiento de agua no se incluye el agua suministrada por vendedores, el agua embotellada, los camiones cisterna, ni los pozos y fuentes sin protección. En la gráfica 40 se observa que este indicador ha mantenido una tendencia positiva entre 1994 y 2006. Sin embargo, entre este último año y 2011, la proporción en el número de hogares con acceso a este servicio disminuyó, de un 78.7 a un 75.3%. Esta tendencia se explica primordialmente por el incremento de la población y por la pérdida en infraestructura causada por la ocurrencia de desastres naturales en el país.

Desde una perspectiva territorial, se evidencia que los departamentos que presentan las coberturas más bajas son Alta Verapaz, Escuintla y Retalhuleu. En consecuencia, muchas familias de estos departamentos deben tomar agua de pozos excavados a mano, ríos, lagos o arroyos no protegidos y, por lo tanto, corren el riesgo de contraer enfermedades infecciosas transmitidas por el agua (véase gráfica 40).

De acuerdo con los resultados de la *Encuesta nacional de condiciones de vida* de 2006 (*Encovi 2006*), únicamente una cuarta parte del agua que llega a las áreas urbanas recibe algún tipo de tratamiento de desinfección. El 80% de los hogares de la región central y más del 70% de los que se ubican en el altiplano occidental están conectados directamente con el servicio de agua; un 30% de los hogares de los departamentos del norte del país todavía se abastece de fuentes superficiales, y se estima que la población sin acceso a fuentes mejoradas crece, anualmente, en cerca de 100,000 personas. La baja calidad del agua que abastece los hogares guatemaltecos ha cobrado su costo en la salud humana, particularmente en la niñez y los menores de un año. Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la tasa de mortalidad general por diarrea fue de 42.9 por 100,000 habitantes (Iarna-UR, 2009).

Saneamiento mejorado

Las instalaciones domésticas para la higiene personal, la deposición de excretas y su procesamiento y eliminación, son esenciales para la mejora de las condiciones de vida de las familias.

¹⁵⁵ Estos tipos de abastecimiento son los que más comúnmente reciben un tratamiento de cloración de agua.

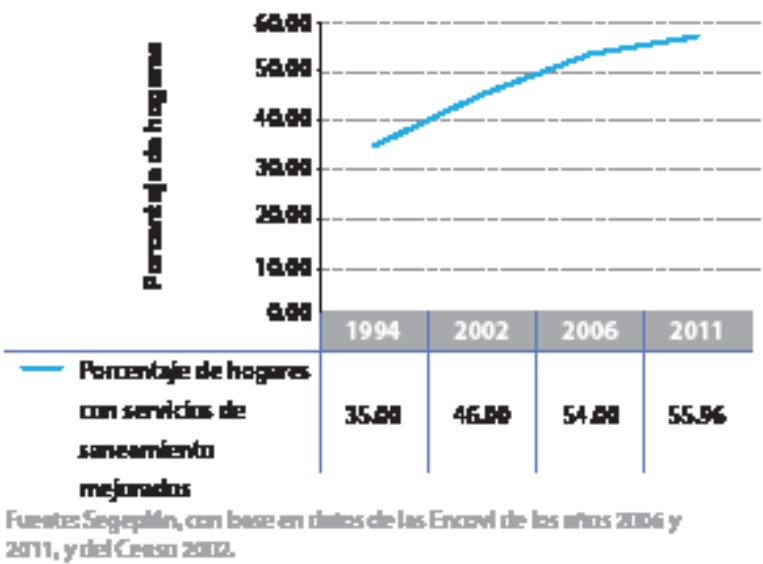
Las instalaciones sanitarias comprenden los servicios sanitarios, lugares contruidos y destinados a la higiene personal y a la eliminación de aguas servidas, y los sistemas o construcciones diseñados para la evacuación y procesamiento de las excretas.

El indicador con respecto a las instalaciones sanitarias alude al porcentaje de la población con acceso a servicios que separan higiénicamente las excretas humanas del contacto con hombres, animales e insectos. Los servicios como las alcantarillas o tanques sépticos, letrinas de sifón y letrinas de pozo sencillas o ventiladas son adecuados, siempre que no sean públicos.

Como se observa en la gráfica 41, este indicador ha mantenido una tendencia positiva entre 1994 y 2011, aumentando de 35 a 55.96%. Sin embargo, se evidencia que el acceso a este servicio sigue siendo muy bajo, puesto que idealmente el 100% de la población debería tener acceso a él, dadas las repercusiones que tiene en la salud.

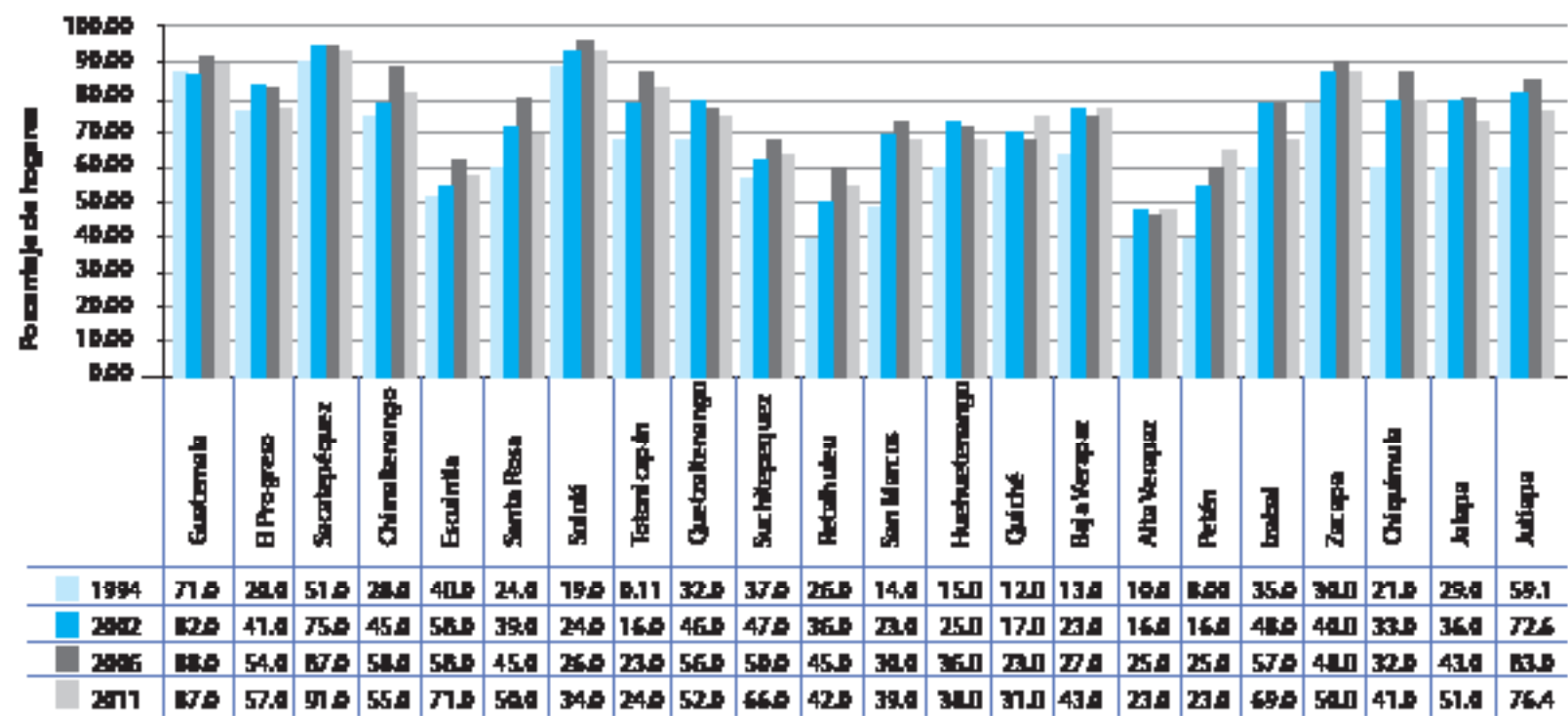
Si se hace un análisis con enfoque territorial, se evidencia que los departamentos que presentan las coberturas más bajas son Sololá, Totonicapán, Alta Verapaz y Petén. De acuerdo con el

Gráfica 41
Proporción de hogares con acceso a servicios de saneamiento mejorados



Instituto Nacional de Estadística (INE, 2002), estos territorios coinciden, en su mayoría, con los departamentos que presentan las condiciones más críticas de necesidades básicas insatisfechas (INE, 2002). (véase gráfica 42)

Gráfica 42
Proporción de hogares con acceso a servicios de saneamiento, por departamento



Fuente: Segeplán, con base en datos de las Encovi de los años 2006 y 2011, y del Censo 2002.

Suelo

La interacción entre la sociedad y la naturaleza ha dado lugar a diferentes niveles de presión sobre el uso de los territorios. En ese sentido, la tierra, como bien natural, interacciona de diferentes maneras con la economía y con el ambiente; constituye un soporte de las actividades económicas y es la fuente primaria de nutrientes para la producción agrícola, ganadera y forestal, y de los minerales, metales y recursos energéticos para la industria. Es importante mencionar que la tierra es el soporte para el desarrollo de los diferentes ecosistemas y sus especies; también permite el almacenamiento de agua en el manto freático para alimentar los cuerpos de agua (Iarna-UR, 2009).

Para conocer la situación actual de la tierra se hace necesario recurrir, de manera primordial, al análisis de la intensidad de uso de la tierra y al de la erosión. Ello obedece a que el grado y el tipo de interacción entre las dinámicas socioeconómicas y el ambiente natural se verán manifestados en estas dos variables.

Intensidad de uso del suelo

Con relación a la intensidad de uso de la tierra, para el año 2003 el 15% del territorio nacional se encontraba sobreutilizado.¹⁵⁶ Esto significa que en esta proporción del territorio los suelos se están deteriorando como producto de la utilización más allá de su capacidad. La mayor parte de las actividades productivas que se desarrollan en suelos sobreutilizados corresponde a cultivos anuales (61.47%) y cultivos permanentes (31%). Por lo tanto, estos cultivos son responsables de que el 93% del territorio se encuentre en sobreuso (véase tabla 41) (Iarna-UR, 2009).

Tabla 41
Actividades económicas que se desarrollan en tierras sobreutilizadas

Uso de la tierra	Área (ha)	Porcentaje del total
Cultivos anuales	1,009,527	61.47
Cultivos perennes	505,533	30.78
Otros	10,439	0.63
Pastos	115,785	7.05
Plantación forestal para producción	1,119	0.07
Total	1,642,403	100

Fuente: Iarna/URL (2009), con base en información del Maga.

Erosión del suelo

No se cuenta con información precisa sobre la erosión del suelo en el país. Sin embargo, ya que es importante el análisis de esta variable, se hará referencia a la erosión potencial, definida como la erosión producto del efecto combinado de los factores causales de esta problemática (lluvia, escurrimiento, suelo y topografía).

La erosión del suelo es el inicio de una cadena de complicaciones ambientales, entre las que se puede mencionar el empobrecimiento de la tierra, la contaminación de fuentes de agua con sólidos, el azolvamiento de cauces de ríos y la disminución de la capacidad de infiltración hacia el manto freático. El riesgo de erosión está estrechamente relacionado con el patrón de precipitación, las características del suelo, la topografía y la cobertura vegetal. Estas mismas características se relacionan con la capacidad de uso de la tierra, la cual, al ser rebasada, aumenta el riesgo de erosión (Iarna-UR, 2009).

La mayor erosión potencial se da en los suelos sobreutilizados, misma que asciende a aproximadamente 149 millones de toneladas de suelo anuales, lo cual representa una erosión potencial de 91 toneladas por hectárea por año (t/ha/año), mientras que en las otras áreas (subutilizadas y de uso correcto) la erosión potencial es de 14 t/ha/año. De acuerdo con esto, se evidencia que la erosión potencial en las áreas sobreutilizadas es casi siete veces mayor que en aquellas que están siendo empleadas adecuadamente o que están subutilizadas.

Esto quiere decir que el 15% del territorio que está en sobreuso puede ser el causante de casi el 57% de la erosión total del país. Las actividades en suelos sobre utilizados que más erosión potencial por hectárea producen, corresponden a todos aquellos usos de la tierra sin cobertura vegetal. Esta erosión se da debido a que el suelo está expuesto totalmente a los impactos de las gotas de lluvia, produciendo el desprendimiento de las partículas de suelo y, por consiguiente, la erosión, la cual puede alcanzar las 260 t/ha/año.¹⁵⁷ A este valor le sigue la erosión potencial, que se origina en las áreas de cultivo anual, con un valor de 102 t/ha/año. (véase tabla 42)

¹⁵⁶ La estimación de esta edición del Perfil (15% de sobreuso) se basó en el mapa de cobertura vegetal y uso actual de la tierra generado por el Maga en 2003, en una escala de 1:50,000.

¹⁵⁷ Esto es la erosión susceptible o teórica, que podría darse en estos usos de la tierra bajo ciertas condiciones de precipitación, suelos y topografía, entre otros.

Tabla 42
Intensidad de uso de la tierra en áreas sobreutilizadas

Intensidad de uso de la tierra	Área (ha)	t/ha/año	Total (t)	Porcentaje total de la erosión
Cultivos anuales	1,009,527	102	102,122,916	68.87
Cultivos perennes	505,533	70	35,159,000	23.59
Otros	10,439	260	2,719,182	1.82
Pastos	115,785	74	8,513,620	5.71
Plantación forestal para producción	1,119	5	5,255	0.01

Fuente: Iarna/URL (2009), con base en información del Maga.

Situación actual de la agricultura y la tierra para la seguridad alimentaria

En Guatemala se está produciendo un proceso permanente de reducción del tamaño de las fincas, aparejado con un aumento del número de propietarios, particularmente en fincas de menos de diez manzanas. Los datos muestran que se está dando un proceso de reducción que afecta principalmente a las fincas con un tamaño comprendido entre una manzana y una caballería, a favor de fincas de tamaño menor a una manzana. En el otro extremo, se percibe un fenómeno de concentración de tierras a pesar de la reducción del tamaño de las fincas (MAGA, 2013b).

De acuerdo con la *Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDR)*, al analizar los últimos dos censos agropecuarios (1979 y 2004) se observa una disminución del tamaño de la superficie de la tierra disponible, expresada en un fenómeno dicotómico: por un lado, el número de fincas agropecuarias aumentó en un 56%, mientras que la superficie se redujo un 9.5% y el tamaño promedio de las fincas pasó de tener 11.1 a tener 6.4 manzanas (lo que equivale a una reducción del 42.34%) y, por otro lado, se evidencia una concentración de tierras a pesar de la reducción del tamaño de las fincas. Esto se debe a las condiciones socioeconómicas presentes en los territorios y las dinámicas del mercado, derivadas de la adquisición de propiedades para actividades productivas de carácter extensivo.

Esta situación se explica, además, por medio del índice de Gini aplicado a la concentración de la tenencia y propiedad de la tierra. De acuerdo con el último *Censo nacional agropecuario* (2003), este valor fue de 0.84, lo cual significa que el 1.86% de propietarios posee el 56.6% de la superficie de la tierra, mientras que dos tercios de propietarios solamente poseen el 7% de la superficie.

De continuar esta tendencia, deberán focalizarse esfuerzos para incrementar la productividad agrícola en áreas cada vez más pequeñas de tierra. En ese sentido, la agricultura deberá reorientarse hacia una agricultura tecnificada y hacia una agricultura familiar como alternativa para mejorar la productividad y la seguridad alimentaria.

Por otro lado, es importante caracterizar los hogares agropecuarios de acuerdo con la tenencia de la tierra, tamaño de la parcela, consumo de la producción y contratación de mano de obra. De acuerdo con el Maga (2013), un 12.63% de hogares se dedica a la actividad agropecuaria pero no posee tierras. El restante 87.37% de hogares agropecuarios (1,135,280 hogares) posee tierras en diferentes dimensiones. Sin embargo, es importante mencionar que, de ese total, un 39.5% corresponde a hogares de subsistencia, y un 8.1% a los hogares de infrasubsistencia (véase tabla 43) (Maga, 2013b).

Tabla 43
Distribución de hogares agropecuarios según su sistema productivo

Tipos de hogar	Hogares	Porcentaje
Sin tierra	164,097	12.6
Infrasubsistencia	105,856	8.1
Subsistencia	513,395	39.5
Excedentarios	171,420	13.2
Pequeños comerciantes	228,621	17.6
Grandes comerciantes	115,988	8.9
Total	1,299,377	100

Fuente: Maga (2013), con base en datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2012) y de la *Encovi* 2011.

Con relación a estos últimos, es importante mencionar que se trata de hogares conformados, en su mayoría, por población indígena, analfabeta, en condiciones de pobreza extrema, y con poco acceso a recursos productivos (principalmente tierra) y a mercados. Estos hogares complementan la baja producción agrícola con empleos fuera de su parcela.

Los hogares en condiciones de subsistencia, por su parte, se caracterizan por cosechar para el autoconsumo. Cabe indicar que también contribuyen de manera atomizada y global con el mayor porcentaje de la producción nacional de granos básicos y de otros productos para el mercado interno. No obstante, estos hogares tienen un ineficiente acceso a servicios básicos, mercados crediticios y tecnológicos, y poseen infraestructura deficiente. Son, en parte, responsables del avance de la frontera agrícola (Maga, 2013b).

De acuerdo con Maga (2013b), el 70% de la extensión territorial se destina a actividades agropecuarias y forestales. Los principales productos agrícolas son el café, caña de azúcar, bananos, plátano y cardamomo. También se cultiva tabaco, algodón, maíz, frutas y todo tipo de hortalizas, destacando el cultivo de productos agrícolas no tradicionales como brócoli, arveja china, col de Bruselas, ajonjolí, espárragos y chile que, en su mayoría, se destinan al comercio exterior.

En 2011, la producción de granos básicos reportó una producción total de 32,244,849 quintales de maíz blanco y 4,319,821 quintales de frijol negro, con lo cual se alcanzó a cubrir la demanda para el consumo nacional en un 98 y un 94%, respectivamente (Maga 2011). De esa producción total, el 68% del maíz y el 33% del frijol fueron aportados por productores de granos básicos considerados de subsistencia o en transición excedentaria, lo cual demuestra el invaluable aporte de la agricultura familiar a la producción nacional de granos básicos (Maga, 2013b).

La ganadería es una actividad que se destina al consumo interno, aunque también se da un pequeño porcentaje para exportación a Honduras y El Salvador. El subsector pecuario está integrado por las cadenas productivas de leche, ganadería de carne bovino, ganadería de carne de cerdo, carne de pollo y huevos, y apicultura. Estas cadenas comprenden los procesos de comercialización de materia prima, transformación industrial y comercialización de productos terminados y entregados al consumidor final. (Comisión Presidencia para el Desarrollo Rural Integral, 2012) ¹⁵⁸

Situación actual de las tierras aptas para la producción agrícola para la seguridad alimentaria, de acuerdo con las características biofísicas

Con base en el análisis de diferentes capas de información relacionadas con la capacidad de uso de la tierra,¹⁵⁹ su uso, la intensidad de él y el mapa de zonas de captación y regulación hidrológica, se determinó que en Guatemala la proporción de la superficie terrestre¹⁶⁰ idónea que debería promoverse para usos agropecuarios representa aproximadamente un 41.94% (esto es, 4,518,179.52 ha).

En ese sentido, se evidencia que en el país existen al menos 4,518,179.52 ha para la producción agropecuaria, de las cuales unas 4,203,981.87 podrían destinarse a la producción de granos básicos y pecuaria¹⁶¹ para la mejora de las condiciones de seguridad alimentaria. Asimismo, unas 314,197 ha podrían destinarse a sistemas agroforestales con cultivos permanentes (tabla 44). Sin embargo, de esos territorios aproximadamente un 10.79% (1,163,008.47 ha) está cubierto por actividades agroindustriales¹⁶² (Maga, 2014) (caña de azúcar, banano y palma africana¹⁶³) y bosques (plantaciones forestales y bosques naturales).¹⁶⁴ De esto, la agroindustria representa aproximadamente unas 565,643.47 ha, es decir un 5.25% del territorio terrestre¹⁶⁵ a nivel nacional.

¹⁵⁸ Plan para implementar la *Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI)*.

¹⁵⁹ Con base en la metodología del Inab.

¹⁶⁰ La superficie terrestre empleada fue de 10,774,884.52 ha (107,748.84 km²), pues se restan todas las áreas cubiertas por cuerpos de agua.

¹⁶¹ Esto incluye tierras con las siguientes categorías de capacidad de uso: agricultura sin limitaciones, agricultura con mejoras, sistemas agroforestales con cultivos anuales y sistemas silvopastoriles. No se incluyen las tierras con potencial para sistemas agroforestales con cultivos permanentes.

¹⁶² Datos estimados a partir de Maga (s/f). «El agro en cifras de 2013».

¹⁶³ Iarna/URL (2013). *Perfil ambiental*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

¹⁶⁴ Determinado a partir del mapa de dinámica de la cobertura forestal 2006-2010.

¹⁶⁵ En la superficie terrestre del territorio nacional, no se incluyen los cuerpos de agua, por lo tanto, en área total de la superficie terrestre para Guatemala es de 107,751.85 km².

Se evidencia, así, que las tierras disponibles para la producción de granos básicos y para la producción pecuaria disminuyen a aproximadamente 3,355,171 ha (31.15% del territorio terrestre) (véase tabla 44). En esta área, actualmente se cultivan alrededor de 1,643,800 ha¹⁶⁶ (un 49%) con granos básicos, por lo tanto, se constata que existen alrededor de 1,711,371 ha de tierra disponible para ampliar la producción de granos básicos y mejorar por esa vía las condiciones de seguridad alimentaria y de vida de la población. (véase tabla 45)

Por último, es necesario enfatizar en la necesidad de utilizar las tierras agrícolas de acuerdo con su capacidad o, en su defecto, que se implementen tecnologías adecuadas para evitar la erosión, el deterioro de las tierras y la alteración del ciclo hidrológico. Indudablemente, esto ayudará a mejorar la infiltración hacia los mantos freáticos, disminuirá la escorrentía y, por lo tanto, se mejorarán la cantidad y la calidad del agua, así como la disminución de inundaciones a causa de la ocurrencia de eventos hidrometeorológicos extremos inducidos por el cambio climático.

En ese sentido, es importante destacar que, del 41.94% del territorio disponible para la producción agropecuaria,¹⁶⁷ aproximadamente un 32.44%¹⁶⁸ está siendo utilizado de acuerdo con su capacidad;¹⁶⁹ un 6.58% (354,304 ha) se encuentra utilizado más allá de su capacidad; y un 2.92% (314,197 ha) debería restaurarse mediante sistemas agroforestales con cultivos permanentes (véase tabla 46, página 258). Por lo tanto, es necesario que en estos territorios se realicen gestiones para cambiar el uso actual, procurando un uso menos intensivo y/o implementando prácticas de restauración y/o conservación de suelos, además de la promoción de acciones para tecnificar la agricultura y orientar al sector agrícola hacia la agroecología.

Tabla 44
Áreas de los diferentes usos de la tierra presentes en lugares aptos para cultivos de granos básicos

Usos de la tierra presentes en áreas aptas para cultivos de granos básicos y producción pecuaria	Área (ha)	Porcentaje con relación al territorio terrestre
Bosques naturales y plantaciones forestales	597,365.00	5.54
Caña de azúcar	373,600.00	3.47
Banano	99,400.00	0.92
Palma africana	92,643.47	0.86
Total	1,163,008.47	10.79

Fuente: Segeplán, con base en datos del Maga (2013), Iarna/URL (2012), e Inab, Conap, UVG y URL (2012).

Tabla 45
Extensión estimada que se dedica a la producción de granos básicos a nivel nacional

Granos básicos	Área (ha)	Porcentaje con relación al territorio terrestre
Ajonjolí	54,900.00	0.51
Arroz	15,500.00	0.14
Frijol	347,200.00	3.22
Maíz	1,225,200.00	11.37
Trigo	1,000.00	0.01
Total	1,643,800.00	15.26

Fuente: Segeplán, con base en datos del Maga (2013).

¹⁶⁶ Datos estimados a partir de Maga (s/f). «El agro en cifras de 2013».

¹⁶⁷ Esto incluye todos los tipos de cultivo, sistemas silvopastoriles y agroforestales.

¹⁶⁸ El concepto de «territorio terrestre» alude al área del territorio nacional compuesta por tierra. No incluye las áreas cubiertas por cuerpos de agua y otros ecosistemas.

¹⁶⁹ Determinado a partir de las capas de información de capacidad de uso y uso actual (año 2003).

Tabla 46
Áreas y situación actual de los suelos aptos para la producción agropecuaria

Situación actual de los suelos para producción agropecuaria	Área total, en ha	Porcentaje con relación al territorio terrestre
Zonas con potencial para sistemas agroforestales en sobreuso	314,197.65	2.92
Zonas con potencial agropecuario en sobreuso	708,609.33	6.58
Zonas con potencial agropecuario en condiciones de uso adecuado	3,495,372.54	32.44
Total	4,518,179.52	41.94

Fuente: Segeplán, con base en los mapas de capacidad de uso de la tierra, uso de la tierra, intensidad de uso de la tierra y captación y regulación hidrológica realizados por MAGA e INAB.

Desechos sólidos y líquidos

Desechos sólidos

De acuerdo con Iarna/URL (2012), los niveles de generación de desechos sólidos alcanzan un promedio anual de aproximadamente 116.5 millones de toneladas, las cuales son lanzadas al suelo y al agua, en su mayoría (Iarna-URL, 2012). De esto, únicamente un 1.3% corresponde a desechos generados por hogares. Para 2006, más del 98% del volumen de desechos fue ocasionado por las actividades productivas, principalmente a partir de las industrias cárnicas (35%), químicas (15%), la fabricación de productos minerales no metálicos (10%), y los cultivos no tradicionales (10%) y tradicionales (5%); el consumo final de hogares generó poco más del 1%. Sin embargo, el impacto que causa la basura doméstica urbana en los botaderos clandestinos y en los municipales mal manejados es mucho más notorio, principalmente por su cercanía con los centros de población con los que se asocian. Además de la emisión de polvo, malos olores, polución de aguas y suelos, proliferación de plagas y contaminación visual, los residuos sólidos generan al menos el 5% de metano emitido por el país (ello, si se considera que un metro cúbico de desechos sólidos emite 0.03 toneladas de este gas) (Marn/URL/Iarna/PNUMA, 2009).

Con relación a la disposición de los desechos sólidos, puede constatarse que casi el 85% del peso de estos residuos es destinado al ambiente natural, sin ningún tratamiento o disposición tecnificada. Asimismo, es importante mencionar que, con excepción de los que se ubican en el departamento de Guatemala, el 84% de los botaderos de basura del país no está autorizado, lo cual significa que solamente el 16% restante cuenta con autorización municipal, pero no necesariamente con un estudio de impacto ambiental (Marn/URL/Iarna/PNUMA, 2009). Esta situación, sin duda, está produciendo contaminación de los suelos, de las fuentes superficiales de agua y de las aguas subterráneas (a causa de los lixiviados que generan dichos desechos); sobre todo, ocasiona proliferación de plagas y enfermedades que atentan contra la salud de todas y todos.

Es importante mencionar que la tercera parte de los hogares del país utiliza un servicio de recolección de desechos (municipal o privado). El 60% de los hogares a los que se hace referencia se ubica en el área metropolitana de Guatemala. La mayor parte de los residuos generados fuera de dicha área es quemada o diseminada sin control (Marn/URL/Iarna/PNUMA, 2009).

Desechos líquidos

Solamente alrededor del 5% de las aguas residuales municipales, industriales y agroindustriales recibe algún tratamiento y, en general, estas aguas son vertidas directamente en ríos, lagos y otros cuerpos de agua, afectando tanto las fuentes de agua superficiales como subterráneas (Segeplan & BID, 2006).

La contaminación generada por algunas industrias en la subcuenca del lago de Amatitlán, y por las agroindustrias en las cuencas Sis-Icán, Coyolate y Achiguate, indica que la contribución de estas actividades productivas a la contaminación de fuentes superficiales es al menos tres veces más que la generada por las aguas residuales domésticas municipales. Cabe subrayar que, en Guatemala, la contaminación de los cuerpos de agua no se analiza como una falla del mercado y/o como una externalidad negativa, no obstante, afecta la salud humana, la producción y los ecosistemas acuáticos (Segeplan & BID, 2006).

Sistemas marino costeros, lacustres, fluviales y humedales

Sistemas marino costeros

Los sistemas marino costeros —o zonas conocidas como marino costeras— incluyen ecosistemas en tierra y mar y, en algunos casos, son una fusión con otros ecosistemas lacustres y terrestres. Forman parte de ellos ecosistemas como las aguas marinas, pastizales marinos, arrecife coralino, bosque seco, manglares y playas.

Aunque en el país aún no se cuenta con un inventario oficial de las especies que se encuentran en estos ecosistemas, estimaciones recientes realizadas por diversos organismos de investigación y desarrollo reportan 1,066 especies de vertebrados, 445 de invertebrados y 50 de flora acuática (Conap, 2008, en Iarna/URL, 2009).

Estas zonas históricamente se han caracterizado por las actividades que se realizan alrededor de la extracción y cultivo de recursos hidrobiológicos; el embarque y desembarque de bienes que se transportan por vía marítima; y el turismo. Estas actividades han influido en las condiciones de vida de al menos dieciocho municipios que comparten las costas guatemaltecas (The Nature Conservancy, 2009).

La zona económica exclusiva y el mar territorial del país tienen una extensión aproximada de 116,658 km² en donde concurren diversas actividades económicas de relevancia nacional e incluso, global, entendiendo que la zona marino costera es una doble puerta: una hacia el continente y sus cuencas asociadas, y otra hacia al mar abierto y los mercados del mundo (Marn, 2009b).

Entre los bienes y servicios que estas áreas ofrecen pueden mencionarse la acuicultura, pesca, manglares, extracción de leña, elaboración de carbón, materiales para construcción y colecta de productos derivados de fauna asociada con la costa. Asimismo, servicios para recreación y turismo, pesca deportiva, servicios al comercio, protección a la biodiversidad, filtración de agua y protección de la línea costera (The Nature Conservancy, 2009). Los ecosistemas de manglar, por su parte, proveen relevantes bienes y servicios ambientales que sustentan a las poblaciones que viven a lo largo de las costas. Además de proteger la línea costera contra fenómenos climáticos

extremos, son importantes ecosistemas para la conservación de la biodiversidad. Otro rol importante que desempeñan es la recarga de acuíferos, los cuales tienen una función como filtro de agentes contaminantes. La pérdida de manglares provoca, entre otros, una mayor vulnerabilidad al cambio climático, la reducción en las capturas de productos pesqueros, la pérdida del atractivo turístico y el empeoramiento en las condiciones de vida locales (PNUMA, 2013).

La misma fuente señala que estudios recientes han demostrado el papel fundamental que desempeñan los manglares y ecosistemas costeros asociados, como lechos de pastos marinos y estuarios en el secuestro de cantidades significativas de carbono (hasta cinco veces mayor que las almacenadas en los bosques tropicales). Más conocidos como sumideros de carbono azul, estos ecosistemas capturan y almacenan el equivalente a casi la mitad de las emisiones de todo el sector del transporte global. El cambio climático global y los riesgos asociados con la elevación del nivel del mar y los fenómenos meteorológicos extremos han puesto en relieve la importancia de los manglares como un amortiguador protector de las costas en los trópicos y subtrópicos. Además de proteger la costa de los efectos nocivos de la erosión, también desempeñan un papel importante pues protegen a los arrecifes de coral y a las praderas marinas de la sedimentación.

A pesar de la importancia de estas áreas, desde 1950 el país ha perdido una extensión aproximada de 26,500 ha de manglares, lo cual representa el 70% de su extensión histórica para ese período. Esto ha tenido serias implicaciones relacionadas principalmente con la mitigación de impactos de eventos hidrometeorológicos extremos, reducción de fuentes de alimento e impactos negativos sobre recursos pesqueros (Marn, 2009b).

En la actualidad, las presiones que existen con respecto a las zonas marino costeras se encuentran relacionadas con aspectos estructurales y coyunturales de la sociedad guatemalteca. Entre ellos, tienen significativa influencia los siguientes:

- Cambio de uso de la tierra.
- Sobreexplotación de los recursos naturales en estas zonas, sin considerar umbrales óptimos.
- Contaminación por descarga de desechos sólidos y líquidos de diversas fuentes.
- Introducción, propagación y mal manejo de especies exóticas invasoras.

- Conflictos en la tenencia y propiedad de la tierra que desencadenan usos indebidos de este recurso, y que afectan los diferentes tipos de humedales y zonas marino costeras.
- Bajos niveles de coordinación e integración sectorial en el Estado para resolver los problemas nacionales en torno a humedales.
- Poco acceso a la información y dispersión de aquella con la que se cuenta.
- Escaso conocimiento sobre el valor de las zonas marino costeras y sobre sus bienes y servicios.
- Uso inapropiado y alteración de los caudales de los cuerpos de agua.
- Desarrollo urbano y turístico con impactos negativos.
- Poca aplicación de la legislación vigente.
- Bajos niveles de seguridad social.
- Bajo nivel educativo de la población.
- Altos niveles de pobreza urbana y rural.
- Alta tasa de fecundidad.

En el marco de este conjunto de riesgos y amenazas, los esfuerzos de las diferentes políticas públicas relacionadas con esta temática deben articularse para la disminución de los problemas sociales, ambientales, institucionales y económicos y, con ello, transitar hacia el desarrollo sostenible de estas áreas.

Las zonas marino costeras se pueden caracterizar de manera general por medio de indicadores estratégicos. En la tabla 47 puede observarse que la cobertura vegetal en las zonas litorales¹⁷⁰ obedece principalmente a sistemas agropecuarios, en un 61%, y en un 18%, aproximadamente, a la presencia de bosques de mangle.

Asimismo, existen recursos pesqueros sobreexplotados, como en el caso del camarón, el tiburón y el caracol reina. Es importante mencionar que, en los últimos años, ha habido un crecimiento en la producción acuícola, lo cual podría significar menos presión para estos recursos. Otro aspecto importante es la generación de empleos relacionados con la pesca industrial y

artesanal. En 2007, en el caso de la primera de estas actividades productivas, se generaron 430 empleos, mientras en el caso de la pesca artesanal, para el año 2009, se contaban unos 12,400 puestos de trabajo. (véase tabla 47)

Es importante mencionar que en el Mar Caribe se ha dado una degradación de los arrecifes de coral en sitios como Cabo Tres Puntas, en Punta de Manabique, Izabal. La especie *Siderastrea siderea*, que ha perdido un 27% de su población en ambos sitios, es la más afectada; pero otras cuatro especies (*Agaricia tenuifolia*, *Colpophyllia natans*, *Porites porites* y *Leptoseris cucullata*) han perdido más del 10% de su población (Giró, 2006, en Iarna/URL, 2012).

De acuerdo con Iarna-URL (2012), entre las amenazas más evidentes a los ecosistemas marinos y costeros del Mar Caribe guatemalteco están las descargas de los ríos Motagua, Río Dulce y Sarstún. Las aguas de estos ríos llegan al mar cargadas de basura (plásticos, hule y vidrio, entre otros), suelos provenientes de tierras erosionadas, fertilizantes y agroquímicos utilizados en actividades agrícolas tierra adentro. El blanqueamiento de corales es consecuencia de estas descargas contaminadas que ocasionan la turbidez del agua, sedimentación inusual que impide el desarrollo normal de los corales y, finalmente, crecimiento excesivo de algunos organismos que deprimen a otros como consecuencia de la presencia de altos niveles de fertilizantes. Asimismo, los contaminantes sólidos y líquidos que son conducidos por estos ríos hasta el mar también tienen implicaciones en la salud y seguridad de los pobladores humanos; ofrecen problemas para las tortugas marinas, que encuentran bloqueos en las playas en donde anidan y nacen; dificultades para los peces y aves, que mueren atrapados en redes abandonadas y otros tipos de basuras flotantes; deterioro en las poblaciones de peces, moluscos, crustáceos y reptiles que utilizan los arrecifes como sitio de alimentación, refugio y crecimiento de larvas y estadíos frágiles y, finalmente, inconvenientes para los potenciales proyectos turísticos, que se truncan debido a la acumulación de tales desechos.

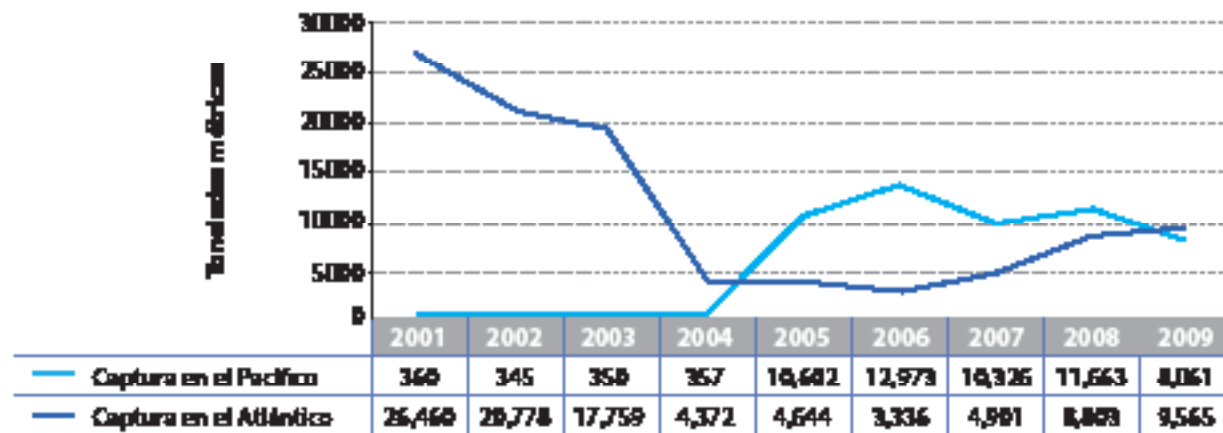
¹⁷⁰ Zona económica exclusiva (ZEE): «Zona bajo jurisdicción nacional (de hasta 200 millas náuticas) declarada conforme a las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (*Convemar*), de 1982, en virtud de la cual el Estado costero tiene derecho a explorar y explotar, y la responsabilidad de conservar y administrar los recursos vivos y no vivos» (FAO, 2001). A la fecha, Guatemala no ha registrado ante la *Convemar* la demarcación o definición de los límites territoriales de su zona económica exclusiva. Tampoco ha realizado convenios con los Estados limítrofes para solventar dichos compromisos (Iarna/URL 2012).

Tabla 47
Parámetros para el análisis de zonas marino costeras

Indicador	Descripción	Procedimiento cálculo/fuente	Desempeño
Cobertura vegetal de las zonas marino costeras	Cantidad de 89,903.6 ha dedicadas a usos agropecuarios, lo que representa el 60.85% del área terrestre de las zonas marino costeras en 2006-2007.	Conap y Marn (2009)	Hay indicios de una posible recuperación del ecosistema manglar en el Pacífico. Sin embargo, existen denuncias por sustitución de mangle para destinar las tierras a actividades agrícolas en este litoral.
	Cantidad de 26,169.7 ha de mangle, lo que representa el 17.71% del área terrestre de las zonas marino costeras en 2006-2007.	Conap y Marn (2009)	
Extracción de recursos pesqueros	Un 57% de productos marinos ocurre en el Caribe y, el restante 47%, en el litoral Pacífico.	Iarna/URL (2011)	La producción pesquera se ha recuperado desde 2005. La pesca de atún ha migrado, en su mayoría, hacia el Atlántico. Los recursos pesqueros siguen siendo considerados de libre acceso y la aplicación de las regulaciones es débil. El crecimiento de la producción acuícola en los últimos años podría significar menos presión para estos recursos.
	Producción de 20,466 toneladas de recursos pesqueros, considerando ambos litorales (año 2008).		
	Sobreexplotación de al menos tres recursos pesqueros: camarón, tiburón y caracol reina.	Iarna/URL (2009), Unipesca/Maga (2008).	
Empleo generado por las actividades pesqueras en las zonas marino costeras	Cantidad de 430 empleos en la pesca industrial (2007).	Ospesca (2009)	Los datos sugieren un aumento en el número de pescadores artesanales, lo que muestra la potencialidad de estas áreas para proveer oportunidades de trabajo y subsistencia (pues casi la mitad de estas personas se dedica exclusivamente a la pesca). Ello hace imprescindible garantizar el manejo sostenible de los ecosistemas.
	En 2009, cantidad de 12,400 pescadores artesanales en ambos litorales.	Ospesca (2010)	
	El 45.4% de los pescadores artesanales se dedica exclusivamente a la pesca. El 27.9% trabaja, además, en actividades agropecuarias. El restante 37.4% tiene una fuente de ingreso distinta a actividades agrícolas y ganaderas.	Ospesca (2010)	
Nuevas amenazas para las zonas marino costeras	Una licencia minera de reconocimiento vigente.	OAG (2011)	De acuerdo con el Observatorio Ambiental de Guatemala (OAG), la minería de hierro en las costas es un agravante más para la situación actual de deterioro y degradación de estos lugares.
	Tres licencias mineras de exploración otorgadas.	OAG (2011)	
	Siete licencias mineras de exploración en proceso de análisis en el MEM.	OAG (2011)	
Capacidades institucionales para la gestión de las zonas marino costeras	Cantidad de Q 6.205 millones de presupuesto de Unipesca en 2007.	Sicoín (2011)	Los recursos humanos, físicos y financieros con los que cuenta la institucionalidad de las zonas marino costeras siguen siendo insuficientes, lo que redundará en una falta de capacidad para cumplir con sus obligaciones.
	Cantidad de Q 8.07 millones de presupuesto para la Ocret en 2007.	Sicoín (2011)	
	Diez inspectores de pesca para ambos litorales en 2008.	Iarna/URL (2009)	
	Aprobación de la <i>Política para el Manejo Integral de las Zonas Marino Costeras de Guatemala</i> .	Marn (2009)	

Fuente: Iarna/URL (2012).

Gráfica 43
Captura marina en el Pacífico y el Atlántico



Fuente: Iarna/URL (2012).

En cuanto a la extracción de recursos pesqueros, el 57% de los productos marinos proviene del Caribe,¹⁷¹ y el restante 43% del litoral Pacífico (véase gráfica 43). De acuerdo con estos datos, el litoral del Caribe emplea aproximadamente al 18.78% de los pescadores de pequeña escala (véase tabla 48). Cabe destacar que el 45.4% de los pescadores artesanales a nivel nacional se dedica exclusivamente a la pesca; el 27.9% se ocupa, adicionalmente, en actividades agrícolas o ganaderas; y el 26.7% restante tiene alguna otra fuente de ingresos distinta a las actividades agropecuarias (comercio, trabajo doméstico, oficios diversos) (Iarna-URL, 2012). (véase tabla 48)

Sistemas lacustres y fluviales

Los ecosistemas lacustres y fluviales (también denominados de aguas interiores) pueden agruparse en 14 unidades ecológicas de drenaje que albergan 204 sistemas ecológicos fluviales en sus 56,208 km de sistemas lóticos o fluviales, y 19 sistemas ecológicos lacustres que contienen 710 cuerpos de agua. Estos últimos incluyen 7 lagos, 55 lagunas y 648 lagunetas (Conap, 2010).

En cuanto al estado de estos cuerpos de agua, es importante mencionar que el monitoreo de su calidad no es una actividad sistemática ni extendida en Guatemala. No obstante, en la última

Tabla 48
Empleos generados en la captura de recursos pesqueros, por modalidad de pesca, en ambos litorales (número y porcentajes del total de empleos, 2007)

Pesquería	Embarcaciones		Empleos generados	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Industrial				
Camarón Pacífico	37	1.63	222	3.16
Camarón Atlántico	25	1.1	100	1.42
Atún	3	0.13	72	1.02
Pesca de escama	6	0.26	36	0.51
Subtotal pesca industrial	71	3.13	430	6.12
Pesca artesanal				
Mar Caribe	440	19.37	1,320	18.78
Océano Pacífico	1,760	77.5	5,280	75.11
Subtotal pesca artesanal	2,200	96.87	6,600	93.88
Total	2,271	100	7,030	100

Fuente: Iarna/URL (2012).

¹⁷¹ Esto representa una producción por encima de las 10,000 toneladas al año.

década varias organizaciones han iniciado acciones en este campo. Sobresalen los esfuerzos que, desde el año 2000, realiza el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (Insivumeh) en distintos ríos de Guatemala; el monitoreo realizado por algunas de las autoridades de cuencas como la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Amatitlán (Amsa) y la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca Hidrográfica del Lago de Izabal y Río Dulce (Amasurli); así como los estudios de investigadores de universidades nacionales (Universidad de San Carlos de Guatemala y Universidad del Valle de Guatemala). A pesar de que estos esfuerzos no son siempre sistemáticos, muestran que el agua de al menos 14 ríos principales y cuatro lagos, ubicados en diferentes regiones del país, supera los límites de contenido de contaminantes físicos, materia orgánica, microorganismos, contaminantes tóxicos y cancerígenos. Por lo tanto, existe clara tendencia en la disminución de su calidad y, consecuentemente, en la seguridad para su uso como agua potable y de riego (Conap, 2010).

En ese sentido, dada la tendencia de deterioro y contaminación de estos sistemas y considerando su importancia para la biodiversidad, es necesario implementar acciones para la conservación, protección y manejo sostenible de sus recursos naturales. También se requiere la implementación de acciones que llenen vacíos de conservación.

Humedales

Los humedales son zonas en las que el agua es el principal factor que controla el medio y la vida vegetal y animal relacionada con él. Se dan en los lugares donde la capa freática se encuentra en o cerca de la superficie de la tierra, o donde la tierra está cubierta de agua poco profunda (Conap, 2005).

La *Convención de Ramsar*¹⁷² emplea un criterio amplio para determinar qué humedales quedan comprendidos en su alcance. El texto de la *Convención* (artículo 1.1) define los humedales como «Extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros» (Conap, 2005).

De acuerdo con la misma fuente, los humedales, por sus propiedades, generan una serie de funciones, bienes y servicios necesarios para la conservación de la vida humana y sus relaciones socioeconómicas. Entre ellos cabe mencionar:

- Agua para consumo humano, producción pecuaria, uso energético e industrial.
- Irrigación de cultivos.
- Carga y descarga de acuíferos.
- Paisaje y áreas para turismo y recreación.
- Hábitat para biodiversidad.
- Áreas de conectividad natural.
- Recursos pesqueros y producción acuícola.
- Medio de transporte.
- Valores culturales asociados.
- Retención de nutrientes.
- Producción de oxígeno.
- Control de inundaciones.
- Estabilización de microclimas.
- Protección contra tormentas.
- Estabilización de costas.
- Control de erosión.

A pesar de los múltiples beneficios que se generan en los humedales, las presiones a las que están sujetos parecen no detener su marcha. De acuerdo con el Conap (2005), en la mayor parte de los casos estas presiones se asocian con el uso no adecuado de los recursos y con factores de tipo estructural y coyuntural dentro de la sociedad guatemalteca. Entre ellos, destacan:

- Cambio de uso de la tierra en la ribera de un cuerpo de agua.
- Sobreexplotación de los recursos naturales derivados de los humedales, hasta los límites de extinción local de los organismos o disminución de tallas.
- Contaminación por descarga de desechos sólidos y líquidos de diversas fuentes.
- Introducción, propagación y mal manejo de especies exóticas invasoras.
- Conflictos en la tenencia y propiedad de la tierra que desencadenan usos indebidos del suelo y afectan los diferentes tipos de humedales.
- Conflictos sociales por acceso, uso y destino de los recursos asociados con humedales.

¹⁷² Tratado intergubernamental aprobado el 2 de febrero de 1971 en la ciudad iraní de Ramsar, situada en la costa meridional del Mar Caspio. Si bien el nombre de la *Convención* suele escribirse «Convención sobre los Humedales», ha pasado a conocerse comúnmente como la «Convención de Ramsar». Constituye el primero de los modernos tratados intergubernamentales mundiales sobre conservación y uso racional de los recursos naturales.

- Debilidad en la organización social guatemalteca.
- Bajos niveles de coordinación e integración sectorial en el Estado para resolver los problemas nacionales en torno a humedales.
- Poco acceso y dispersión de la información existente.
- Poco conocimiento sobre el valor de los humedales en cuanto a los bienes y servicios ambientales que proporcionan.
- Avance de la frontera agrícola y ganadera dentro del Sigap.
- Uso inapropiado y alteración de los caudales de los cuerpos de agua.
- Desarrollo urbano y turístico con impactos negativos.
- Escasa aplicación de medidas preventivas del deterioro de los humedales.

Si se toma en consideración este conjunto de riesgos y amenazas, se hace necesario establecer coordinaciones entre políticas públicas para la implementación de acciones de manejo integrado de cuencas hidrográficas, gestión de recursos hídricos, gestión del riesgo, entre otros, para mejorar, así, las condiciones de vida de la población y disminuir la presión sobre esta clase de sitios estratégicos.

Energía

Por lo general, el acceso a la energía se ha vinculado en el país con aspectos específicos del desarrollo económico y productivo, obviando su relación con temas de política social —tales como salud o educación— y con aspectos relacionados con la equidad étnica y de género. El acceso a la energía es consustancial al desarrollo.

La falta de energía impacta directamente en la posibilidad de diversificar las actividades productivas e incrementar la producción y, por ende, los ingresos de las familias.

Establecer la relación entre acceso a la energía eléctrica e impacto en la superación de la pobreza es de vital importancia, pues ello se vincula con actividades como la agricultura, la pequeña industria y el agua potable.

Hasta ahora, el costo de la energía no está considerado dentro de la canasta básica; tampoco lo están otras consideraciones asociadas con el uso de energías limpias o renovables, que permitan disminuir la presión sobre los recursos naturales.

En el país, un importante segmento de la población no tiene acceso a energía eléctrica. Ello está relacionado con el diseño institucional del Estado para dar respuesta a las necesidades energéticas, la configuración topográfica y la dispersión de población en el área rural.

Otro factor vinculado directamente con el acceso a la energía es el de las fuentes de la cual esta proviene. En ese orden de ideas, la energía se clasifica en: primaria, que es provista por la naturaleza de forma directa, ya que no requiere de ningún proceso de transformación (como en el caso de la leña); y secundaria, la cual se genera a partir del proceso de transformación de un energético primario.¹⁷³

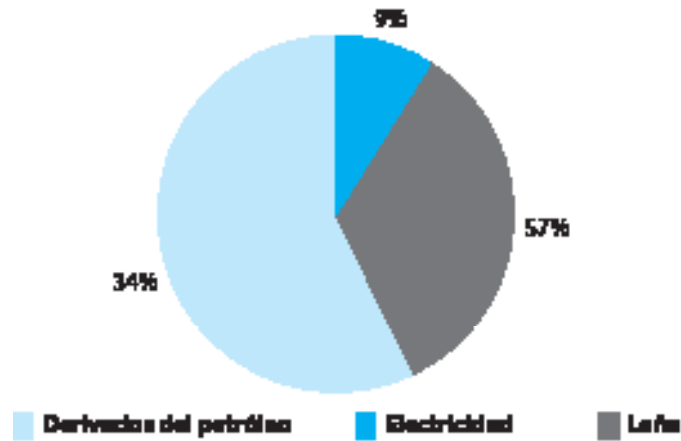
Los análisis realizados en el marco del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada, por medio de la Cuenta Integrada de Energía y Emisiones (Banguat & URL-Iarna, 2011), señalan que, para el año 2010, de los 498,458.5 tera joules (TJ) estimados como la oferta total de energía para el consumo a nivel nacional, un 70.33% proviene de fuentes de energía primaria. Para Guatemala, los insumos más significativos de este tipo de energía proceden de la leña, el bagazo de caña de azúcar, la energía potencial del agua aprovechada por las hidroeléctricas, el carbón mineral, la energía térmica generada por la actividad volcánica y el petróleo crudo. En este rubro también se encuentran la energía solar y la eólica, aunque estas aún se encuentran en una etapa incipiente de desarrollo y la información sobre cómo utilizarlas es muy limitada (Iarna-URL, 2012).

Si se analiza el tema de la energía por sector —es decir, no desde el punto de vista de las fuentes primarias y secundarias—¹⁷⁴ se evidencia nuevamente que el insumo energético que más se consume es la leña, con un 56.84%. Esta es utilizada principalmente para cocción de alimentos en las áreas rurales del interior de la República. Asimismo, se encuentran los productos derivados del petróleo (33.66%), cuya demanda se da principalmente por el sector transporte y el sector industrial; por último, se encuentra la electricidad, que representa únicamente el 9.5% del consumo energético total (MEM, 2013). (véase gráfica 44)

¹⁷³ Iarna/URL (2012). *Perfil ambiental de Guatemala 2010-2012: vulnerabilidad local y creciente construcción de riesgo*. Guatemala.

¹⁷⁴ Los datos para este caso varían ya que la forma de cálculo utilizada por el Sistema de Contabilidad Ambiental es diferente y se basa en el Sistema de Cuentas Nacionales.

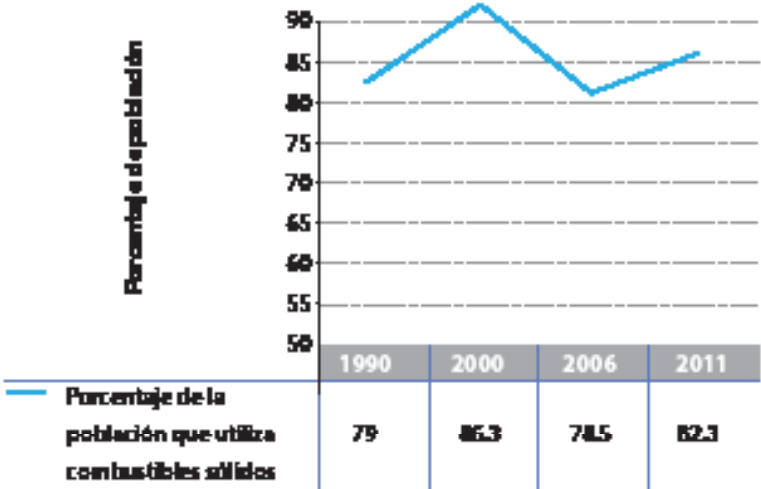
Gráfica 44
Consumo energético nacional



Fuente: Ministerio de Energía y Minas (MEM, 2013) .

De acuerdo con las *Encovi*, la proporción de hogares que consumen leña para cocinar disminuyó de 86.3%, en el año 2000, a 82.3%, en 2011 (véase gráfica 45). Esta leve disminución, en un lapso de once años, evidencia que en el país los hogares tienen una fuerte dependencia de los bosques para el abastecimiento de leña para cocinar. Esta situación implica una mayor presión sobre los bosques naturales y, por lo tanto, una mayor deforestación, con lo cual se desencadenan efectos sobre el ciclo hidrológico y la pérdida de bienes y servicios ecosistémicos.

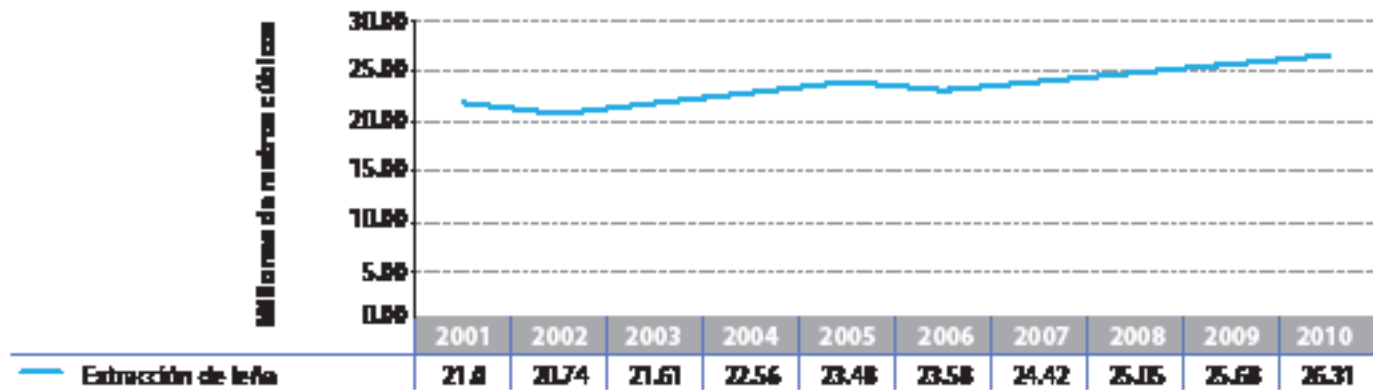
Gráfica 45
Porcentaje de la población que utiliza combustibles sólidos



Fuente: Segoplin, con base en datos de las *Encovi* de 2006 y 2011, y Censo de 2002.

De acuerdo con los datos de la Cuenta Integrada de Bosque (CIB-SCAEI), se evidencia que la extracción de leña ha aumentado de 21 millones de m³, en el 2001 a 26.31 millones de m³, en 2010, lo cual hace referencia a un crecimiento promedio anual de 2.8% (véase gráfica 46). De acuerdo con Inab, Iarna/URL y FAO, la oferta de leña en el país es de aproximadamente 14.3 millones de m³; ¹⁷⁵ por lo tanto, el consumo no debería sobrepasar esa misma cantidad de leña extraída (Inab-URL/Iarna-FAO, 2012).

Gráfica 46
Volumen de leña extraída a nivel nacional (millones de metros³)



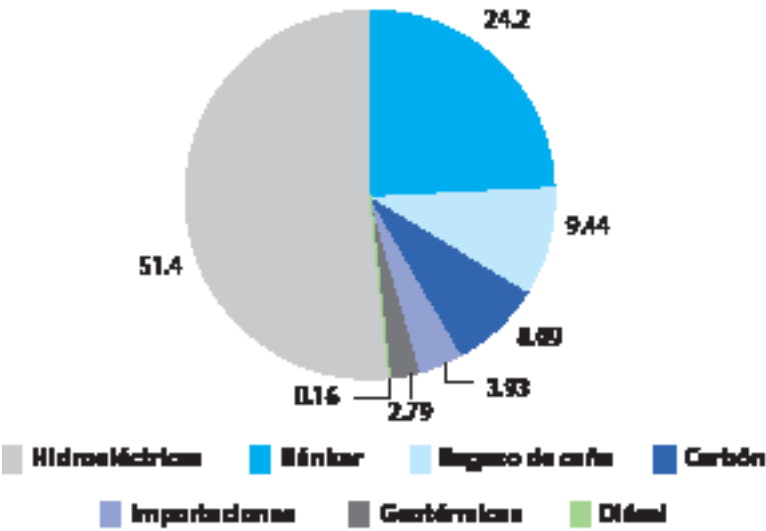
Fuente: Segoplin, con base en datos del Sistema de Cuentas Ambientales y Económicas Integradas (SCAEI).

¹⁷⁵ Dato calculado mediante la utilización de un factor de conversión de 1.38 m³ por tonelada secas (FAO, 1987).

Esto significa que se está extrayendo aproximadamente un 92% más que la oferta. Esta situación obliga a implementar acciones para disminuir los volúmenes de leña consumida, el establecimiento de plantaciones energéticas y la promoción de fuentes alternativas de energía.

En cuanto al sector hidroeléctrico, es importante mencionar que del 100% de la energía eléctrica producida, un 48.3% es generado por medio de hidroeléctricas, 21.5% proviene de búnker, 12.8% de carbón, 10.31% de la quema de bagazo de caña y 0.4% de la quema de diésel. De acuerdo con esto, se evidencia que la mayor parte de la energía eléctrica es producida a partir de recursos naturales renovables (véase gráfica 47) (MEM, 2013).

Gráfica 47
Participación de diferentes fuentes para la generación de la energía eléctrica (en porcentaje)



Fuente: MEM (2013)

En ese sentido, se hace necesario promover un cambio en la matriz energética (eléctrica), dadas las ventajas comparativas de la energía hidroeléctrica y su menor costo de generación. Los recursos hídricos se constituyen en un pilar para el desarrollo, por su potencial de generación energética y por la necesidad de mejorar la competitividad del país.

En el ámbito regional, Guatemala es el país con mejor capacidad instalada de energía eléctrica (2,700 MW); es el mayor exportador de electricidad de Centroamérica y Panamá. Mediante la apertura de la interconexión

eléctrica entre Guatemala y México (2009) se ha ampliado la oportunidad para garantizar el abastecimiento de la demanda a precios competitivos.

Según la *Política Energética 2013-2027*, el potencial del subsector eléctrico se favorece debido a la posición geográfica y a la topografía del país. El potencial hídrico se compone por medio de las tres vertientes hidrográficas que se dan en el territorio nacional. En cuanto al potencial geotérmico, el país posee una cadena volcánica compuesta por 36 volcanes distribuidos en una extensión aproximada de 300 km. El potencial solar del país es de 200,00 Twh y el potencial de energía eólica podría alcanzar una generación de energía eléctrica de hasta 20,000 Gwh. Finalmente, en cuanto al potencial biomásico, la industria azucarera supera, a la fecha, los 350MW de generación de energía eléctrica. Estos datos confirman que el potencial para la generación de energía eléctrica por medio de fuentes renovables de energía es diverso y amplio (véase tabla 49). En ese sentido, se evidencia que existen condiciones en el país para la diversificación de la matriz eléctrica para el mejoramiento de la situación ambiental y para la adaptación y mitigación del cambio climático.

Tabla 49
Potencial energético del país y nivel de aprovechamiento

Recurso	Estimado	Aprovechamiento
Potencial hidroeléctrico	6,000 MW	Aprovechado en un 15%
Potencial geotérmico	1,000 MW	Aprovechado en un 5%
Potencial eólico	280 MW	Sin aprovechar
Potencial solar	5.3 KWh /m2/ día	Utilizado en sistemas aislados
Potencial biomásico	No contabilizado	306.5 MW aprovechados

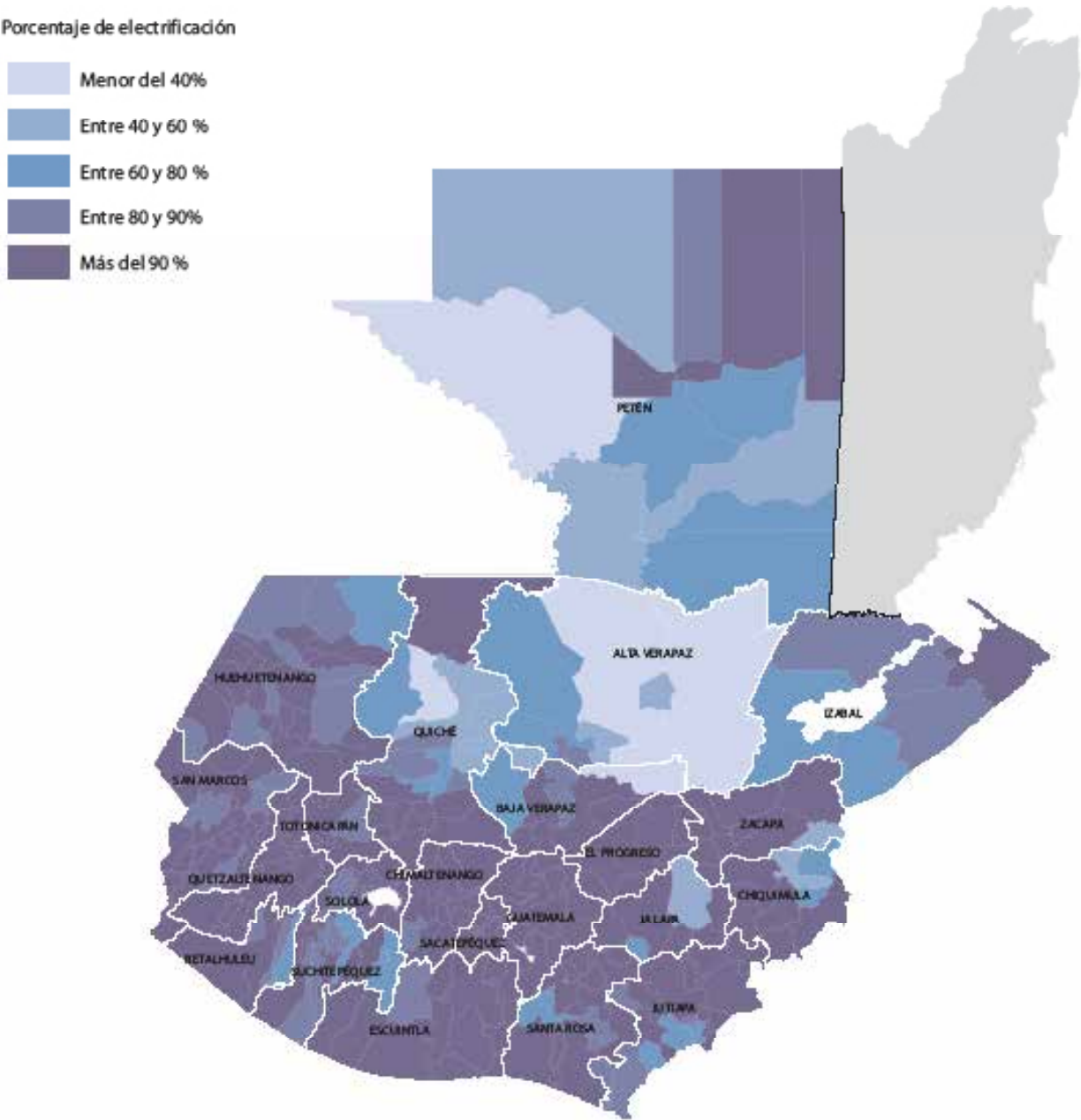
Fuente: Dirección General de Hidrocarburos, MEM.

A pesar de que Guatemala es el país con mejor capacidad instalada de energía eléctrica, el índice de cobertura eléctrica en 2013 era de 89.58%. En este panorama, el área rural es la que se encuentra más rezagada; es importante indicar que departamentos como Alta Verapaz son los más afectados por la falta de acceso a este servicio. Este departamento

apenas alcanza un 43.49% de cobertura (MEM, 2014) y solo los municipios de Tactic, Santa Cruz Verapaz, San Cristóbal Verapaz, Cobán y Lanquín superan índices de coberturas del 50%. Esto significa que aproximadamente un 71% de los municipios de este departamento tienen coberturas menores al 50%. Asimismo, existen otros municipios con coberturas

que apenas alcanzan un 37.13%, como es el caso de Chajul, en Quiché, además de La Libertad, Sayaxché, y San Andrés y Dolores, en Petén, que también cuentan con índices de coberturas menores al 50% (MEM, 2014). En el mapa 18 pueden observarse en color celeste claro los municipios con las menores tasas de cobertura. (véase mapa 19)

Mapa 19
Tasas de electrificación en los municipios de Guatemala



Fuente: MEM (2014) Estadísticas de cobertura eléctrica al 31 de diciembre de 2013.

Esta situación evidencia la fuerte necesidad de inversión en electrificación en el área rural, como un medio para disminuir la pobreza, pobreza extrema y la inseguridad alimentaria, entre otros. El acceso a programas de energía en el área rural mejora la productividad de las actividades económicas, ya que la energía se requiere para la extracción de aguas subterráneas para consumo humano, para el riego, para el acceso a la salud y la educación, entre otros.

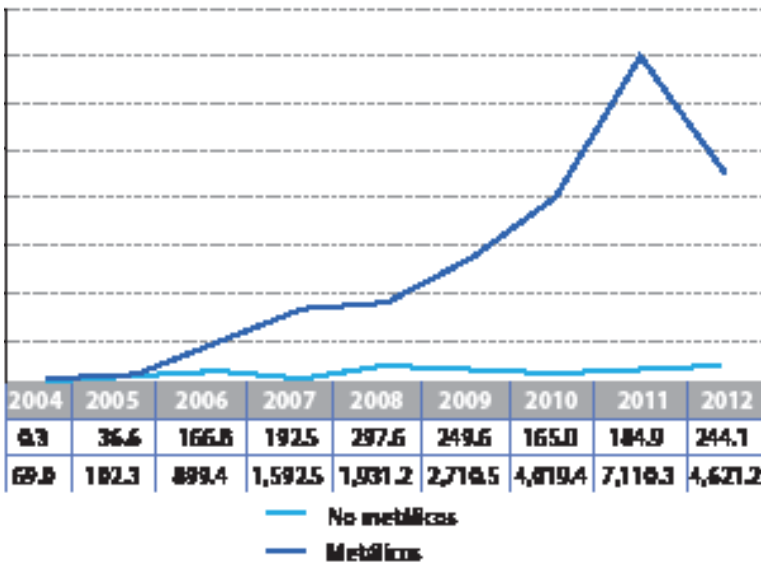
Recursos naturales no renovables

Recursos mineros

En Guatemala, la actividad minera había estado caracterizada por la prevalencia de actividades asociadas con la exploración y explotación de recursos minerales no metálicos. Sin embargo, a partir del año 2005, con la entrada en operaciones de la mina Marlin, la minería metálica creció significativamente, de 69 millones a 4,621 millones de quetzales, y los ingresos por esta actividad aumentaron de 26 a 56 millones de quetzales en 2012. Sin embargo, de acuerdo con el Ministerio de Energía y Minas (MEM, 2012), se evidencia que hubo una disminución en los ingresos entre los años 2011 y 2012, lo cual obedeció principalmente a la baja de producción de dicha mina.¹⁷⁶ (véanse gráficas 48 y 49)

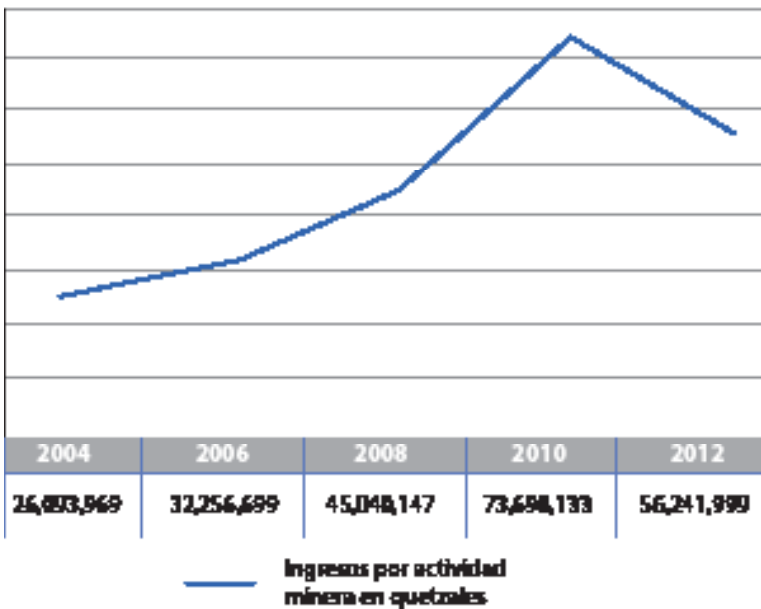
De acuerdo con la misma fuente, se evidencia que Guatemala tiene una alta disponibilidad de minerales metálicos y no metálicos. Solo para el año 2012 se emitieron siete licencias de exploración de la existencia de al menos 33 tipos de minerales metálicos y no metálicos¹⁷⁷ (véase tabla 50). En el mapa 20 (véase página 270) puede observarse el área que está sujeta a exploración y a explotación, mostrándose nuevamente el enorme potencial existente en el país para la minería metálica y no metálica. Es importante notar que, con excepción de antiguas licencias de explotación no metálica, las licencias de exploración y explotación, se encuentran fuera de territorios protegidos.

Gráfica 48
Producción minera metálica y no metálica en Guatemala
(en millones de quetzales)



Fuente: Sagespán, con base en datos del MEM (2012).

Gráfica 49
Ingresos percibidos por la minería metálica, en quetzales



Fuente: Sagespán, con base en datos del MEM (2012).

¹⁷⁶ En este caso, no se incluye el 4% de regalías voluntarias adicionales que las compañías de minerales preciosos acordaron pagar al gobierno central. Estas regalías las controla y recibe el Minfin. Un cálculo aproximado de su monto resultaría de multiplicar por cuatro el total de regalías, o sea 192 millones de quetzales adicionales.

¹⁷⁷ En la tabla 50 puede observarse la gama de minerales metálicos y no metálicos y los volúmenes aprovechados para el período 2005-2010, lo cual evidencia de nuevo el potencial existente.

Tabla 50
Licencias de exploración otorgadas durante el año 2012

Identificación del derecho minero	Nombre del derecho minero	Minerales o rocas
LEXR-026-06	Cerro Tzumuy	Cobre, calcopirita y pirita
LEXR-089-08	Juan Bosco	Oro, plata, níquel, cobalto, cromo, cobre, plomo, zinc, antimonio y tierras raras
LEXR-004-09	Sechol III	Níquel, cobalto, platino, cadmio, cromo, oro, plata, cobre, zinc, plomo, molibdeno, magnesio y minerales del grupo del platino
LEXR-052-08	Sebax	Oro, cobre, plata, plomo y zinc
LEXR-047-07	Asunción	Oro, plata, níquel, cobalto, cromo, cobre, plomo, zinc, antimonio y tierras raras
LEXR-088-07	Sanarate I	Caliza, caliza dolomítica, mármol, esquisto, filitas, lutitas, conglomerados, ceniza volcánica, toba, riolita, obsidiana, basalto y andesita
LEXR-069-08	Chimiagua	Níquel, cobalto, oro, plata, cobre, zinc, plomo, molibdeno

Fuente: MEM (2012).

De acuerdo con Iarna/URL (2012), el renacimiento de la industria minera metálica se ha visto favorecido, entre otras causas, por la conjunción de tres factores: a) una política económica enfocada en la apertura comercial y el fomento de las exportaciones; b) el aumento de los precios de los minerales en los mercados internacionales; y c) la innovación tecnológica que ha permitido la explotación de yacimientos que, en épocas anteriores, fueron catalogados de baja rentabilidad.

Sin embargo, es importante mencionar que este aumento en la producción de la minería metálica ha estado acompañado de controversias relacionadas principalmente con los beneficios

de la minería, las consultas comunitarias y el respeto a los valores, identidad, tradiciones, costumbres y derechos propios de la población indígena y campesina. En cuanto al ambiente, se han dado preocupaciones enfocadas sobre todo en el potencial de la contaminación del agua y el impacto negativo sobre las formas de sustento basadas en la agricultura y los medios de vida tradicionales. Por lo tanto, es indiscutible que esta problemática debe resolverse mediante una conciliación de los intereses locales y nacionales.

En cuanto a la minería no metálica, es importante mencionar que a pesar de que su producción es baja (244.10 millones de quetzales para el año 2012), los volúmenes de materiales extraídos son elevados. El yeso, la bentonita, la piedra caliza, la arena silíce, la lutita férrica, el feldespato y la arcilla férrica son los minerales metálicos más extraídos (Iarna-URL, 2012) (véase tabla 51, página 271). Estas actividades, al requerir movimiento de tierras, ocasionan impactos al ambiente, los cuales deben ser disminuidos mediante prácticas y obras físicas diseñadas y aprobadas en los estudios de impacto ambiental.

Por ello, los proyectos mineros deben tener viabilidad económica, pero sobre todo deben garantizar un equilibrio entre los aspectos económicos, sociales, naturales e institucionales. De acuerdo con Iarna/URL (2012), el debate sobre sostenibilidad en la minería identifica que la debilidad institucional de los países en desarrollo es un factor que disminuye los posibles beneficios de la minería.

Por otro lado, es importante mencionar que el Estado de Guatemala ratificó el *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual respalda a las comunidades indígenas para decidir sobre sus formas de desarrollo. En él se establece que las consultas son el resultado de procesos de participación ciudadana y construcción de consensos en las comunidades, para la definición de políticas de desarrollo local.

Ante esta situación, es necesario promover una actividad minera metálica y no metálica enfocada en la disminución de los impactos durante la extracción, en el adecuado manejo post-extracción y en la generación de beneficios socioeconómicos para la población.

Mapa 20

Polígonos de exploración y explotación de minerales metálicos y no metálicos en Guatemala

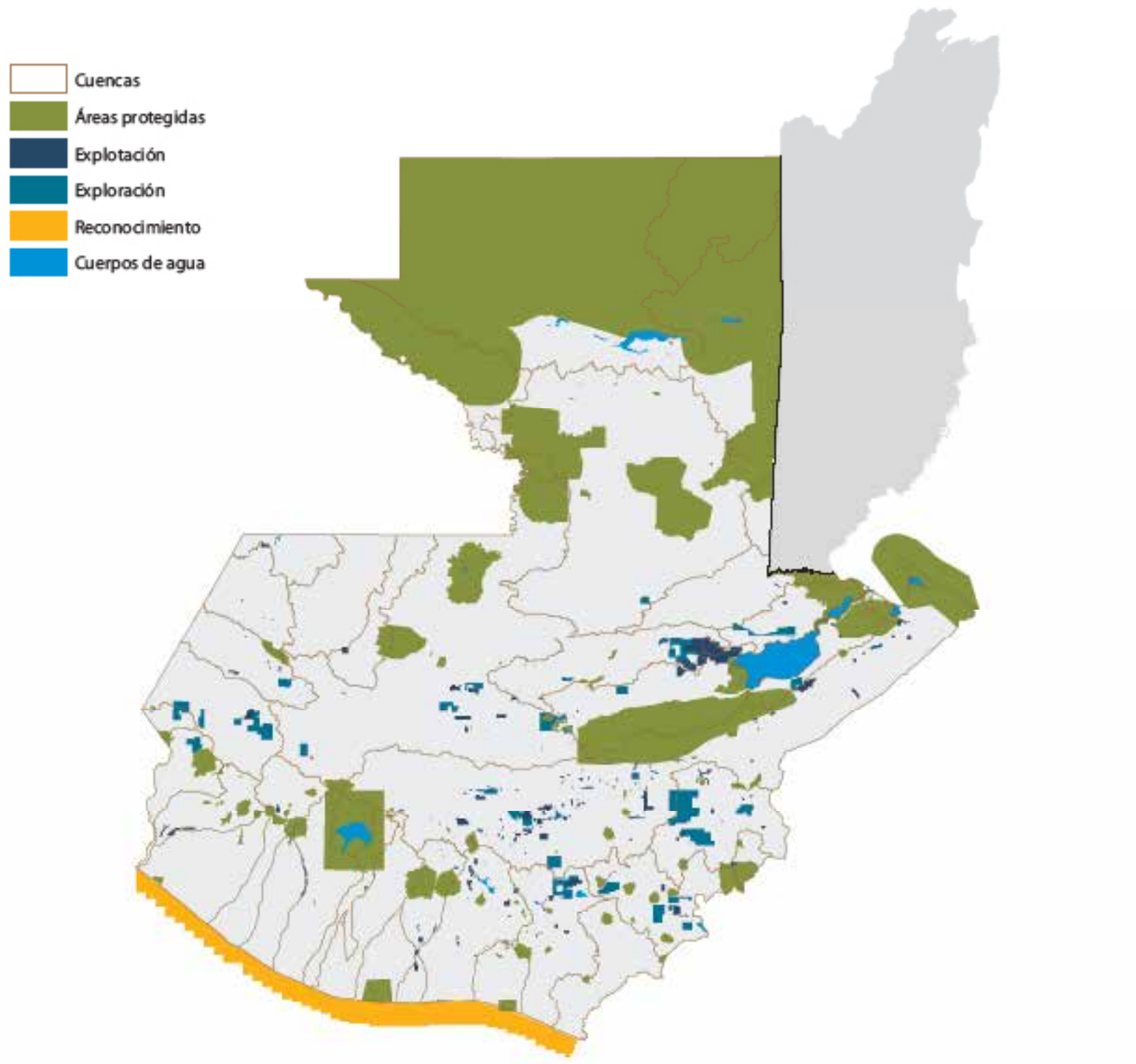


Tabla 51

Dinámica de los flujos de activos físicos (toneladas) y económicos (en quetzales) generada a partir de los recursos minerales (2005-2010)

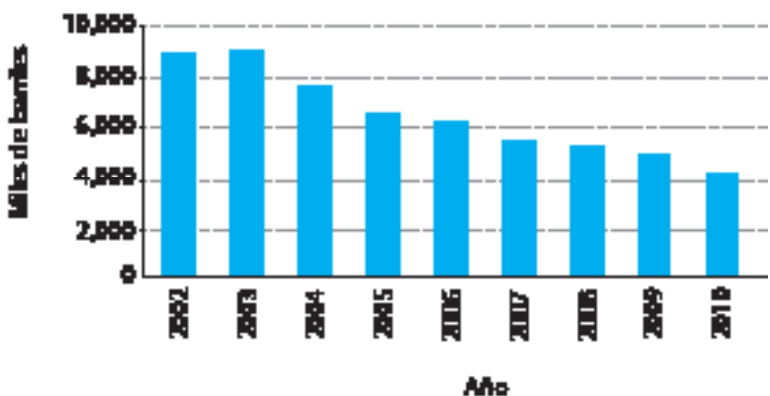
Año	Principales cinco recursos según cantidad		Principales cinco recursos según montos	
	Recurso mineral	Cantidad (toneladas)	Recurso mineral	Valor monetario (quetzales)
2005	Yeso	349,589	Plata	145,160,096
	Bentonita	135,451	Oro	91,505,901
	Arcilla férrica	90,237	Arena de río y gravas	10,257,079
	Caliza en bruto	75,984	Mármol	9,702,162
	Piedra caliza	63,553	Piedrín	4,862,639
2006	Piedra caliza	4,907,294	Oro	748,559,482
	Esquisto	582,493	Plata	145,160,096
	Yeso	226,800	Piedra caliza	38,607,810
	Lutita férrica	163,636	Basalto	30,551,422
	Arena silícea	57,692	Arena silícea	23,424,873
2007	Saprolitas auríferas	969,637	Oro	1,234,094,000
	Yeso	495,335	Plata	291,832,000
	Granito	422,748	Caliza	58,842,000
	Arcilla férrica	107,800	Basalto	39,035,000
	Sílice	67,548	Sílice	27,569,000
2008	Basalto	4,305,134	Oro	2,953,487,682
	Caliza	4,122,984	Plata	1,065,771,028
	Arcilla férrica	108,000	Caliza	59,954,115
	Lutita férrica	93,190	Sílice	29,077,911
	Feldespatos	45,854	Basalto	28,419,315
2009	Arcilla férrica	112,602	Oro	2,199,585,341
	Lutita férrica	106,546	Plata	510,541,099
	Arcilla	40,029	Bentonita	88,067,175
	Yeso	18,733	Saprolitas auríferas	47,586,102
	Magnesita	17,247	Caliza	47,288,897
2010	Caliza	4,910,289	Oro	2,953,487,682
	Basalto	3,144,208	Plata	1,065,771,028
	Arcilla férrica	108,000	Caliza	59,954,115
	Lutita férrica	93,190	Sílice	29,077,911
	Sílice	62,268	Basalto	28,419,315

Fuente: Iarna/URL, con base en MEM (2006-2011).

Potencial petrolero

De acuerdo con el MEM (2013), aproximadamente el 65% del territorio guatemalteco está compuesto por rocas sedimentarias, lo cual significa que existe una alta probabilidad de encontrar petróleo en cualquier parte del país. En la actualidad, Guatemala tiene proyectos tanto en fase de exploración, como de explotación. Después de haber llegado a tener una producción cercana a 25,000 barriles por día, en los últimos años la producción petrolera ha mostrado una tendencia a la baja. Esto obedece a la declinación natural de los yacimientos de petróleo en fase de explotación, lo que se complementa con la falta de promoción e inversión para nuevos proyectos de exploración y explotación. Como consecuencia de esto, la producción pasó de nueve millones de barriles anuales, en 2003, a cuatro millones, en 2011, tal como se muestra en la gráfica 50.

Gráfica 50
Explotación de petróleo (2002-2010)



El petróleo que actualmente se explota en el territorio nacional contiene una cantidad elevada de azufre y la mayor parte se exporta, aunque queda una pequeña cantidad que se utiliza para la fabricación de asfalto. La capacidad instalada de refinamiento para asfalto consiste en cinco mil barriles diarios de petróleo.

La explotación petrolera en el país se realiza, hoy por hoy, solo en los departamentos de Alta Verapaz y Petén, donde se ubican las áreas de explotación con contratos vigentes. En ellas se

estimó que, hacia finales de 2011, las reservas de petróleo eran de 195,146,605 barriles. Adicionalmente, en los departamentos de Petén, Alta Verapaz, Quiché e Izabal se cuenta con áreas donde existen proyectos autorizados en fase de exploración (MEM, 2013).

A la fecha, la mayor parte de la producción proviene del campo Xan, ubicado en el Parque Nacional Laguna del Tigre (PNLT). En 2013, un 92.05% de la extracción (3.35 millones de barriles) se dio allí, lo cual quiere decir que de ese sitio se deriva más del 90% de los ingresos totales que el Estado recibe por concepto de explotaciones petroleras. La explotación de petróleo en este Parque ha sido de mucha controversia en los últimos años, ya que el lugar forma parte de la *Convención sobre Humedales de Importancia Internacional (Convención Ramsar)*. Es decir, el PNLT es considerado como un humedal de importancia internacional y ejemplo representativo porque desempeña un papel hidrológico, biológico y ecológico significativo en el funcionamiento natural de una cuenca hidrográfica de carácter transfronterizo. Este humedal sustenta un conjunto armónico de especies de fauna y flora vulnerables y amenazadas por la extinción y, por lo tanto, tiene un alto valor para mantener la diversidad genética y ecológica de la región, debido a la calidad y peculiaridades de la flora y fauna que alberga.

Algunos de los efectos negativos actuales ocasionados por la actividad petrolera en el PNLT se han dado principalmente por la construcción de caminos, los cuales dieron origen a procesos de invasión, colonización y deforestación en los dos kilómetros aledaños al área. De hecho, más del 90% de la deforestación en la Laguna del Tigre se ha desarrollado en estas zonas¹⁷⁸ (IARNA-URL, 2010).

Ante esta situación, debe promoverse que los ingresos provenientes de esta actividad contribuyan efectivamente al desarrollo integral de la nación, cuestión que no se concreta cuando los ingresos financieros se canalizan a través de un fondo común del Estado donde, por consiguiente, se diluyen y no es posible asociarlos concretamente con metas de desarrollo.

¹⁷⁸ Iarna/URL (2010). «Laguna del Tigre: la necesidad de respetar y fortalecer su condición de Parque Nacional». *Boletín de Prensa*, núm. 9. Guatemala, 8 p.



Al 2032, la diversidad biológica y sus servicios ecosistémicos, se considera una prioridad nacional para el desarrollo humano.

Prioridades, metas, resultados y lineamientos

Recursos naturales hoy y para el futuro:

Proteger y potenciar los recursos naturales en equilibrio con el desarrollo social, cultural, económico y territorial, para que permitan satisfacer las demandas actuales y futuras de la población en condiciones de sostenibilidad y resiliencia, ante el impacto de los fenómenos que la naturaleza presente.

Para la implementación de las acciones derivadas de los lineamientos que se presentan a continuación, debe considerarse en todo momento, los contextos territoriales del país, la pertinencia de pueblos Maya, xinka, Garífuna, etaria y de género, la equidad y la intervención en territorios prioritarios.

En ese sentido, Segeplán, en coordinación con las instituciones del Estado, la sociedad civil y/o con la participación de todos los actores locales, deberá realizar una priorización de territorios, de tal manera que se ajusten y se realicen planes sectoriales territoriales para el logro de los resultados que se estipulan en este *Plan Nacional de Desarrollo*. Para el efecto, es necesario crear ciertas condiciones que faciliten el logro de los resultados esperados, tales como:

- a) Establecer un acuerdo ambiental nacional que releve la importancia del ambiente y los recursos naturales para el desarrollo rural integral, para la mejora de las condiciones de vida, para el desarrollo económico y como principal medida para disminuir la vulnerabilidad ante las amenazas que representa el cambio climático.
- b) Promover la integralidad de las políticas públicas, corrigiendo los traslapes, eliminando los vacíos y velando por la nula generación de incentivos perversos hacia el ambiente y los recursos naturales o hacia los modos de vida de las poblaciones locales. Cada política debe contar con los instrumentos institucionales, normativos y financieros que le den viabilidad.

- c) Ordenación y fortalecimiento de la institucionalidad pública vinculada con los temas ambientales para mejorar la gobernabilidad y asegurar la sostenibilidad del desarrollo. Esta institucionalidad pública debe incluir tanto a un ente rector fortalecido y con capacidades de dirección estratégica, como a las entidades sectoriales con capacidades operativas desplegadas en todos los territorios, según las necesidades de gestión de cada uno de ellos.
- d) Creación de una comisión de alto nivel donde se posicione el tema ambiental y se vele para que las acciones de otros ministerios y secretarías generen el menor impacto posible al ambiente y los recursos naturales.
- e) Promover una cultura ambiental: el Estado debe asumir la responsabilidad de estimular una cultura de respeto a la diversidad biológica, de reconocimiento del valor intrínseco de la diversidad, independientemente de su valor de uso y de la práctica del principio precautorio.
- f) El fortalecimiento de las relaciones entre la economía y el ambiente natural; en este sentido, se requiere que desde la institucionalidad se defina un conjunto de instrumentos de carácter económico y normativo bajo el principio de que el que contamina paga y restaura.

Prioridad Adaptación y mitigación frente al cambio climático

Los análisis de los efectos del cambio climático muestran que el país está ubicado en una región donde la temperatura está en aumento, las precipitaciones son más intensas y el número de días húmedos consecutivos ha disminuido. En esta zona, los impactos de la variación climática se manifestarán en plazos relativamente cortos, y la biodiversidad —especialmente aquella referida a especies y ecosistemas— se situará fuera de su zona de confort. A partir de las variaciones climáticas, las especies tendrán que migrar, adaptarse o desaparecer (Iarna-URL, 2012).

El cambio climático, como se ha dicho, modificará los ecosistemas y estos, a su vez, modificarán su capacidad para generar bienes y servicios ecosistémicos. Ante esta situación, es necesario crear o fortalecer las capacidades sociales de las comunidades locales para incrementar su capacidad de adaptación al cambio climático, haciéndolo desde una perspectiva que cuente con la debida pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna,

etaria y de género. En la actualidad, se han identificado y sistematizado muchas prácticas exitosas (ancestrales) que se aplican en las comunidades locales —principalmente en el agro y en el manejo de los recursos naturales— y que mejoran las condiciones de vida de la población y permiten a las comunidades responder con mayor eficacia ante fenómenos hidrometeorológicos extremos y sequías. Asimismo, es necesario crear la capacidad de resiliencia de los ecosistemas y de la población para la disminución de los efectos mencionados en el diagnóstico y que están relacionados sobre todo con la gestión integrada de los recursos hídricos, manejo integrado de plagas y enfermedades, manejo de los ecosistemas, sequías, inundaciones e inseguridad alimentaria, entre otros.

Antes de tomar medidas o acciones de adaptación frente a los efectos del cambio climático, es fundamental conocer primero el nivel de vulnerabilidad de cada territorio. Algunas medidas sencillas factibles de empezar a implementar son: a) diversificar la producción agropecuaria; b) planificar cuidadosamente la ubicación de obras de infraestructura e instalaciones en general, es decir, caminos, puentes o casas en lugares de riesgo a las inundaciones; c) restaurar ecológicamente las zonas estratégicas para la generación de servicios ecosistémicos; d) amortiguar los efectos del cambio climático y contribuir con el refugio de la fauna y flora.

Finalmente, es importante fomentar las suficientes prácticas culturales, institucionales y educativas, entre otras, con el propósito de concienciar a la sociedad sobre la importancia del cambio climático.

Por otro lado, tal y como se refirió en el diagnóstico, a pesar de que Guatemala no es un país emisor de gases de efecto invernadero, sí adquirió el compromiso de unirse a los esfuerzos globales de mitigación mediante iniciativas que alcancen un desarrollo limpio (Brot für alle, 2013).

A continuación se presentan los principales resultados, estrategias y metas relacionados con la adaptación y mitigación del cambio climático de acuerdo con los diálogos, lo estipulado en la *Ley de Cambio Climático* y tomando en cuenta el contexto del país.

Meta 1

Se ha mejorado la capacidad de adaptación y resiliencia de la población y los ecosistemas ante el cambio climático.

Resultado 1.1

Se han disminuido las vulnerabilidades, lo cual contribuye a la sostenibilidad de los medios de vida de la población.

Lineamientos:

Es importante mencionar que muchos de los lineamientos planteados en este Eje constituyen medidas de adaptación al cambio climático y contribuyen a la mitigación de gases de efecto invernadero. En este apartado se trata de ordenar algunos de estos lineamientos por sectores, de la manera siguiente:

- a) Promoción del conocimiento sobre la vulnerabilidad sistémica que existe en el país.
- b) Desarrollar escenarios de cambio climático a escala departamental o regional (o por cuencas), aplicando modelos y análisis de tendencias para reducir la incertidumbre.
- c) Realizar estudios sobre riesgo y vulnerabilidad en los sectores agua, agricultura, economía, pesca, y en territorios altamente diversos.
- d) Replicar prácticas ancestrales exitosas para la adaptación al cambio climático.
- e) Realizar análisis de costeo en el ámbito sectorial para la adaptación al cambio climático.
- f) Apoyar la integración de la adaptación al cambio climático en las políticas e instrumentos de gestión y asignación presupuestal.
- g) Conservar y proteger los ecosistemas frágiles como medida prioritaria de adaptación en diversas zonas del país.
- h) Proponer iniciativas de adaptación al cambio climático en los sectores emergentes de la economía nacional, tales como, agroindustria, turismo, acuicultura y servicios, proponiendo la incorporación de la visión del cambio climático en el ámbito político.
- i) Crear mecanismos de transferencia de riesgo y fondos de contingencia para enfrentar las amenazas generadas por el cambio climático.
- j) Implementar proyectos que tengan como fin el alivio a la pobreza, reducción de la vulnerabilidad y/o mitigación de gases de efecto invernadero.

- k) Realizar un manejo sostenible de los ecosistemas forestales para disminuir la vulnerabilidad frente al cambio climático y mejorar la capacidad de captura de carbono.
- l) Promover el ordenamiento territorial integral para la adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos.

- Generar información cartográfica, biofísica y socioeconómica a escala municipal.
- Asesorar a las municipalidades para la elaboración de planes de ordenamiento territorial que incluyan la variable de cambio climático y que sean adecuados al contexto biofísico y socioeconómico.
- Elaborar planes de ordenamiento territorial en los que se considere el manejo integrado de cuencas, el paisaje productivo y los corredores biológicos.

- m) Diseñar los mecanismos y ejecutar las acciones necesarias para que los planes de adaptación sectoriales establecidos en la *Ley de Cambio Climático* sean operativos. La implementación de acciones de adaptación al cambio climático debe integrar al menos los siguientes aspectos:

Medidas de adaptación relativas a los recursos hídricos

- Inserción del cambio climático y sus impactos en las políticas de recursos hídricos.
- Evaluación de la calidad de aguas para su tratamiento y reutilización para enfrentar así déficits por fenómenos emergentes del cambio climático.
- Promoción del uso eficiente de agua de riego proveniente de fuentes superficiales y subterráneas.
- Alternativas tecnológicas para el manejo intensivo de agua en el sector agrícola, industrial, minero, etc.
- Generación de información sobre la determinación de la vulnerabilidad de los centros poblados al déficit de agua y a los eventos hidrometeorológicos extremos durante la época de lluvias.
- Conservación, protección, restauración y manejo sostenible de las zonas de captación y regulación hidrológica.
- Promoción de sinergias con programas de manejo de cuencas, programas nacionales de riego y manejo de agua, entre otros, para impulsar acciones conjuntas orientadas al mejor manejo del agua bajo las condiciones previstas de cambio climático.
- Identificación de alternativas energéticas para enfrentar la vulnerabilidad del suministro hidroeléctrico.

Medidas de adaptación sanitaria

- Inclusión del cambio climático en las políticas y programas de salud.
- Identificación de la situación actual y escenarios futuros de vulnerabilidad sanitaria.
- Promoción del comportamiento proactivo del Sistema Nacional de Salud.
- Promoción y participación social.
- Prevención y protección ambiental para evitar problemas en la salud de la población.
- Desarrollar sistemas de vigilancia bioclimática para enfermedades priorizadas.

Medidas de adaptación para la seguridad alimentaria

- Desarrollo de indicadores de vulnerabilidad al cambio climático.
- Establecimiento de sistemas de alerta temprana para la seguridad alimentaria.
- Desarrollo de sistemas de vigilancia fitosanitaria bajo escenarios climáticos.
- Fortalecimiento de sistemas de mejoramiento genético de plantas para la adaptación al cambio climático.
- Monitoreo fitosanitario y control integrado de plagas y enfermedades.
- Análisis niveles de daño económico basado en escenarios climáticos.
- Establecimiento de la red de monitoreo fitosanitario.
- Apoyo a los sistemas de conservación de la agrobiodiversidad.
- Fortalecimiento de los sistemas de observación.
- Monitoreo de los sistemas agroalimentarios a partir de la observación agrometeorológica (climática, fenológica y edáfica).
- Creación de fondos de adaptación para la reactivación de los sistemas productivos afectados por el cambio climático y eventos extremos.
- Diseño de programas orientados a impulsar los beneficios del cambio climático sobre nuevas áreas con potenciales agrícolas.
- Programas de consolidación de nuevos calendarios agrícolas, por regiones.
- Desarrollo de políticas públicas con una enfoque integral al respecto de la consolidación de la respuesta al cambio climático por medio de la adaptación.

- Desarrollar sistemas de control en áreas de protección de cuencas con el objeto de promover sistemas productivos sostenibles.

Medidas de adaptación para los ecosistemas

- Ampliación de áreas protegidas como estrategia de conservación de los ecosistemas frente a las modificaciones ocasionadas por el cambio climático.
- Implementación de corredores biológicos como estrategia para el establecimiento de áreas de escape de especies amenazadas por las incidencias del cambio climático.
- Manejo sostenible de zonas de amortiguamiento en áreas protegidas.
- Deforestación evitada como estrategia de regulación del ciclo hidrológico para evitar inundaciones en tierras bajas.
- Alternativas a la agricultura de corta quema para evitar incendios forestales y degradación de los ecosistemas por la actividad antrópica y deterioro de los recursos naturales.
- Monitoreo de incendios forestales y cambio en los ecosistemas.
- Cultivos multiestrato y sistema agroforestales como alternativas productivas con reducción de quema de biomasa para la reducción de impactos en bosques naturales.
- Establecimiento de viveros forestales y uso de cultivo de tejidos in vitro para la multiplicación de especies maderables en peligro de extinción que se empleen en forestación, reforestación y restauración forestal en ecosistemas degradados.

Medidas para la capacitación, difusión y educación en materia de adaptación

- Inserción de la temática de cambio climático y ambiente en los distintos niveles de los sistemas de educación formal e informal.
- Elaboración de guiones e identificación de objetivos del material de difusión.
- Socializar potenciales medidas de adaptación entre la población que incrementa su vulnerabilidad debido a la carencia de información sobre el cambio climático y sus impactos.
- Divulgación de información científica mediante resúmenes ejecutivos para que autoridades nacionales, departamentales y locales tomen decisiones de calidad.



Se han disminuido las vulnerabilidades, lo cual contribuye a la sostenibilidad de los medios de vida de la población.

- Uso de medios masivos (por ejemplo, las radios comunitarias) para difusión de la temática del cambio climático y sus impactos, así como difusión de conocimiento de persona a persona.
- Implementación de acciones orientadas a promover la adaptación al cambio climático.
- Mejoramiento de los flujos de información sistemática, de forma confiable y oportuna y con información útil.

Medidas de adaptación para los asentamientos humanos y gestión de riesgos

- Ordenamiento territorial en la planificación de asentamientos en áreas urbanas y rurales.
- Mejoramiento de tecnologías de la construcción, considerando patrones de comportamiento habitual e inclusión de escenarios climáticos con la debida optimización de costos.
- Integración intensiva en los programas de gestión de riesgos y manejo de desastres mediante la generación de información relacionada con la frecuencia, intensidad y probabilidad de eventos hidrometeorológicos extremos bajo escenarios de cambio climático.
- Desarrollo de programas de mejoramiento de la vivienda y carreteras, considerando eventos climáticos extremos.

- Formación de capacidades para el desarrollo y uso de escenarios climáticos.
- Planificación de los asentamientos en áreas nuevas de colonización.
- Apoyar programas de protección en áreas de cabecera de cuenca que hacen vulnerables a poblaciones ocupantes de las partes bajas de las mismas.
- Apoyar programa de mejoramiento de sistemas de drenaje en áreas propensas a inundación.
- Generación de información sobre vulnerabilidad infraestructural (vivienda y vías de comunicación) frente a eventos extremos.

Medidas de investigación en materia de adaptación

- Recuperar, documentar y reproducir los conocimientos culturales y ancestrales útiles para la adaptación al cambio climático.
- Promover y desarrollar investigación científica, tecnológica, social y económica sobre vulnerabilidad, adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos.
- Recuperación de tecnologías agrarias ancestrales.

- Necesidad de contar con escenarios climáticos precisos desde la perspectiva nacional para elaborar estudios de vulnerabilidad.
- Desarrollo de indicadores de vulnerabilidad que combinen índices complejos y bioindicadores.
- Fortalecimiento de los sistemas de conservación de germoplasma vegetal como estrategia de adaptación e identificación de variedades promisorias para la adaptación al cambio climático.
- Identificar plagas y enfermedades agrícolas emergentes del cambio climático para generar acciones integrales de combate, evitando su propagación y posterior daño a los cultivos.
- Realizar estudios de vulnerabilidad al cambio climático en el ganado.
- Desarrollar metodologías para el estudio de enfermedades del ganado que puedan ser ocasionadas por cambios en el clima.
- Establecer el balance y cambios en la disponibilidad de agua en cuencas y la captación de aguas por procesos erosivos (que también podrían incrementar la vulnerabilidad frente a eventos extremos aguas abajo).
- Realizar estudios sobre los incrementos de la vulnerabilidad al cambio climático ocasionados por actividades antrópicas como la deforestación.
- Identificación de energías alternativas en caso de reducción de los niveles de agua de las represas destinadas a la generación hidroeléctrica.

Meta 2

Se han estabilizado las emisiones de CO₂-e per cápita en 2.5 toneladas.

Resultado 2.1

Se ha mejorado la capacidad de mitigación del cambio climático en el país; se han mejorado las condiciones ambientales y se han obtenido beneficios económicos derivados de los créditos de carbono.

Lineamientos:

- a) Diseñar los mecanismos y ejecutar las acciones que permitan hacer operativos los planes de mitigación establecidos en la *Ley de Cambio Climático*.¹⁷⁹
- b) Fortalecer capacidades institucionales para la generación de información base que permita la elaboración de inventarios de emisiones de gases de efecto invernadero.
- c) Desarrollar sistemas de reporte y verificación de la información.
- d) Realizar curvas de abatimiento para orientar la mitigación efectiva de gases de efecto invernadero.
- e) Analizar el potencial de mitigación de sectores y cálculo de los costos de abatimiento, incluyendo:
 - Diagnóstico del potencial energético de las fuentes de energía renovable no convencional (eólica, solar, mini hidroeléctrica, biomasa).
 - Evaluación del potencial de reducción de emisiones por sectores.
 - Estimación de los costos marginales de abatimiento de las distintas opciones de mitigación en los diversos sectores, como insumo para establecer y evaluar la secuencia y prioridades de programas y proyectos por sectores.
- f) Fortalecer las unidades de cambio climático existentes en las instituciones.
- g) Realizar investigaciones sobre los siguientes temas:
 - Investigar el *stock* de carbono en los ecosistemas forestales, así como las capacidades de captura de carbono por especies.
 - Apoyar la actualización de información relacionada con tasas de deforestación, áreas deforestadas, áreas degradadas, y uso actual de la tierra.
 - Realizar estudios para identificar proyectos que puedan fundamentar acciones de mitigación apropiadas.¹⁸⁰
 - Identificación de las reducciones de emisiones que se podrían realizar *de facto* y las que podrían ser comercializadas en el mercado de carbono.
 - Socializar los planes de acción nacional de mitigación de gases de efecto invernadero.

¹⁷⁹ Los planes cuyo desarrollo está pendiente podrían contener muchas de las estrategias que se presentan en los incisos siguientes.

¹⁸⁰ Acciones de mitigación apropiadas para cada país (NAMA's, por sus siglas en inglés).

- h) Realizar ajustes en los marcos legales para la fiscalización de emisiones, los reportes de las empresas y la implementación de pagos por servicios ambientales. Para ello es necesario contar con lo siguiente:
- Normas para el pago por servicios ambientales.
 - Fomento de la inversión privada en conservación y uso sostenible de los bosques.
 - Establecimiento de parámetros de emisiones de gases de efecto invernadero para su supervisión y fiscalización en los reglamentos de protección ambiental en los sectores productivos.
- i) Concertar con los diversos sectores para eliminar incentivos perversos que induzcan o promuevan la deforestación o degradación de ecosistemas forestales.
- j) Disminuir la emisión de gases de efecto invernadero ocasionada por el cambio de uso de la tierra y la silvicultura. Considerando que este es uno de los sectores que más emite gases de efecto invernadero y tomando en cuenta las principales causas de la deforestación, se plantean las siguientes líneas:
- Fortalecer los esquemas de incentivos para conservación de bosques naturales con fines de mitigación de gases de efecto invernadero.
 - Articular la implementación de políticas de desarrollo social con acciones para la erradicación de la deforestación ilegal.
 - Fortalecer los sistemas de información y control forestal.
 - Fortalecer los esfuerzos para la implementación de proyectos de reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques (conocidos como «Redd+»), considerando los marcos legales y de políticas públicas existentes en el país.
 - Implementar mecanismos eficientes y eficaces para la distribución equitativa de los beneficios y costos asociados con Redd+.
 - Incrementar el porcentaje de plantaciones forestales (forestación y reforestación) con especies nativas en zonas consideradas como prioritarias.
 - Generar mecanismos de reducción de CO₂ mediante la regeneración natural de masa boscosa en áreas que estaban cubiertas con bosque y dejaron de estarlo.
 - Promover proyectos que eviten la deforestación y degradación de los bosques.
 - Fortalecer la protección y vigilancia de las áreas protegidas.
 - Promover proyectos de mejora de aprovechamiento forestal, incluyendo especies no maderables.
- k) Disminuir la emisión de gases de efecto invernadero en el sector agropecuario.
- Establecimiento de sistemas agroforestales.
 - Prevenir y reducir los incendios forestales provocados por el ser humano y las quemadas controladas durante la habilitación de tierras de cultivo.
 - Prevención y control de la degradación de tierras incentivando la creación de sistemas agroforestales y la regeneración natural de pastizales.
 - Mejorar el sistema de alimentación, manejo y productividad del ganado ovino, bovino y camélido.
 - Promover el manejo adecuado del estiércol y otros residuos pecuarios.
- l) Disminuir la emisión de gases de efecto invernadero en el sector energía.
- Las medidas de mitigación deben estar orientadas a la diversificación de la matriz energética, lo cual implica el desarrollo de energías renovables; promover la eficiencia energética en industrias y servicios residenciales; y mejorar la calidad de los combustibles. Para ello, se deberán diseñar e implementar las siguientes estrategias específicas:
- Implementar incentivos para mejorar la eficiencia en la iluminación del sector residencial, sustituyendo lámparas incandescentes por lámparas fluorescentes.
 - Promover el empleo de estufas ahorradoras de leña y/o cocinas que utilizan biomasa (leña, estiércol animal, carbón vegetal o residuos vegetales), disminuyendo la intensidad de uso de estos elementos.
 - Implementar incentivos para la eficiencia en la refrigeración del sector residencial mediante introducción de equipos de nueva tecnología.
 - Incrementar el uso residencial de gas natural, reduciendo el uso de fuentes de energía.
 - Incrementar el uso de energía solar para el calentamiento de agua.
 - Implementar conexiones de energía eléctrica mediante energías renovables (hidroenergía, energía eólica, solar).
 - Conservación de energía en la industria mediante políticas de ahorro.
 - Realizar análisis del consumo energético (análisis costo-beneficio) en el alumbrado público e implementar proyectos enfocados a incrementar la eficiencia energética.
 - Realizar reciclajes adecuados de los materiales reemplazados como producto de la implementación de proyectos de eficiencia energética
 - Incremento del uso de gas natural en el sector de transporte.

- m) Disminuir la emisión de gases de efecto invernadero en el sector transporte. Estas medidas de mitigación deben estar enfocadas, sobre todo, en el control de las emisiones ocasionadas por el transporte terrestre. En tal sentido, estas medidas podrían incluir:
- Creación de incentivos y mecanismos que promuevan la planificación del transporte urbano orientado a la reducción de emisiones y de su impacto.
 - Renovación del parque automotor.
 - Eficacia de mecanismos de inspección.
 - Promoción del uso del gas natural.
 - La mejora de la calidad de los combustibles y de la tecnología de los vehículos.
 - Ordenamiento del transporte y la circulación terrestre en el nivel nacional.
 - Buscar la sinergia entre proyectos, programas, normas y reglamentos, enfocados a la disminución de gases de efecto invernadero y la emisión de gases contaminantes del aire.
- n) Disminuir la emisión de gases de efecto invernadero en el sector industrial. En este sector, las medidas de mitigación deben enfocarse en la reducción y/o sustitución del combustible de las plantas de procesamiento, para lo cual se requiere promover mecanismos orientados al uso de tecnologías limpias para la generación de energía de uso industrial.
- o) Disminuir la emisión de gases de efecto invernadero en el sector de residuos sólidos y líquidos. Las medidas de mitigación para este lineamiento deben enfocarse en el manejo integrado de los desechos sólidos y líquidos. Estas medidas son estratégicas puesto que pueden incrementar la calidad de vida de poblaciones marginales gracias a la producción de un combustible alterno. En la medida de lo posible, se necesita promover el aprovechamiento de mercados de carbono (voluntario y regulado) en función de su potencial en el país, desarrollando proyectos integrados de manejo con posibilidades de acceso a mercados internacionales a partir de la transformación de los botaderos informales en depósitos manejados, donde se genere electricidad mediante procesamiento, quema o gasificación de desechos.

Prioridad **Conservación y uso sostenible de los bosques y la biodiversidad para la adaptación y la mitigación del cambio climático**

La implementación de la mayoría de estas estrategias permitirá adaptarse y mitigar el cambio climático; a la vez, generar bienes y servicios ecosistémicos y mejorar las condiciones de vida de la población. Los esfuerzos deben enfocarse, en primer lugar, en la disminución de la deforestación de bosques naturales y el aumento de las plantaciones forestales con fines industriales, priorizando aquellas zonas aptas para producción forestal.

Con estas acciones se incentivará la restauración de tierras desprovistas de bosques y se podrá disminuir la presión sobre los bosques naturales. En cuanto a estos últimos, es necesario mencionar que la pérdida de bienes y servicios ecosistémicos ocasionados por la deforestación de bosques naturales no se podrá reemplazar efectivamente mediante el establecimiento de plantaciones forestales, ya que estas últimas no poseen la misma estructura y composición y, por lo tanto, no generan la misma cantidad de bienes y servicios.

En segundo lugar, es necesario mejorar la efectividad de manejo de las áreas protegidas y la gestión de la biodiversidad para la disminución de la vulnerabilidad, mejorar la adaptación al cambio climático y mejorar las condiciones de vida de la población.

Es importante mencionar que las áreas protegidas son los remanentes más importantes de recursos naturales que posee el país; albergan el mayor territorio que se encuentra cubierto por bosques naturales y sirven de refugio para la mayoría de poblaciones de flora y fauna silvestre. En ese sentido, la conservación de los bosques y la biodiversidad constituyen piedras angulares para asegurar la sostenibilidad del desarrollo. Por tal motivo, deben promoverse acciones de manejo, conservación, restauración y rehabilitación de los bosques, la flora y la fauna silvestre para revertir su deterioro y asegurar su sostenibilidad en el mediano y largo plazos.

Meta 1

Un 32% del territorio terrestre se encuentra cubierto por bosques que generan bienes económicos y ambientales para la población.

Resultado 1.1

Los territorios estratégicos para la conservación y protección de bosques cuentan con mecanismos de gestión; generan bienes económicos y ambientales para la población y disminuyen la vulnerabilidad ante las amenazas inducidas por el cambio climático.¹⁸¹

Lineamientos:

- a) Fortalecer la institucionalidad del sector forestal.
- b) Mejorar la gobernabilidad del sector forestal.
- c) Facilitar el desarrollo de mercados de carbono.
- d) Fortalecer los roles de los operadores de justicia ambiental.
- e) Asignar recursos económicos del *Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado* para garantizar la conservación, manejo y recuperación de los bosques.
- f) Disminuir la ocurrencia de incendios forestales e implementar estrategias integrales para su prevención.
- g) Apoyar la implementación de las acciones del *Plan Interinstitucional para la Prevención y Reducción de la Tala Ilegal*.

Meta 2

En 2032, al menos un 29% del territorio del país se encuentra cubierto por bosques naturales y se ha incrementado en un 3% la cobertura forestal por medio de la restauración ecológica en tierras que tienen capacidad de uso para protección y conservación de bosques.

Resultado 2.1

Se han consolidado esfuerzos entre gobiernos locales, instituciones de gobierno y comunidades, lográndose la conservación, protección y manejo sostenible de los bosques naturales en tierras que tienen capacidad para la protección y producción forestal, y se han implementado acciones de restauración ecológica en las tierras desprovistas de bosques con este mismo tipo de capacidad de uso.

Lineamientos:

- a) Fortalecer las concesiones forestales comunitarias y promover la organización y participación de las comunidades locales en actividades de manejo forestal sostenible.
- b) Fortalecer y asegurar la permanencia de los esquemas de incentivos forestales orientados a la protección, conservación y manejo sostenible de los bosques naturales.
- c) Realizar una restauración ecológica considerando el mapa de restauración ecológica y las tierras con capacidad de uso para la conservación y protección de bosques.
- d) Implementar incentivos para la conservación y protección de bosques naturales en tierras con capacidad de uso para protección de bosques,¹⁸² o en territorios que las comunidades locales consideren como prioritarios de acuerdo con sus modos de vida.
- e) Disminuir la tala ilegal y la presión sobre bosques naturales.
- f) Fortalecer las acciones de control y vigilancia en áreas de bosques naturales para disminuir la tala ilegal y la ocurrencia de incendios, y realizar, a la vez, un adecuado monitoreo de plagas y enfermedades.
- g) Replicar experiencias de normas de gobernanza local para la conservación y protección de bosques naturales.

¹⁸¹ Este porcentaje incorpora la conservación, manejo y restauración de los bosques que se encuentran dentro de zonas de muy alta y alta captación y regulación hidrológica.

¹⁸² Entre las estrategias de protección de ecosistemas estratégicos para la regulación del ciclo hidrológico se incluye la implementación de incentivos forestales para la conservación de bosques en zonas de muy alta capacidad para la captación y regulación hidrológica.

Meta 3

Mantener no menos del 2.6% de la superficie terrestre cubierta por plantaciones forestales.

Resultado 3.1

Se ha hecho una restauración ecológica en las tierras que tienen capacidad de uso para producción forestal por medio de procesos de participación ciudadana, tomando en cuenta los aspectos socioeconómicos de la población. La implementación de los lineamientos para la restauración y el manejo forestal deberá considerar la capacidad de uso y el mapa de restauración forestal elaborado por el Inab.

Lineamientos:

- a) Implementar incentivos para el manejo sostenible de los bosques y para la restauración ecológica con fines de manejo.
- b) Fortalecer la industria forestal y monitorear su desempeño.
- c) Promover plantaciones forestales con fines de producción, priorizando tierras con esta capacidad de uso y tomando en cuenta el mapa de restauración forestal.
- d) Fortalecer esquemas de certificación forestal.
- e) Fortalecer la silvicultura de plantaciones forestales y lograr el establecimiento de al menos 170,000 hectáreas de plantaciones forestales con fines de producción, priorizando tierras con capacidad de uso para producción forestal.
- f) Implementar proyectos de incentivos forestales para el establecimiento de plantaciones con fines de aprovechamiento sostenible, involucrando a grupos organizados a nivel local y/o comunal.

Meta 4

Superar los 600 puntos en la efectividad de manejo del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (Sigap).

Resultado 4.1

Se ha incrementado la generación de bienes y servicios ecosistémicos y se han mejorado las condiciones de vida de la población asentada en las áreas protegidas debido a una mayor participación de las comunidades y actores locales en la administración de dichas áreas y en el aprovechamiento sostenible de sus recursos.

Lineamientos:

- a) Incrementar la extensión y número de áreas protegidas, priorizando las áreas del Sigap que presentan vacíos de conservación.
- b) Incorporar a las comunidades asentadas en áreas protegidas en la coadministración de dichas áreas.
- c) Reducir los vacíos del Sigap para alcanzar una adecuada representación de los ecosistemas naturales presentes en el país.
- d) Promoción de la participación de las municipalidades en la coadministración de áreas protegidas.
- e) Fortalecer las concesiones y administración forestal comunitarias en áreas del Estado o municipales.
- f) Establecimiento de corredores biológicos, especialmente en aquellas áreas que coinciden con zonas de recarga hídrica y con bosques de galería (en las riberas de los ríos y lagos).
- g) Incremento de la inversión (pública y privada) para mejorar la efectividad de manejo y conservación de las áreas protegidas.

Meta 5

Reducir a cero la deforestación anual neta en zonas núcleo de áreas protegidas.

Resultado 5.1

No existe pérdida de bosques naturales en zonas núcleo del Sigap.

Lineamientos:

- a) Fortalecer acciones de control y vigilancia en las áreas protegidas.
- b) Fomentar el manejo productivo de los bosques naturales comunales fuera de zonas núcleo y de otras áreas de interés para la conservación.
- c) Establecer proyectos Redd+ en zonas núcleo de áreas protegidas.
- d) Implementar acciones de manejo integrado del fuego.
- e) Involucrar a las comunidades locales en programas de ecoturismo en zonas núcleo de áreas protegidas.
- f) Incorporación de las comunidades locales en acciones de capacitación y en el control y vigilancia de las áreas protegidas.



Al 2032, se han mejorado las capacidades de captación y regulación del ciclo hidrológico para asegurar la cantidad y calidad del agua.

Meta 6

Menos del 14% de las especies se encuentra en peligro de extinción.

Resultado 6.1

Se valora la diversidad biológica y sus servicios ecosistémicos, lo cual se considera una prioridad nacional para el desarrollo humano.

Lineamientos:

- Implementar mecanismos para la valoración estratégica de la diversidad biológica.
- Crear los mecanismos que permitan la investigación, promoción, respeto y protección del conocimiento tradicional ancestral relacionado con la diversidad biológica para mejorar la adaptación al cambio climático.
- Promover la conservación, protección y restauración de la diversidad biológica en sus diversos componentes: ecosistemas, especies y genes.
- Implementar el *Protocolo de Cartagena* para normar y regular el uso de la biotecnología moderna ante el riesgo.
- Implementar proyectos Redd+ u otras iniciativas relacionadas con la mitigación de gases de efecto invernadero en las áreas protegidas.

- Crear incentivos para la conservación de la diversidad biológica.
- Diseñar los mecanismos y ejecutar las acciones que permitan la operatividad de los planes maestros de áreas protegidas, las *Políticas Nacionales de Humedales* y la *Políticas Nacionales de Biodiversidad*, entre otras.

Prioridad

Gestión sostenible de los recursos hídricos para el logro de objetivos sociales, económicos y ambientales

El agua es un bien natural de carácter estratégico porque satisface necesidades vitales, es necesaria para la mayor parte de actividades económicas y resulta indispensable para los procesos ecológicos esenciales. Por tratarse de un bien cuyo comportamiento es espacial y temporalmente irregular, se ha previsto una crisis global del agua, en unos territorios por escasez y en otros por sobreabundancia, lo cual convierte la gestión y gobernanza de este bien natural en un asunto político con proyección regional, continental y global. Por lo tanto, se trata de un asunto de seguridad nacional, ya que el Estado de Guatemala debe garantizar a sus habitantes, primero, el acceso al recurso y, segundo, medidas para protegerlos de los impactos producidos por eventos hídricos extraordinarios (GEA, 2011).

La gestión sostenible de los recursos hídricos obliga a realizar intervenciones en el ciclo hidrológico. Ello obedece a que el cambio climático altera el régimen de lluvias y, por lo tanto, incrementa la vulnerabilidad del país, la economía y los medios de vida de las poblaciones. En ese sentido y de acuerdo con GEA (2011), se debe gestionar el agua como bien natural, dentro de la cuenca hidrográfica y mediante el manejo del suelo y bosque para asegurar la reproducción del ciclo hidrológico y la integridad física de las fuentes de agua y su consecuente escurrimiento, lechos y márgenes de ríos. Asimismo, se requiere implementar acciones para asegurar el acceso al agua durante el verano y/o períodos de sequía, almacenando agua en el invierno. Además, debe protegerse a las personas y sus bienes de los impactos de eventos extremos mediante obras de regulación que contribuyan a disipar la energía de los eventos hídricos extraordinarios.

Por lo tanto, la gestión sostenible de los recursos hídricos para la adaptación al cambio climático y para el desarrollo humano sostenible implica manejar sosteniblemente los recursos naturales en las cuencas hidrográficas, realizar una planificación hidrológica para el almacenamiento del agua durante la época lluviosa, gestionar adecuadamente las aguas subterráneas, mejorar la eficiencia en el uso del agua y lograr el tratamiento y la reutilización de las aguas.

Este proceso requiere de un marco legal que reconozca los derechos de los pueblos indígenas y las formas de manejo de las comunidades locales, asegurando la disponibilidad de agua para el logro de objetivos sociales, económicos y ambientales actuales y futuros.

Meta 1

En el 2032, las instituciones públicas y la sociedad disponen de una Ley de Aguas consensuada, con enfoque de gestión integrada de recursos hídricos.

Resultado 1.1

La GIRH está internalizada en las competencias y funciones de las instituciones del Estado y en el uso que la sociedad hace de los recursos hídricos para el logro de objetivos sociales, económicos y ambientales. Constituye un proceso sistemático para el desarrollo, asignación y monitoreo del recurso hídrico y sus usos, en el contexto de objetivos sociales, económicos y ambientales. La idea fundamental de la GIRH es que los diferentes usos del agua son interdependientes.

A manera de ejemplo, la gran demanda de agua para riego y los drenajes contaminados por la agricultura significan menos agua dulce para beber o para usos industriales. Asimismo, las aguas negras municipales e industriales contaminan ríos y amenazan ecosistemas. Además, las decisiones sobre la cantidad de agua que se debe dejar en un río para proteger la pesca o los ecosistemas puede afectar la cantidad necesaria para cultivar. Como estos ejemplos, hay muchos más que muestran la interdependencia entre los diferentes usos del agua.

Por otro lado, debe considerarse los cuatro principios de Dublín que han sido la base para la realización de reformas en el sector de los recursos hídricos. Estos principios son los siguientes:

- El agua dulce es un recurso finito y vulnerable esencial para mantener la vida, el desarrollo y el medio ambiente.
- El desarrollo del recurso hídrico y su manejo deben basarse en un enfoque participativo, involucrando a los planificadores y a los legisladores en todos los niveles.
- Las mujeres juegan un papel central en la provisión, manejo y preservación del agua.
- El agua tiene un valor económico en todos sus usos competitivos y debe ser reconocido como un bien económico.

Lineamientos:

- a) Realizar una propuesta de ley con enfoque de GIRH que equilibre los intereses de los diferentes sectores de la población.
- b) Realizar una socialización masiva para la aprobación de la propuesta de ley de aguas en Guatemala.
- c) Lograr la aprobación de la ley de aguas con enfoque de GIRH, que reconozca los derechos de los maya, xinka y garífuna, y las formas de manejo de las comunidades locales, que asegure agua en calidad y cantidad para las generaciones futuras y que genere beneficios para toda la población.
- d) Crear los mecanismos legales, institucionales y sociales para la gestión integral de los recursos hídricos.
- e) Incorporar la participación de la mujer en la toma de decisiones.
- f) Crear un sistema o instancia nacional que se encargue del monitoreo de la calidad y estado de los recursos hídricos.
- g) Promover mecanismos de participación ciudadana para el manejo integral de cuencas en el marco de los consejos de desarrollo.

Meta 2

El 100% de las zonas consideradas de muy alta capacidad de regulación y captación hidrológica es protegido y manejado sosteniblemente, con enfoque de cuencas hidrográficas y/o de ordenamiento territorial, con pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna, etaria y de género; de acuerdo con el contexto social.

Resultado 2.1

Se han mejorado las capacidades de captación y regulación del ciclo hidrológico para asegurar la cantidad y la calidad del agua, y se ha disminuido la probabilidad de inundaciones y deslizamientos.

Lineamientos:

- Determinar los sitios prioritarios para la conservación, protección, manejo y restauración de zonas de captación y regulación hidrológica, considerando los contextos socioeconómicos de la población y las formas de organización existentes.
- Implementar incentivos para el manejo sostenible y la restauración ecológica de bosques naturales en zonas de muy alta y alta capacidad de regulación y captación hidrológica.
- Establecer esquemas de pago por servicios ambientales, priorizando áreas estratégicas de bosques comunales. El enfoque de estos esquemas debe ser la mejora de ingresos y beneficios para las comunidades locales, así como la conservación de dichas áreas.
- Establecer prácticas de conservación de suelos y agua en sistemas agropecuarios ubicados en zonas de muy alta capacidad de regulación y captación hidrológica, con pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna, etaria y de género; de acuerdo con el contexto social.
- Implementar prácticas de conservación de suelo y agua en sitios prioritarios¹⁸³ para mejorar la infiltración y disminuir la escorrentía y la erosión de los suelos.
- Establecer esquemas de manejo sostenible en zonas de recarga, considerando la pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna, etaria y de género.

Meta 3.a

Al menos 10,000 millones de m³ de agua están siendo almacenados por medio de lagunetas y embalses.

Meta 3.b

Se ha reducido a cero las pérdidas de vidas humanas a causa de inundaciones.

Meta 3.c

Se cuenta con un plan para el manejo integral de las aguas subterráneas y se han generado normas de aprovechamiento y medidas de manejo, protección y recuperación.

Resultado 3.1

Se ha incrementado la disponibilidad de agua para consumo humano, para la seguridad alimentaria y la generación de energía eléctrica y la industria; asimismo, se ha mejorado la gestión de las aguas subterráneas.

En este ámbito, ampliar la oferta y gestionar los riesgos implica adoptar un conjunto de medidas de regulación del ciclo del agua.

Para la implementación de estos lineamientos deben considerarse como una prioridad, en todos los casos, los procesos de socialización y aprobación de las comunidades locales, de tal manera que se tomen en cuenta las prácticas ancestrales en torno al manejo del agua y la existencia de acuerdos entre oferentes del recurso hídrico y beneficiarios.

Lineamientos:

- Realizar balances hídricos en las cuencas hidrográficas.
- Priorizar cuencas de acuerdo con los contextos biofísicos y socioeconómicos para almacenar aguas superficiales por medio de la implementación de obras de almacenamiento (obras hidráulicas y embalses) para la adaptación de los recursos hídricos al cambio climático.

¹⁸³ Esto significa que estas acciones deben impulsarse donde existen tierras con señales de deterioro y que actualmente se están utilizando para actividades agropecuarias.

- c) Realizar estudios sobre caudales ecológicos en todas aquellas cuencas hidrográficas que se consideren como prioritarias para el almacenamiento de agua por medio de obras hidráulicas y embalses con fines de consumo humano, energéticos y riego, de tal manera que se asegure el caudal mínimo necesario para los ecosistemas o para satisfacer las demandas de la población.
- d) Realizar estudios sobre el estado actual de las aguas subterráneas en el país y elaborar planes estratégicos para su gestión integral.
- e) Implementar estrategias de gestión para el manejo integral de las aguas subterráneas.
- f) Diseñar y construir sistemas de riego e infraestructura hidráulica para la generación de energía eléctrica de beneficio para la región semiárida del país. Estos sistemas deben considerar la gestión ambiental y de riesgos.
- g) Transportar agua entre cuencas hidrográficas con base en criterios ambientales, sociales y culturales, de manera que se extraiga agua de una cuenca con exceso para llevarla a otra con déficit, de común acuerdo entre las comunidades oferentes del recurso y las beneficiarias.
- h) Aplicar sistemas locales de gestión integrada de sequías e inundaciones que reduzcan a cero la pérdida de vidas y minimicen la pérdida de bienes y medios de vida. Estos sistemas deberán priorizar grupos vulnerables, focalizándose en las áreas que presentan mayores riesgos.
- i) Establecer un sistema de control de usos de las aguas subterráneas de los mantos acuíferos del Valle de Guatemala, que permita conocer la demanda real y el comportamiento de la fuente, para luego, mediante acuerdos adoptados entre los usuarios, definir normas de aprovechamiento y medidas de manejo, protección y recuperación. Esta experiencia debe replicarse en todo el territorio donde se utilice aguas subterráneas.

Meta 4

Al menos el 50% de las tierras consideradas como de muy alto y alto potencial para riego poseen sistemas eficientes de riego para la mejora de la productividad agrícola.

Resultado 4.1

Existe mayor productividad agropecuaria para la seguridad alimentaria y para la mejora de las condiciones de vida —principalmente de los hogares en infrasubsistencia y subsistencia— debido a la implementación de obras de riego y a la mejora de su eficiencia.

Lineamientos:

- a) Promover la organización de productores para mejorar la eficiencia del riego existente y para introducir nuevas áreas de riego, con una perspectiva equitativa y con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna.
- b) Manejar integralmente las cuencas hidrográficas donde existe riego.
- c) Desarrollar obras de regulación hídrica adaptadas a los contextos biofísicos y socioeconómicos de los territorios.
- d) Promover la implementación y utilización de sistemas eficientes de riego para aumentar la producción agropecuaria por medio del uso sostenible del agua con enfoque de cuenca y considerando las dinámicas territoriales.
- e) Realizar investigación y análisis de costo/beneficio para el uso de aguas servidas municipales en sistemas de riego.
- f) Introducir obras eficientes de riego, priorizando fincas de infrasubsistencia y subsistencia.
- g) Elevar la producción y productividad de alimentos para el autoconsumo y el mercado.
- h) Implementar las acciones descritas en las *Políticas Nacionales de Riego*.

Meta 5

Al menos un 30% de las aguas utilizadas son tratadas y reutilizadas.

Resultado 5.1

Derivado del tratamiento y la reutilización de aguas, se han mejorado las condiciones de los ecosistemas y la productividad agrícola y las condiciones de vida de la población.

Lineamientos:

- a) Separar los drenajes de aguas pluviales y residuales para mejorar su tratamiento y reutilización.
- b) Conectar los sistemas de drenajes de aguas residuales a plantas de tratamiento en todas las zonas urbanas del país.
- c) Planificar el desarrollo de infraestructura de saneamiento y plantas de tratamiento en áreas rurales de acuerdo con los contextos biofísicos y socioeconómicos.
- d) Aplicar el reglamento de aguas residuales.
- e) Aplicar impuestos municipales para el tratamiento de aguas.

- f) Tratar el 100% de las aguas residuales provenientes de la industria.
- g) Establecer una planta de tratamiento por municipio para el tratamiento de las aguas residuales.

Meta 6

Las 38 cuencas hidrográficas del país cuentan con un índice de calidad de agua.

Resultado 6.1

En el año 2020, se cuenta con información sobre la calidad y cantidad de agua de las 38 cuencas hidrográficas del país.

Lineamientos:

- a) Fortalecer las capacidades técnicas del Insivumeh y el Marn para la caracterización de los recursos hídricos en cuencas prioritarias.
- b) Realizar muestreos sistemáticos para determinar la calidad y cantidad del agua en sitios estratégicos de las 38 cuencas principales del país.
- c) Con base en información sobre la calidad y cantidad del agua, priorizar cuencas hidrográficas para su manejo integral en el nivel de subcuencas o microcuencas.

Meta 7

Incrementar al 90% el acceso a agua potable y saneamiento mejorado.

Resultado 7.1

La población se ha visto beneficiada por un aumento en el acceso a agua potable y saneamiento mejorado.

Lineamientos:

- a) Garantizar la potabilización de agua para consumo humano.
- b) Implementar programas de educación para el uso eficiente del agua, su tratamiento y reutilización. Estos programas deben promover la equidad y considerar la pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna y de género.

- c) Ampliar y mejorar la infraestructura de abastecimiento de agua para consumo humano y saneamiento básico, considerando las dinámicas ambientales, de riesgo y las formas de organización local para la administración de dichos servicios en el territorio.
- d) Promover técnicas de captación de agua de lluvia para consumo humano en áreas rurales y urbanas, como mecanismos de adaptación al cambio climático.
- e) Realizar plantas de tratamiento en sitios prioritarios en el nivel municipal, considerando la variable de riesgos.
- f) Separar los drenajes de aguas residuales y superficiales. Los drenajes de aguas residuales deben estar conectados con plantas de tratamiento para mejorar la eficiencia y ampliar su vida útil.
- g) Implementar las acciones de las *Políticas de Agua y Saneamiento*.

Prioridad
Tecnificación agrícola y agricultura familiar para la seguridad alimentaria con pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna, etaria y de género

Uno de los rasgos de la problemática actual relacionada con el acceso a la tierra es la disminución del tamaño de la superficie de tierra disponible para la producción agropecuaria y el aumento de la concentración de las tierras en un pequeño segmento de la población que apenas alcanza un 1.86% de propietarios.

Ante esta situación deben focalizarse esfuerzos que permitan incrementar la productividad agrícola en áreas cada vez más pequeñas de tierra. En ese sentido, las acciones deberán reorientarse hacia una agricultura tecnificada y hacia una agricultura familiar como alternativas para mejorar la productividad y la seguridad alimentaria. Asimismo, se debe promover una diversificación de los ingresos de las comunidades para disminuir la dependencia de las familias campesinas de la agricultura.

Meta 1

El 100% de los hogares agrícolas en estado de infrasubsistencia y el 50% de los hogares en estado de subsistencia han visto beneficios en sus niveles de productividad agrícola debido a la implementación de proyectos de agricultura familiar y agricultura tecnificada.

Resultado 1.1

Se ha mejorado la productividad en hogares agrícolas en estado de subsistencia e infrasubsistencia.

Lineamientos:

- a) Priorizar el logro de los objetivos del plan para la implementación de la *Políticas de Desarrollo Rural Integral*.
- b) Realizar estudios que permitan proyectar las demandas de alimentos en el territorio nacional, en función del incremento de la población del país.
- c) Fortalecer programas de infraestructura de apoyo a la producción y comercialización rural.
- d) Brindar asistencia técnica y financiera a cooperativas y organizaciones de productores rurales.
- e) Apoyar la investigación y desarrollo de conocimientos para la producción rural por medio del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (Icta).
- f) Generación de empleo agropecuario y no agropecuario principalmente en familias en condiciones de subsistencia e infrasubsistencia.
- g) Implementar acciones de programas y proyectos relacionados con el fortalecimiento de la Agricultura Familiar. Implementar las acciones de las *Políticas Nacionales de Riego*, orientándolas a los hogares agrícolas en estado de subsistencia e infrasubsistencia.
- h) Dotar de fondos y apoyar la extensión de producción de granos básicos, hortalizas, frutas y especies pecuarias.
- i) Promover proyectos productivos que favorezcan la seguridad alimentaria.
- j) Promover la diversificación de la agricultura rural sostenible.
- k) Apoyar al sector cooperativo, así como el establecimiento de alianzas multisectoriales para la disponibilidad de alimentos y materias primas para la producción rural.
- l) Mejorar los procesos de manejo postcosecha (secado y ensilaje de granos básicos).
- m) Desarrollo de proyectos pecuarios.

- n) Implementar obras hidráulicas para el desarrollo de sistemas de riego para la producción agrícola rural, respetando la percepción y opinión de los pueblos y comunidades locales.
- o) Promover la creación de alianzas público-privadas para el establecimiento de encadenamientos productivos en el área rural.
- p) Impulsar el desarrollo de la investigación y la innovación tecnológica para la producción agrícola rural, considerando las prácticas ancestrales locales y la gestión de riesgo.
- q) Planificar y desarrollar inversiones que permitan mejorar la infraestructura productiva.
- r) Apoyar el acceso a mercados y propiciar el desarrollo agroindustrial con pertinencia de género, etaria y de pueblos maya, xinka y garífuna.
- s) Establecer procesos sistémicos de seguimiento y evaluación que garanticen la calidad del gasto, la rendición de cuentas y la transparencia.
- t) Apoyar la agricultura de patio.
- u) Recuperar suelos degradados por medio de medidas físicas y manejo de agua, en el ámbito familiar.
- v) Implementar proyectos de agricultura tecnificada.
- w) Implementar proyectos alternativos a la agricultura como fuentes de ingreso complementario para las familias, tales como el turismo comunitario y la manufactura de artesanías.

Prioridad

Ordenamiento territorial para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la producción agropecuaria y la adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos.

El suelo es la base fundamental y de soporte para viabilizar las actividades agropecuarias del país, para la generación de ingresos y para satisfacer las demandas alimentarias de la población. El uso del suelo de acuerdo con su capacidad y con base en planes de ordenamiento territorial es estratégico para el país, ya que por medio de esto se mejoran los procesos de recarga de acuíferos, se mantiene la fertilidad de los suelos —y, por consiguiente, su capacidad productiva— y se disminuye la probabilidad de ocurrencia de inundaciones y deslizamientos.

El ordenamiento territorial integral con enfoque de manejo de cuencas hidrográficas es estratégico para el logro del desarrollo sostenible en los territorios. Por lo tanto, deben



El 100% de los municipios cuenta con planes de ordenamiento territorial integral que se implementan satisfactoriamente.

promoverse planes de ordenamiento territorial con enfoque de cuencas que definan objetivos, directrices, políticas, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para administrar y orientar estrategias que determinen el uso ideal de la tierra de acuerdo con su capacidad de uso, localización de la población y la vivienda, las actividades socioeconómicas y extractivas, las vías, servicios, áreas protegidas y amenazas naturales, entre otros. Todo ello con el objeto de mejorar las condiciones de vida de la población, disminuir la vulnerabilidad, incrementar la productividad agropecuaria, manejar, conservar y restaurar los recursos naturales, y mejorar la adaptación al cambio climático y mitigación de sus impactos, entre otros.

Por medio de los planes de ordenamiento territorial deben planificarse los usos del territorio y orientar provisoriamente los procesos de ocupación del mismo. Por su carácter integral, participativo, democrático y prospectivo, el plan debe articular en el espacio tanto los aspectos sectoriales —por medio de la proyección espacial de las políticas ambientales, sociales, culturales y económicas— como los aspectos territoriales, de uso y ocupación.

Meta 1

El 100% de los municipios cuenta con planes de ordenamiento territorial integral que se implementan satisfactoriamente.

Resultado 1.1

Se han mejorado las condiciones de vida de las poblaciones y los bienes y servicios ecosistémicos por medio de la implementación de planes de ordenamiento territorial integral, con enfoque de cuencas hidrográficas. Como resultados asociados se pueden mencionar:

- El mejoramiento de las condiciones de vida de la población.
- El sobreuso del suelo del territorio nacional no supera el 15%.
- Se conserva y recupera el suelo propenso a erosión y que se encuentra en sobreuso para el incremento de la productividad agropecuaria y la dinamización de la economía de las familias rurales.

- Se ha reducido la vulnerabilidad de la población ante las amenazas inducidas por el cambio climático.
- Se cuenta con territorios ordenados y con marcos jurídicos nacionales y locales que permiten el cumplimiento de las actividades en la zonificación territorial.
- Se dispone de los estudios que determinan los límites máximos de expansión de las actividades agroindustriales de acuerdo con la capacidad de uso de la tierra, la disponibilidad de recursos hídricos y los contextos socioeconómicos de las poblaciones locales.
- Se ha mejorado y ordenado la ocupación de las viviendas y el desarrollo urbano.
- Se realiza un aprovechamiento ordenado y sostenible de las actividades extractivas (minería y petróleo), asegurando la sostenibilidad ambiental, respetando los derechos de los pueblos maya, xinka y garífuna, y mejorando las condiciones de vida de las poblaciones locales (todo bajo el marco del ordenamiento territorial).
- Regulaciones adecuadas que consideren las externalidades negativas que surgen de la presión sobre los recursos, particularmente sobre los no renovables.
- Incorporar en las políticas, la legislación y los programas los principios del desarrollo sostenible, con el fin de evitar la pérdida de los recursos del medio ambiente.
- Acuerdos sociales que incluyan el compromiso de destinar mayores recursos (humanos y financieros), con el fin de mejorar las prácticas de gestión ambiental.
- Mejoramiento de los mecanismos de control, evaluación e información ambiental.
- Incentivar los procesos productivos relacionados con la generación de energía renovable.

Lineamientos:

- a) Generar las condiciones sociales y políticas para la implementación de planes de ordenamiento territorial.
- b) Elaborar planes de ordenamiento territorial integral con enfoque de cuencas que articulen los temas de adaptación y mitigación del cambio climático.
- c) Articular los procesos de ordenamiento territorial con los instrumentos de planificación existentes y con las políticas públicas relacionadas con el desarrollo rural integral, urbano, ambiental y social.
- d) Asegurar que todos los planes de ordenamiento territorial cuenten con un carácter participativo, consideren la pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna, etaria y de género, y se enmarquen en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR).

- e) Establecer consejos de ordenamiento territorial o de cuencas que se encuentren articulados con los consejos de desarrollo.
- f) Establecer prácticas de conservación de suelos en territorios degradados, considerando la pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna, etaria y de género.
- g) Implementar incentivos para la utilización de la tierra de acuerdo con su capacidad de uso.
- h) Lograr consenso social en torno al aprovechamiento de recursos naturales no renovables.
- i) Realizar evaluaciones nacionales de los impactos ambientales de la explotación minera y petrolera.
- j) Lograr que el aprovechamiento de recursos naturales no renovables (minería y petróleo) se haga únicamente bajo los lineamientos de un ordenamiento territorial que asegure la sostenibilidad ambiental, respete los derechos de los maya, xinka y garífuna, mejore las condiciones de vida de las poblaciones locales y garantice condiciones dignas para la clase trabajadora.
- k) Velar por la realización de estudios de impacto ambiental (EIA) de calidad, así como por el monitoreo de las empresas.

Prioridad Producción agropecuaria para la seguridad alimentaria.

Las tierras aptas para la producción agropecuaria y, sobre todo, para la producción de granos básicos son cada vez más escasas en el país. Ello obedece a la expansión de la agroindustria, la ganadería extensiva, el hule y las plantaciones forestales establecidas primordialmente con especies exóticas. Esta situación está obligando a utilizar tierras no aptas para la agricultura, produciendo sobreuso y, por consiguiente, incidiendo en el deterioro de dichas tierras. Como consecuencia, se da una serie de repercusiones relacionadas principalmente con la alteración del ciclo hidrológico y la pérdida de bienes y servicios ecosistémicos.

Meta 1

Asegurar la disponibilidad de tierras con capacidad de uso para la producción de granos básicos que garanticen la seguridad alimentaria.

Resultado 1.1

Se ha mejorado la productividad de granos básicos y la productividad pecuaria, lo cual permite garantizar la seguridad alimentaria desde una perspectiva que considera la pertinencia de género, pueblos maya, xinka, garífuna y etaria.

Lineamientos:

- Realizar estudios de taxonomía y capacidad de uso de la tierra para la determinación de tierras potenciales para la producción pecuaria, de granos básicos y para sistemas agroforestales y silvopastoriles.
- Establecer sistemas agroecológicos centrados en el mejoramiento de la producción y la sostenibilidad ecológica de los sistemas de producción.
- Realizar prácticas de conservación de suelo y agua en tierras que se dedican a la producción de granos y que presentan síntomas de deterioro.
- Crear incentivos a los productores que utilicen tierras de acuerdo con su capacidad de uso para la producción de granos básicos.
- Crear cadenas de valor para los principales cultivos básicos en el nivel local.
- Desarrollar infraestructura y las condiciones necesarias para el comercio de productos agrícolas.

Prioridad Manejo integral y participativo de los desechos sólidos.

Los esfuerzos actuales relacionados con la gestión de los desechos sólidos son insuficientes. Esta situación está ocasionando la contaminación de los suelos y los recursos hídricos. Por ello, es urgente implementar acciones estratégicas que permitan mejorar la gestión de los desechos sólidos en el país. Estas acciones deben iniciar con la recolección y transporte de los residuos hacia botaderos legalmente autorizados, que cuenten con estudios de impacto ambiental y donde se promueva el reciclaje y reutilización de dichos residuos.

Por último, es importante mencionar que las municipalidades deben desarrollar sistemas de cobro dirigidos principalmente a los sectores generadores de desechos (la industria, por ejemplo), asegurando de esta manera los recursos que se necesita para su gestión.

Meta 1

El 100% de los municipios implementa acciones participativas de manejo integrado de los desechos sólidos y se encuentra organizado para el tratamiento de sus desechos por medio de rellenos sanitarios con tecnología avanzada.

Resultado 1.1

Se ha mejorado la gestión integral de los desechos sólidos gracias a la participación de las comunidades locales y las municipalidades, y por medio de acciones para la concienciación la población.

Lineamientos:

- Realizar una sistematización, un diagnóstico y una línea base sobre la situación actual relacionada con la gestión integral de los desechos sólidos en Guatemala.
- Proponer o readecuar las rutas para el tren de recolección de basura con base en los resultados del diagnóstico.
- Ampliar el acceso de la población a servicios de recolección de basura.
- Implementar campañas de concienciación en el nivel local para la participación de la población en el sistema municipal de gestión de residuos y desechos sólidos.
- Realizar propuestas comunitarias o municipales para la implementación de centros de recolección y clasificación de desechos sólidos en lugares estratégicos según condiciones climáticas, orográficas, físicas, infraestructura vial y cercanías de interés o impactos.
- Realizar estudios de impacto ambiental para los botaderos de basura con autorización municipal y para la apertura de nuevos botaderos.
- Construir rellenos sanitarios con tecnología avanzada y considerando la ubicación, geología, tipos de suelo, orografía, condiciones climáticas, accesibilidad e infraestructura, distancia y, sobre todo, los aspectos socioeconómicos y culturales. Según el tipo de tecnología, manejo, aprovechamiento y condiciones topográficas, estos rellenos deberán implementar mecanismos para la impermeabilización de suelos por medio de geomembranas, manejo de lixiviados, diseño de infraestructura para el aprovechamiento de biogás, diseño de la planta de clasificación de residuos, incorporación de básculas y maquinaria pesada, entre otros.

- h) Diseñar e implementar programas de manejo de desechos y residuos sólidos de alta peligrosidad (industriales, hospitalarios y mineros, entre otros).
- i) Diseñar los mecanismos para la reutilización, reciclado y comercialización de desechos tanto orgánicos como inorgánicos (con énfasis en residuos electrónicos, cauchos y polietilenos), aprovechando y mejorando las cadenas actuales.
- j) En las municipalidades o mancomunidades, asegurar una gestión adecuada de los actuales procesos de recolección, manejo, clasificación y separación de desechos, tomando en cuenta a los actores que intervienen en los sistemas actuales.
- k) Diseño e implementación del reglamento municipal de gestión y manejo integral de residuos y desechos sólidos.
- l) Promover una iniciativa de ley que reduzca el uso de materiales plásticos y favorezca la utilización de materiales biodegradables y con menor tiempo de descomposición en los procesos industriales, de comercialización y uso.
- m) Imponer sanciones drásticas a los contaminantes por desechos sólidos o a los que no manejen adecuadamente sus desechos y residuos.
- n) Eliminación de basureros clandestinos para evitar que los desechos lleguen a los cauces de ríos y los cuerpos de agua.
- o) A mediano y largo plazos, desarrollar entre la población una cultura de separación y clasificación, reducción, reutilización y reciclaje de desechos.
- p) Considerar que las propuestas o la implementación de los proyectos para el manejo integral de los desechos sólidos se hagan desde el punto de vista comunitario, municipal, mancomunado, para que sean económica, social y ambientalmente viables.

Prioridad

Gestión sostenible de los sistemas marino costeros, sitios Ramsar y sistemas lacustres y fluviales, considerando la pertinencia de género, de pueblos maya, xinka, garífuna y etaria.

En cuanto a las zonas marino costeras, sitios Ramsar y sistemas lacustres y fluviales, es importante enfocar esfuerzos en las reservas territoriales del Estado. En estas áreas existe ingobernabilidad generada por la debilidad institucional, los marcos legales y la falta de políticas públicas. Esta

situación genera deterioro de las zonas marino costeras y contaminación de los cuerpos de agua. Por otro lado, es importante mencionar que muchas de estas áreas carecen de servicios básicos, tales como vivienda, salud, educación, agua potable y saneamiento básico.

Por todo ello, se debe retomar el control de estas zonas con el objeto de detener su deterioro ambiental, resolver los problemas de seguridad y, sobre todo, mejorar las condiciones socioeconómicas de los habitantes. Estas zonas deberán impulsarse para propósitos culturales y para fines de conservación, turismo sostenible y recreación.

De acuerdo con Iarna/URL (2009), se hace especialmente evidente la necesidad de implementar un plan integral para la conservación del ecosistema de manglar, asegurando la persistencia de un hábitat del que dependen muchas de las especies de importancia socioeconómica. Asimismo, es necesario poner en práctica un manejo ordenado de los bienes pesqueros, basándolo en evidencia científica que identifique, cuantifique y calcule máximos de cosecha con el fin de establecer medidas de gestión adecuadas para la extracción de las especies comercialmente importantes. Por lo tanto, el manejo integrado de la zona marino costera requiere sinergias institucionales efectivas y contundentes que permitan revalorizar los beneficios que se reciben de esta importante región. En primera instancia, se debe reducir la duplicidad de esfuerzos, optimizar los escasos recursos asignados a las instancias estatales vinculadas con el manejo de la zona y, con posterioridad, incidir en una mayor inversión para el uso y conservación de los bienes y servicios que ofrece.

Meta 1.a

Se implementan planes integrales de manejo en las zonas marino costeras del país, donde se ha mejorado la gobernabilidad.

Meta 1.b

La pérdida de cobertura de mangle se ha disminuido a cero.

Resultado 1.1

El deterioro de las zonas marino costeras, zonas Ramsar, ecosistemas lacustres y los ecosistemas asociados con los ríos principales se ha reducido y se ha promovido su conservación, restauración y manejo sostenible.

La implementación de los lineamientos vinculados con este resultado debe enfocarse en el manejo integrado de cuencas hidrográficas, el ordenamiento territorial y el fortalecimiento de los marcos normativos, políticas públicas e institucionales. Estos aspectos demandan una amplia participación ciudadana que considere la pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna, etaria y de género.

Al respecto, es importante mencionar que muchas de las acciones que se plantean en todo este apartado son acciones de manejo de cuencas y de gestión ambiental que ayudan a mejorar las condiciones de las zonas marino costeras, zonas Ramsar, ecosistemas lacustres y los ecosistemas asociados con los ríos principales. Además, se mejora la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos.

Por último, es importante enfatizar la relevancia que tiene aprobar una ley de aguas con enfoque de GIRH, cuya implementación mejoraría significativamente la gestión de estas zonas.

Lineamientos:

- a) Promover un manejo integrado de cuencas hidrográficas influyentes en zonas marino costeras, sitios Ramsar y ecosistemas lacustres, considerando los aspectos biofísicos, sociales y económicos. Este manejo debe tomar en cuenta la participación de la sociedad civil.
- b) Desarrollar líneas y programas de investigación para la identificación de umbrales óptimos para el aprovechamiento sostenible de recursos hidrobiológicos.
- c) Cumplir con el marco legal nacional e internacional aplicable al tema marino costero, sitios Ramsar y sistemas lacustres y fluviales.
- d) Controlar la degradación y contaminación de los ecosistemas en zonas marino costeras, sitios Ramsar, sistemas lacustres y fluviales.
- e) Conservar y restaurar ecosistemas degradados en los ecosistemas de zonas marino costeras, sitios Ramsar, sistemas lacustres y fluviales.
- f) Asegurar la conservación y protección de áreas de mangle en las zonas marino costeras.
- g) Restaurar zonas degradadas de mangle y otros ecosistemas estratégicos de zonas marino costeras, sitios Ramsar, ecosistemas lacustres y ecosistemas asociados con los ríos principales. Esto deberá hacerse con participación de la sociedad civil.

- h) Diseñar los mecanismos y ejecutar las acciones que permitan la operatividad de la *Políticas Marino Costeras* y las *Políticas Nacionales de Humedales*.
- i) Analizar y mejorar la institucionalidad relacionada con el manejo de lagos y sistemas fluviales para garantizar la conservación y manejo sostenible de los recursos naturales en cuencas y bosques ribereños.

Meta 2

Se han ampliado las áreas de las zonas marino costeras, sitios Ramsar, ecosistemas lacustres y pluviales que se encuentran bajo algún mecanismo de uso sostenible y/o conservación.

Resultado 2.1

Se han mejorado las condiciones de vida de las poblaciones que dependen de los servicios que se generan en las zonas marino costeras, sitios Ramsar y ecosistemas acuáticos.

Lineamientos:

- a) Normar el aprovechamiento de las especies marinas y costeras de acuerdo con criterios de sostenibilidad (umbrales óptimos) que garanticen oportunidades sociales y económicas en el largo plazo.
- b) Implementar proyectos de acuicultura que beneficien a poblaciones de escasos recursos.
- c) Implementar proyectos productivos sostenibles para la diversificación de ingresos en las comunidades locales.
- d) Incrementar el acceso a servicios públicos de agua potable, saneamiento y electrificación, entre otros.

Meta 3

En 2032 existe una mayor gobernabilidad y control de las reservas territoriales del Estado, las cuales están siendo efectiva y eficazmente gestionadas.

Resultado 3.1

Existen mayores capacidades para el manejo de las reservas territoriales del Estado, tanto en los espacios costeros como en los lagos y ríos del país.

Lineamientos:

- a) Fortalecer a la institución rectora para garantizar los mecanismos técnicos, administrativos y legales que mejoren la gestión de las reservas territoriales del Estado con propósitos ambientales, de seguridad, económicos, sociales, culturales y recreativos.
- b) Definir la zonificación de las reservas territoriales del Estado para el manejo sostenible de los recursos naturales y para la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones locales.
- c) Privilegiar un enfoque de ecosistemas en el manejo de las reservas territoriales del Estado.
- d) Realizar el catastro de las reservas territoriales del Estado para incrementar ingresos económicos y mejorar la capacidad de gestión de la institución rectora.

Prioridad Acceso a energía de calidad y con cobertura nacional.

La energía, como factor de desarrollo social, es fundamental para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Favorece la superación de la pobreza y el incremento de los ingresos familiares; apoya el desarrollo de actividades sociales, productivas, comerciales y agrícolas. Asimismo, contribuye a elevar la calidad de la habitabilidad, pues permite el acceso a la energía eléctrica domiciliar y la prestación de diversos servicios básicos, entre ellos el acceso al agua para el consumo humano.

Resultado 1

Las condiciones de vida de la población rural han mejorado con el acceso a los servicios que facilita la energía eléctrica, tales como luz residencial, tecnologías de información y comunicación y facilidades de educación, formación y salud.

Meta 1

Cobertura de energía del 100% en las áreas rurales, para uso domiciliar.

Lineamientos:

- a) Ampliar la cobertura de energía eléctrica domiciliar en las áreas rurales mediante el fortalecimiento del programa de electrificación rural.

- b) Garantizar el servicio básico de energía eléctrica domiciliar, con una tarifa acorde al ingreso de las familias que habitan en las áreas rurales.
- c) Establecer los mecanismos interinstitucionales que permitan el funcionamiento y acceso permanente de la población a los servicios vitales que necesitan energía.
- d) Incorporar a la canasta básica el costo de la energía eléctrica.

Meta 2

Energía de calidad en todo el país para su utilización en actividades productivas, industriales, comerciales y agrícolas.

Lineamientos:

- a) Asegurar que en todo el territorio nacional la energía eléctrica sea constante y estable, independientemente de su fuente de generación.
- b) Establecer los mecanismos para que el sistema de cobertura de energía esté protegido por instrumentos de transferencia de riesgos y contingencia, para asegurar su funcionamiento a pesar de eventos naturales y antrópicos adversos.

Prioridad Incremento de la participación de la energía renovable en la matriz energética, considerando la participación ciudadana y con pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna, de género y etaria.

Esta prioridad se centra en disminuir el consumo de los volúmenes de leña y mejorar su eficiencia, así como en el incremento de las fuentes renovables en la matriz energética y la utilización de combustibles diferentes del petróleo.

Es importante reiterar que la leña es la principal fuente energética del país. Por tal motivo, se debe impulsar la disminución del consumo de leña y el uso eficiente de este recurso, para evitar la degradación de los bosques y disminuir los efectos negativos que la combustión y el acarreo de leña causan sobre la salud de las personas. Para la implementación de estas acciones debe considerarse la pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna, de género y etaria, así como los lineamientos de la *Estrategia Nacional para la Reducción y Uso Eficiente de la Leña en Guatemala*.

Por otro lado, es importante mencionar el potencial que tiene el país para la generación de energía eléctrica por medio de fuentes renovables. Ello hace necesaria la ampliación en el uso de dichas fuentes para la generación de energía eléctrica, mejorando así la competitividad y disminuyendo las emisiones de gases de efecto invernadero. Estas acciones deberán realizarse de acuerdo con los lineamientos de las *Políticas Energéticas Nacionales*, priorizando la implementación de pequeñas hidroeléctricas administradas con la participación de las comunidades locales, y de proyectos de geotermia y generación de energía solar y eólica.

Meta 1

Reducir el consumo de leña a 2.00 m³/persona/año.

Resultado 1.1

Se ha disminuido el consumo de los volúmenes de leña y se han mejorado las condiciones de salud de los hogares que consumen leña.

Lineamientos:

- Lograr el equilibrio entre la oferta y la demanda de leña que se consume en los hogares.
- Establecer al menos 50,000 hectáreas de plantaciones forestales con fines energéticos en sitios altamente prioritarios y que permitan incrementar la oferta de leña, de acuerdo con los contextos biofísicos y socioeconómicos de la población.
- Instalar al menos 70,000 estufas ahorradoras de leña, en un proceso con pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna y de género; desde una perspectiva de equidad.
- Diseñar los mecanismos para la implementación de la *Estrategia Nacional para la Reducción y Uso Eficiente de la Leña en Guatemala*.
- Implementar proyectos alternos de energía para uso domésticos

Meta 2

Se ha ampliado la participación de la energía renovable en la matriz energética eléctrica, considerando los precios, la oferta, el cambio climático y los aspectos biofísicos y culturales de la población.

Resultado 2.1

Se ha ampliado la participación de energía renovable en la matriz energética eléctrica.

Lineamientos:

- Implementar pequeños proyectos hidroeléctricos gestionados en el nivel comunitario, que procuren equidad y que tengan pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna.
- Construir capacidades comunitarias para la administración de pequeños proyectos hidroeléctricos.
- Construir obras para la generación de energía eléctrica por medio de recursos renovables (hídricos, geotérmicos, eólicos, solar y biomasa), tomando en cuenta la legislación ambiental, el *Convenio 169* de la OIT y los contextos socioeconómicos y culturales de la población.
- Asegurar que el 100% de los nuevos proyectos de energía renovable incorporen los temas de sostenibilidad y cambio climático y, sobre todo, que consideren el *Convenio 169* de la OIT y los contextos socioeconómicos y culturales de la población.
- Lograr ahorro en el consumo de energía en el sector comercio e industria.

Meta 3

El 10% del combustible utilizado se deriva de combustibles no fósiles.

Resultado 3.1

Han disminuido las emisiones de gases de efecto invernadero, incrementándose la calidad del aire y la salud debido a la utilización de combustibles no fósiles.

Lineamientos:

- Revisar y armonizar los marcos legales para la utilización de combustibles no fósiles en el mercado interno. Estas acciones deberán considerar todos los marcos políticos y legales, de manera que no se generen incentivos perversos hacia el ambiente o hacia la sociedad.
- Identificar zonas potenciales para la producción de combustibles no fósiles que no compitan con tierras para producción agropecuaria y que incluyan procesos de socialización a nivel territorial.
- Establecer cultivos para la producción de combustible no fósil que genere beneficios en el ámbito rural y que considere las variables ambientales y de cambio climático.

1 Toj



08 DE FEBRERO DE 2013

*Fecha en que el CONADUR aprobó el proceso de formulación del
Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*

*“Después se agregaron todas las tribus: rabinalenses, kakchikeles,
los de la casa de pájaro, con los que se llama Yakí hoy. Aquí fue
donde se fueron cambiando las lenguas de las tribus, se hicieron
diferentes; ya no se entendían entre ellos cuando vinieron de Tul de
Agua. Aquí fue donde se dividieron: unos se fueron hacia el Oriente,
fueron muchos los que vinieron acá.”*

(Jiménez, 1978, pág. 70 y 71)

14 | El Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo

El Estado democrático de derecho debe responder a cuatro criterios fundamentales: el imperio de la ley; el principio de legalidad de la administración pública; la coordinación, separación y contrapeso de los poderes del Estado; y la garantía y respeto a los derechos humanos. Solo bajo estas premisas, que incluyan la visión subsidiaria del Estado —en el que este sea un ente complementario de los actores privados en el mercado—, se podrá consolidar el esquema liberal social que exigen las actuales generaciones. Un equilibrio entre Estado y mercado, entre autoridad y libertad.

El enfoque de derechos humanos debe ser el eje transversal de las políticas públicas para garantizar el goce de las libertades individuales, complementadas con los derechos económicos, sociales y culturales. Estos derechos deben ser garantizados por parte del Estado de una manera integral. El ser humano libre que describen las cartas fundamentales y los convenios internacionales no puede estar desprovisto de un mínimo de garantías sociales que le permitan una calidad de vida que se traduzca en el respeto a la dignidad de la persona.

Un gran reto para el Estado guatemalteco continúan siendo las brechas y asimetrías económicas, sociales y culturales que persisten en su población. La garantía de los derechos humanos implica el fortalecimiento de los espacios ciudadanos, la garantía de la igualdad de género, el respeto por las diferencias, la erradicación de la exclusión, el racismo y discriminación, y el fomento de una cultura de paz en armonía con la protección del ambiente y los recursos naturales.

La conformación, estructura, funcionamiento y capacidades del Estado constituyen la piedra angular del desarrollo. Los desafíos que impone la lucha contra la pobreza, el crecimiento equitativo, la reducción de las inequidades y el bienestar de los y las ciudadanas demandan un rol activo y estratégico del Estado. Se requiere un Estado moderno, fuerte, con funciones reguladoras y promotoras del desarrollo, que genere las oportunidades y condiciones para que las personas vivan una vida de calidad.

El Estado para el desarrollo debe ser eficiente y eficaz, conformado por funcionarios públicos capaces y comprometidos con la ética y la integridad. Debe ser un Estado democrático, representativo, legítimo, que promueva la participación ciudadana y la descentralización del poder, y que sea, además, garante del cumplimiento de la ley.

Solo un Estado fortalecido institucionalmente, con incidencia estratégica y subsidiaria en su rol económico, articulador del desarrollo y la equidad, respetuoso de los derechos fundamentales de las personas y partícipe de los enfoques regionales y mundiales, podrá tener una visión de largo plazo que permita la promoción del bien común entre la sociedad guatemalteca.

Breve conceptualización del Estado guatemalteco: republicano, democrático y representativo

Concebido como el ente cuya función principal es regular la diversidad de intereses de una población específica en un territorio determinado, el Estado, desde su origen, ha constituido el núcleo y eje de toda acción económica, social y política. Estas acciones, que mayoritariamente competen y operan en el ámbito público, requieren directrices deliberadas para que los objetivos y necesidades de la ciudadanía sean satisfechos sin trasgredir el interés colectivo.

El Estado guatemalteco se define constitucionalmente bajo la articulación de tres criterios: su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo (artículo 140 de la *Constitución Política de la República*). Esto conlleva la separación y control de los poderes del Estado, la participación ciudadana y la importancia de las decisiones tomadas por mayoría, que se legitiman a través de los órganos popularmente electos que ejercen la representación política del país.

A lo largo de la historia, el desarrollo y evolución del Estado en cada nación ha dependido de condiciones sociales específicas y de factores externos particulares.

El escenario en el que surge el Estado guatemalteco parte de su condición de colonia en la que se reprodujeron las estructuras de dominación de la metrópoli y que condicionaron, por largo tiempo, los mecanismos de regulación, dirección e implementación de acciones políticas y sociales que, incluso, no fueron sustancialmente modificadas por procesos como la Independencia (1821), la creación de la República (1847), la Reforma Liberal (1871), y otros procesos con los cuales se pretendió, directa o indirectamente, fundar o refundar el Estado, sin las pretensiones de modificar sustancialmente las estructuras económicas.

El principal intento por modificar o modernizar dichas condiciones y estructuras se llevó a cabo, sin el éxito esperado, durante la década comprendida entre los años 1944 y 1954, período en el cual se pretendió la implementación de un nuevo modelo de Estado con la visión de modernizar el existente y crear las bases para el desarrollo económico, social y político de la nación.

La Contrarrevolución del año 54 trajo consigo la ruptura del modelo social y democrático implementado en la década anterior. Se interrumpió un proceso de cambio que pretendía la modernización del Estado y el desarrollo de reformas progresistas en la estructura económica y social. A partir de 1954 se reinstauraron los mecanismos de control político y social que fortalecieron las estructuras autocráticas prevalecientes durante los regímenes militares (1962-1985), profundizando la modalidad de un Estado dependiente de los intereses de los sectores económicamente dominantes y vinculados con el capital extranjero. (Poitevin, 1994)

Las secuelas de este proceso se evidenciaron, además, en el cierre de espacios de participación política que redundaron en el surgimiento y radicalización de algunos sectores de la población, y que condujeron al inicio de un conflicto armado interno que se prolongó durante treinta y seis años. Durante ese período se privilegiaron estrategias estatales y de conducción política vinculadas con el anticomunismo (1954-1966) y la contrainsurgencia (1966-1996). El Estado guatemalteco enfocó sus esfuerzos en esta guerra, lo que no permitió la inversión social, la modernización y el desarrollo económico, dándose un deterioro de la infraestructura en general.

En 1982, el agotamiento y deslegitimación de los proyectos militares dieron pie al proceso de transición que inició con la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente en el año 1984. Durante este lapso, considerado como un período de reacomodo institucional, se crearon o reorganizaron el Tribunal Supremo Electoral (TSE), el Registro de Ciudadanos, la *Ley de Organizaciones Políticas* y algunos mecanismos de participación ciudadana, hasta esos momentos restringidos.

La primera fase de este proceso trajo como resultado la elaboración de una nueva *Constitución Política* (la séptima en 165 años de vida independiente) y la convocatoria para la elección de presidente, vicepresidente, diputados y alcaldes, con la expectativa de incorporar modelos administrativos modernos y democráticos y de ampliar los canales de participación política partidista. No obstante, se limitaron las posibilidades de participación de los grupos de izquierda radical que aún permanecían en beligerancia y que estaban aglutinados en torno a la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

La segunda fase de la transición dio inicio a la sucesión de gobiernos civiles; sin embargo, el escenario seguía estando determinado por el conflicto armado interno y por una serie de obstáculos políticos heredados de los gobiernos militares: intolerancia a la presencia de organizaciones de izquierda, debilitamiento del sistema económico, falta de una política fiscal equitativa, entre otros.

En el marco de la transición, la tercera y última fase fue la Firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera entre el Gobierno y el Ejército de Guatemala, por un lado, y la URNG, por el otro, el 29 de diciembre de 1996. Este hecho político, principal punto de inflexión en la historia reciente del país, demarcó las posibilidades de nuevas formas de gestión estatal y de desarrollo democrático, aunque a partir de la Firma el rol del Estado guatemalteco y de las cuatro administraciones gubernamentales posteriores a la misma se ha modificado parcialmente.

La gestión gubernamental se ha limitado a la puesta en marcha de una serie de políticas que han respondido a estrategias partidistas y que han dejado de lado la preponderancia de las orientaciones y los lineamientos constitucionalmente establecidos y de las directrices emanadas de los *Acuerdos de Paz*. Esto se evidenció en 1999 con el fracaso de las reformas constitucionales que reflejarían lo mandatado en dichos *Acuerdos*.

Actualmente, la imposibilidad de realizar modificaciones a la Carta Magna ha provocado el estancamiento y la falta de viabilidad de políticas públicas que coadyuven al desarrollo del país, privilegiándose, por consiguiente, intereses sectoriales, en detrimento de la mayoría de la población. Ello también deja de lado las posibilidades de la modernización del Estado para lograr una mejor y eficaz prestación de los servicios públicos, así como una mayor participación ciudadana que haga posible la evaluación y control de las acciones del Estado.

Gobernabilidad democrática

Conceptualmente, se entiende por *gobernabilidad democrática* la capacidad de una sociedad de definir y establecer políticas y resolver sus conflictos de manera pacífica. La gobernabilidad se refiere al Estado de equilibrio entre las demandas de los gobernados y la capacidad de respuesta de los gobernantes. Para lograrla, se requiere instituciones basadas en los principios de equidad, libertad, participación en la toma de decisiones, rendición de cuentas e inclusión de los sectores más vulnerables.

Hay diferentes criterios para sustentar la gobernabilidad: la *legitimidad* (en qué medida el ejercicio del poder es aceptado por los gobernados), la *eficacia* (en qué medida y cómo da respuesta a estas demandas), y la *estabilidad* (en qué medida el régimen tiene capacidad de adaptación y perduración en el tiempo).

En Guatemala, el tránsito del siglo XX al siglo XXI debió haber significado, en el plano político, el establecimiento de la democracia, tal como es concebida en la tradición liberal. Sin embargo, las condiciones económicas y sociales, abundantes en ejemplos de distorsiones y, peor aún, de enormes brechas entre ricos y pobres, condicionaron el desarrollo político, lo cual se ha manifestado en la existencia de una democracia débil, en la que perviven fenómenos propios del autoritarismo que caracterizó a la mayor parte de regímenes de la región en el siglo pasado (Molina, s.e). En este sentido, Guatemala representa un ejemplo de los enormes esfuerzos que restan por realizar para lograr la consolidación del régimen democrático, en un contexto que reclama prioritariamente transformaciones de índole social y económica.

Con el estallido del conflicto armado interno, en 1960, el país entró en una etapa sumamente álgida, trágica y devastadora de su historia, de enormes costos en términos humanos, materiales, institucionales y morales. Se suscitaron muchos hechos de violencia y violaciones de derechos humanos. La Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) estimó que el saldo de muertos y desaparecidos en el marco del enfrentamiento llegó a más de doscientas mil personas.

También se dio un desplazamiento forzado de la población civil que se destacó por su carácter masivo y su potencia destructora. Esto encarnó la ruptura del tejido social en su forma más directa y desgarradora. Implicó el desmembramiento de familias y comunidades, así como el debilitamiento de los lazos culturales que conformaban su cohesión. Las estimaciones sobre el número de desplazados van desde 500,000 hasta 1,500,000 de personas en el período más álgido del conflicto (1981-1983), incluyendo a quienes se desplazaron internamente y a quienes se vieron obligados a buscar refugio en otro país.

Todos los desplazados compartieron situaciones similares: la pérdida de familiares, la alteración violenta del curso de sus vidas y la destrucción de bienes materiales que, a menudo, abarcaban todo el patrimonio familiar acumulado durante generaciones. La vida a la intemperie, la desnutrición y los

severos traumas emocionales por haber presenciado un sinnúmero de atrocidades perpetradas por las partes en conflicto, dejaron a la gente vulnerable, sobre todo a los niños y ancianos, quienes murieron en gran medida durante la huida y el desplazamiento. De esa cuenta, la guerra que vivió Guatemala durante treinta y seis años dejó un saldo siniestro de 150,000 muertos, 50,000 desaparecidos, un millón de desplazados internos, 100,000 refugiados y 200,000 niños huérfanos. Tres de cada cuatro víctimas de la guerra eran indígenas. Esto generó una ruptura fuerte del tejido social y comunitario en el país.

La situación provocó mayor exclusión de las comunidades afectadas, en su mayoría indígenas, quienes fueron sometidos a vivir en la pobreza y pobreza extrema, con nulas oportunidades de desarrollo. Luego de la Firma de los Acuerdos de Paz, todo ello se tradujo en reclamos justos de las comunidades, que comenzaron a demandar desarrollo humano y condiciones de vida más óptimas. Así las cosas, se han planteado reclamos que deben ser atendidos por el Estado, pero la poca capacidad y presencia de este en las comunidades ha hecho que las respuestas sean poco efectivas. La ineficacia en resolver los conflictos ha provocado conflictividades diversas en los ámbitos agrario, social, político, de uso y manejo de recursos naturales, y de prestación de servicios públicos, entre otros.

En síntesis, algunas características del sistema político guatemalteco a partir de la interrupción del gobierno de Árbenz, en 1954; el inicio de la lucha armada, en 1960, hasta llegar a 1996 con la Firma de los Acuerdos de Paz, son las siguientes: «a) Mantenimiento de un sistema de exclusión social y económica. b) Participación restringida de partidos políticos, incluyendo la exclusión de aquéllos [sic] que el gobierno consideró como partidos de ideología “comunista”, lo que en la práctica incluyó a partidos socialdemócratas. c) Procesos democráticos interrumpidos por golpes de Estado que reformaron o eliminaron la constitución para luego hacer una nueva, adecuada a los intereses de los grupos que gobernaron en el momento (1954, 1965, 1986). d) Hasta la constitución de 1986, sistemas electorales no autónomos, controlados por los partidos políticos y condicionados por el ejército y por poderes fácticos [sic]. e) Procesos electorales poco transparentes. f) Partidos políticos caudillistas. g) Población sin cultura democrática arraigada. h) Irrespeto a los Derechos Humanos. i) La gestación y desarrollo del conflicto armado interno, que tiene lugar en el país en las

décadas de los 60-90 del siglo XX, cuyas consecuencias afectaron principalmente a la población mayoritaria de etnias indígenas mayas» (Molina, s.e).

En Guatemala, la democracia es relativamente incipiente, marcada por dos hitos sociopolíticos: en 1985, la instalación de un nuevo orden constitucional y el surgimiento de una nueva institucionalidad política producto de la elección de una Asamblea Nacional Constituyente; y, en 1996, la Firma de los Acuerdos de Paz que, además de poner fin al conflicto armado interno, posibilitó el establecimiento de espacios de diálogo, debate y consenso interinstitucional que contribuyen, en la actualidad, a la discusión del proyecto de Estado-nación.

Las características que presenta la sociedad civil y política guatemalteca a partir de 1986 y luego de la firma de los Acuerdos de Paz, en 1996, podrían considerarse alrededor de los siguientes elementos: «a) Luego de cruentos años de guerra, se ha pasado a la paz o, con más precisión, a la ausencia de guerra; se transita del autoritarismo a la democracia participativa y se busca pasar de una economía centralizada a una de mercado, integrada al proceso de globalización; b) Derivado [sic] de prácticas autoritarias del pasado se refleja la imposibilidad de desarrollar, en el corto plazo, una práctica democrática plena, lo cual se evidencia en la falta de lograr espacios de diálogo y consenso; c) Guatemala es un país que tiene una población multiétnica y pluricultural, pero producto de las contradicciones y desigualdades sociales ha derivado en un sistema político excluyente, que niega la existencia de esa realidad con características tan heterogéneas. d) La herencia autoritaria que se refleja en la casi nula cultura democrática participativa, evita la búsqueda de consensos, la práctica de negociación o el ejercicio de la tolerancia como práctica política. e) Guatemala cuenta con un Estado débil, que se manifiesta por su escasa presencia en el territorio en cuanto a cobertura institucional y jurídica. A esto se suman debilidades éticas y técnicas en la Administración Pública y el aparato burocrático. f) En Guatemala las concepciones de bien común, de pertenencia y obligación con un proyecto de nación por parte de la sociedad son muy débiles. Reflejan un poder concentrado, en el cual las élites carecen de sentido histórico y, en consecuencia, de un proyecto y visión a largo plazo, mientras grandes masas de la población carecen de cultura política democrática, de tal suerte que el ejercicio de

la ciudadanía resulta un objetivo poco viable, y g) Ausencia [sic] de canales institucionales y políticos para dar trámite a las demandas sociales» (Molina, s.e).

Todo lo acontecido en esas casi cuatro décadas de convulsiones sociales y políticas ha generado, en la actualidad, un elevado nivel de conflictividad social.¹⁸⁴ En el año 2012 se registró un total de 39 casos de conflicto atendidos por el Sistema Nacional de Diálogo Permanente, en buena medida vinculados con el uso y tenencia de la tierra y con las acciones de gestión de los recursos naturales (especialmente la minería). Desde 2008, el país se ha dotado de dicho Sistema, instancia encargada de promover el diálogo y el consenso en situaciones que pueden resultar conflictivas, aportando a la toma de decisiones democráticas con la suma de todos los actores.

En lo que respecta al tema de conflictividad agraria, según el informe «Perspectiva agraria», de la Secretaría de Asuntos Agrarios, para el año 2013 se registraron 1,304 conflictos asociados con esta dimensión, así como otros conflictos vinculados con el uso de los recursos naturales, la construcción y operación de hidroeléctricas y la realización de actividades de minería a cielo abierto. En un marco de defensa del territorio y los recursos naturales, los pueblos indígenas han llevado a cabo, desde el año 2005, 74 consultas¹⁸⁵ comunitarias de buena fe¹⁸⁶ como mecanismo para frenar aquellos proyectos de desarrollo económico/industrial que puedan afectar su entorno natural.

No es casual que en las regiones más pobres del país, en donde el crecimiento poblacional es más fuerte y acelerado, se produzca un círculo vicioso entre pobreza, deterioro ambiental y escaso desarrollo humano, génesis de la actual conflictividad guatemalteca. Por ello, en las protestas relacionadas con el ambiente y la protección de recursos naturales no solamente se exige su conservación sino, ante todo, la distribución de la riqueza y las oportunidades. Lo anterior no deja de lado, por supuesto, el reconocimiento de que en algunos casos —especialmente en territorios

indígenas— las protestas se producen en demanda de protección de los recursos naturales, no solo por el uso que se requiere de ellos, sino por el valor histórico y cultural que tienen para estos pueblos (Hurtado, 2005).

En este escenario de conflictividad, un factor de desventaja es la poca capacidad institucional y de coordinación interinstitucional para dar respuesta a las demandas sociales y económicas de los grupos indígenas y campesinos del país. Aún se encuentra pendiente una normativa que logre legitimar los procesos de consulta de buena fe que se llevan a cabo en diferentes comunidades, y que atienda lo estipulado en el *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En Guatemala se podrá aminorar la conflictividad social si se atienden, en primera instancia, las causas estructurales que dieron origen al conflicto armado interno, que sintéticamente se resumen en la exclusión, pobreza y escaso desarrollo humano. El camino de la gobernabilidad democrática debe pasar por una etapa en donde se aminoren las desigualdades sociales, se promueva la descentralización del poder, se fortalezca el sistema político a través de la participación ciudadana y el desarrollo efectivo de los partidos políticos. Además, es preciso fortalecer los mecanismos institucionales que promueven la paz, el respeto a los derechos humanos, la mediación y resolución de conflictos.

Seguridad y justicia

El concepto de seguridad ha tenido cambios a lo largo de la historia, tanto a nivel internacional como regional y nacional. Es a partir del *Informe de Desarrollo Humano*, presentado en 1994 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuando se aborda por primera vez el enfoque de seguridad humana que equipara la seguridad con las personas —en lugar de los territorios— y con el desarrollo —en lugar de las armas— y se evalúan las preocupaciones en materia de seguridad humana a nivel nacional y mundial.

¹⁸⁴ El conflicto social es un fenómeno que indica situaciones en las que converge más de una posición sobre determinado asunto que afecta a la estructura social de un territorio específico.

¹⁸⁵ (Ingep/URL, 2009)

¹⁸⁶ En materia jurisprudencial, existen fallos importantes de la Corte de Constitucionalidad con relación al carácter vinculante o no de las consultas a los pueblos o vecinos de los municipios, que aducen ser afectados por uso y explotación de recursos naturales. Los expedientes son el 1179-2005, referido a la Convocatoria a Consulta de Buena Fe en el Municipio de Sipacapa, San Marcos, y el otro es el de los expedientes acumulados números 2433-2011 y 2480-2011, de procedimiento de consulta a los vecinos del Municipio de Nueva Santa Rosa, Santa Rosa. En dichos fallos, la Corte afirma que los procedimientos de consulta a los pueblos solo pueden tener carácter «indicativo» y no vinculante u obligatorio sobre temas relacionados, por ejemplo, con minería, hidrocarburos y acceso a recursos naturales no renovables, pues estos son de utilidad y necesidad pública; además, por su naturaleza como bienes del Estado, la decisión sobre ellos no puede atribuirse a las autoridades locales y municipales.

Esta situación provocó cambios en el seno interno de los Estados, derivados de los compromisos establecidos en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995. En este evento se aprobó la *Carta Social Mundial*, a partir de la cual comenzó a promoverse el «paradigma de desarrollo humano sostenible». En esta Cumbre se instó a los Estados parte a crear un fondo de seguridad humana mundial mediante la captación de los futuros dividendos de la paz, así como la aprobación de un pacto de desarrollo humano 20/20 para abordar los problemas prioritarios de la humanidad.

El enfoque de seguridad humana se sustenta en cuatro características básicas:

- a) La seguridad es una preocupación universal, ya que hay muchas amenazas que son comunes a todas las personas sin importar el nivel de desarrollo de sus países, tal es el caso del desempleo, el crimen, la contaminación y la violación de los derechos humanos, entre otros.
- b) Los componentes de la seguridad humana son interdependientes. Esto quiere decir que si la seguridad de la población se ve amenazada en cualquier rincón del planeta, es probable que otros países se vean afectados.
- c) Es más fácil velar por la seguridad humana desde la prevención que desde una intervención posterior.
- d) La seguridad humana está centrada en el ser humano, lo que implica que la preocupación se focaliza en la manera cómo viven las personas y en la libertad con la que ejercen sus opciones de vida.

El enfoque de seguridad humana sustituye y supera al enfoque de seguridad nacional, surgido en el siglo XVII, que pregonaba que los Estados y sus instituciones tenían la facultad de monopolizar los procedimientos, estrategias y políticas que condujeran a la protección de los derechos ciudadanos, dando prioridad a la seguridad de los territorios y al orden público mediante los órganos de control internos y externos materializados en las fuerzas de policía y el ejército.

Esta concepción de seguridad, que se desarrolló y complementó doctrinariamente en las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, influyó y prevaleció en la mayoría de los países latinoamericanos, sobre todo en aquellos que estaban envueltos en conflictos armados internos.

Los países de Centroamérica, con excepción de Costa Rica, no estuvieron ajenos a esta conflictividad y a la preeminencia de la Doctrina de Seguridad Nacional, hasta que en 1995, en Tegucigalpa, Honduras, se estructuró y signó el *Tratado Marco de Seguridad Democrática*. Este instrumento se deriva del *Protocolo de Tegucigalpa*, al cual complementa. Con este *Protocolo* comenzó un nuevo proceso de convivencia social nacional y regional con el cual se iniciaron los primeros pasos hacia la promoción de un nuevo modelo de seguridad regional, sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.

El *Tratado Marco* se fundamenta en un enfoque multidimensional que cubre aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, e incentiva el uso de los recursos regionales y locales hacia la inversión social que ofrece respuestas colectivas frente a las amenazas transnacionales.

Adicional al *Tratado Marco*, Guatemala se ha adherido a un conjunto de normativas internacionales con las cuales se complementan aspectos vinculados con la seguridad nacional, regional y hemisférica. Entre otras, una de las principales razones por las cuales se han signado este tipo de documentos responde a la certeza internacional que reconoce y justifica que la seguridad de las naciones solamente podrá lograrse a partir de la implementación de procedimientos legales integrales.

Entre los compromisos adoptados por Guatemala están los siguientes:

La *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, que constituye un instrumento para combatir, entre otros, actividades delictivas como el blanqueo de dinero, la corrupción, el tráfico ilícito de especies de flora y fauna silvestres en peligro de extinción, los delitos contra el patrimonio cultural y los crecientes vínculos entre la delincuencia organizada transnacional y los delitos de terrorismo. Dicho mecanismo está constituido por 42 artículos en los que se establecen acciones para contrarrestar las actividades del crimen organizado, así como acciones de prevención que neutralicen las operaciones de la delincuencia organizada internacional.



En el 2020, la política exterior de Guatemala ha establecido una ruta de acción con respecto al tema migratorio.

Como complemento a esta *Convención*, se ha adoptado el *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas*, el cual tiene, como fines específicos, los siguientes: a) prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños; b) proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y c) promover la cooperación entre los Estados parte para lograr esos fines.

El *Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire* también complementa la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. El propósito de este instrumento internacional es prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes, así como promover la cooperación entre los Estados parte con ese fin, protegiendo, al mismo tiempo, los derechos de los migrantes.

A partir del reconocimiento internacional sobre los daños y las patologías de alcance global que provocan la producción y consumo de drogas —lo cual incide negativamente en la salud pública, la seguridad y el bienestar de toda la humanidad, debilitando las bases del desarrollo sostenible, de los sistemas jurídicos, de la estabilidad política y económica, y de las instituciones democráticas— en 2010 se signó la *Estrategia* y el *Plan Hemisférico sobre Drogas*, adoptados por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad) en su cuadragésimo séptimo período ordinario de sesiones.

Este mecanismo se basa en ocho principios en los que se reconoce la necesidad de un abordaje integral de la problemática, bajo el esquema de responsabilidad compartida

y cooperación hemisférica y regional para el logro de los resultados propuestos. Establece, asimismo, cinco áreas de intervención desde las cuales se espera tener una influencia directa en la disminución de los factores causales del problema de las drogas: a) fortalecimiento institucional; b) reducción de la demanda; c) reducción de la oferta; e) medidas de control; 5) cooperación internacional.

Colateralmente, la ratificación de la *Estrategia de seguridad de Centroamérica (Esca)*, suscrita por los mandatarios de la región en junio del año 2011, responde a una temática prioritaria y se transforma en uno de los principales puntos permanentes de la agenda de los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (Sica). Se busca, mediante este instrumento regional, contribuir con la lucha constante en contra de las amenazas del crimen organizado y la delincuencia transnacional.

En concordancia con estos instrumentos internacionales, el Estado de Guatemala fundamenta sus estrategias de seguridad en expedientes y normativas jurídicas específicas que parten de los requerimientos establecidos en la *Constitución Política de la República*, en la cual se reconoce la responsabilidad del Estado en garantizar la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. Este marco constitucional orienta la normativa nacional por medio de leyes ordinarias y reglamentarias específicas, y de aquellas que direccionan a cada uno de los ministerios e instituciones vinculadas con o encargadas de velar por la seguridad de la población guatemalteca.

Las reglamentaciones específicas referidas a la seguridad se centralizan principalmente en la *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad*, de la cual se desprenden los siguientes instrumentos legales: *Política Nacional de Seguridad*, *Plan Estratégico de Seguridad de la Nación* y *Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación*.

Adicionalmente, el Estado guatemalteco ha establecido normativas particulares para el combate a una serie de acciones delictuales específicas, aunque interconectadas: *Ley contra la Narcoactividad*, *Ley contra la Delincuencia Organizada*, *Ley contra la Trata de Personas*. Estas leyes responden o están vinculadas con los compromisos internacionales asumidos por el Estado.

Para cumplir con la normativa en la materia, tanto nacional como internacional, el Estado se organiza por medio de un conjunto de instituciones que son parte del entramado de la seguridad y la justicia. Así, la institución encargada del Sistema de Seguridad es el Ministerio de Gobernación (Mingob), cartera responsable de la formulación de las políticas de seguridad y del cumplimiento de las normativas vinculadas con el mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y sus bienes, la garantía de sus derechos, la ejecución de las órdenes y resoluciones judiciales.

La Policía Nacional Civil (PNC), de la cual el Mingob es el órgano de dirección general, es la institución con competencia nacional cuya función es proteger y garantizar el ejercicio de los derechos y libertades de las personas, prevenir, investigar y combatir el delito, mantener el orden público y la seguridad interna.

El Mingob también es el rector del Sistema Penitenciario, encargado de la custodia y seguridad de las personas privadas de libertad. El Sistema debe garantizar la readaptación, reeducación y reinserción social de los privados de libertad.

Por su parte, el sistema judicial es presidido por el Organismo Judicial (OJ), encargado, según la *Constitución Política de la República*, de impartir justicia con independencia y potestad de juzgar. El marco legal del OJ y la Corte Suprema de Justicia (CSJ) se encuentra definido en la Carta Magna, artículos 203 al 222; en la *Ley del Organismo Judicial*, *Decreto Legislativo No. 2-89* y sus reformas, y en otras leyes ordinarias del Estado. El sistema de justicia también cuenta con algunas instancias auxiliares. (véase tabla 52)

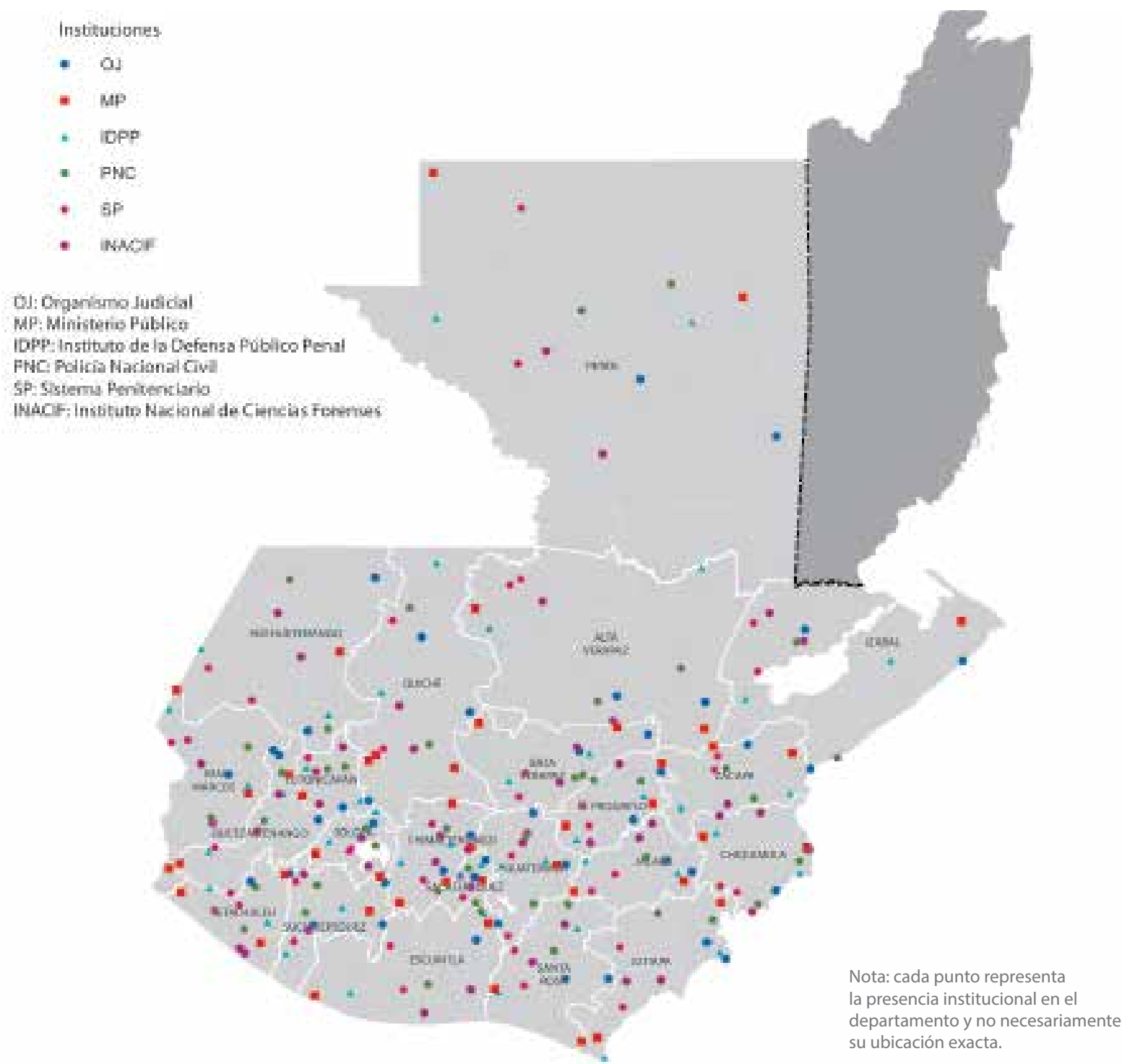
En cuanto a la presencia de las diferentes instituciones del sistema de seguridad y justicia en el interior de la República, cabe indicar que el 100% de las cabeceras departamentales están cubiertas por todas las instituciones relacionadas. (véase mapa 21) Ello, sin embargo, no da cuenta de la calidad en la prestación de los servicios, ni tampoco describe la relación que existe entre el número de habitantes que deben atenderse en cada uno de los departamentos.

Tabla 52
Instancias auxiliares del sistema de justicia guatemalteco

Instancia	Descripción
Ministerio Público (MP)	Es la institución autónoma auxiliar de la administración pública y de los tribunales de justicia que promueve la persecución penal y dirige la investigación de los delitos de acción pública con apego a los términos que la ley establece.
Instituto Nacional de Defensa Pública Penal (INDPP)	Institución autónoma y con independencia técnica y funcional; creada como organismo administrador del servicio público de defensa penal para asistir gratuitamente a personas de escasos recursos económicos, cumpliendo con los deberes de información, representación y asistencia técnica al usuario.
Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif)	Como institución auxiliar de la administración de justicia, cuenta con autonomía funcional, personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene como competencia y responsabilidad —a nivel nacional— la ejecución de los peritajes técnicos y científicos forenses, para luego emitir dictámenes requeridos por el sistema de justicia.

Fuente: Segeplán, con base en información de los portales web del MP, el INDPP y el Inacif.

Mapa 21
Presencia institucional del sistema de seguridad y justicia en los departamentos del país



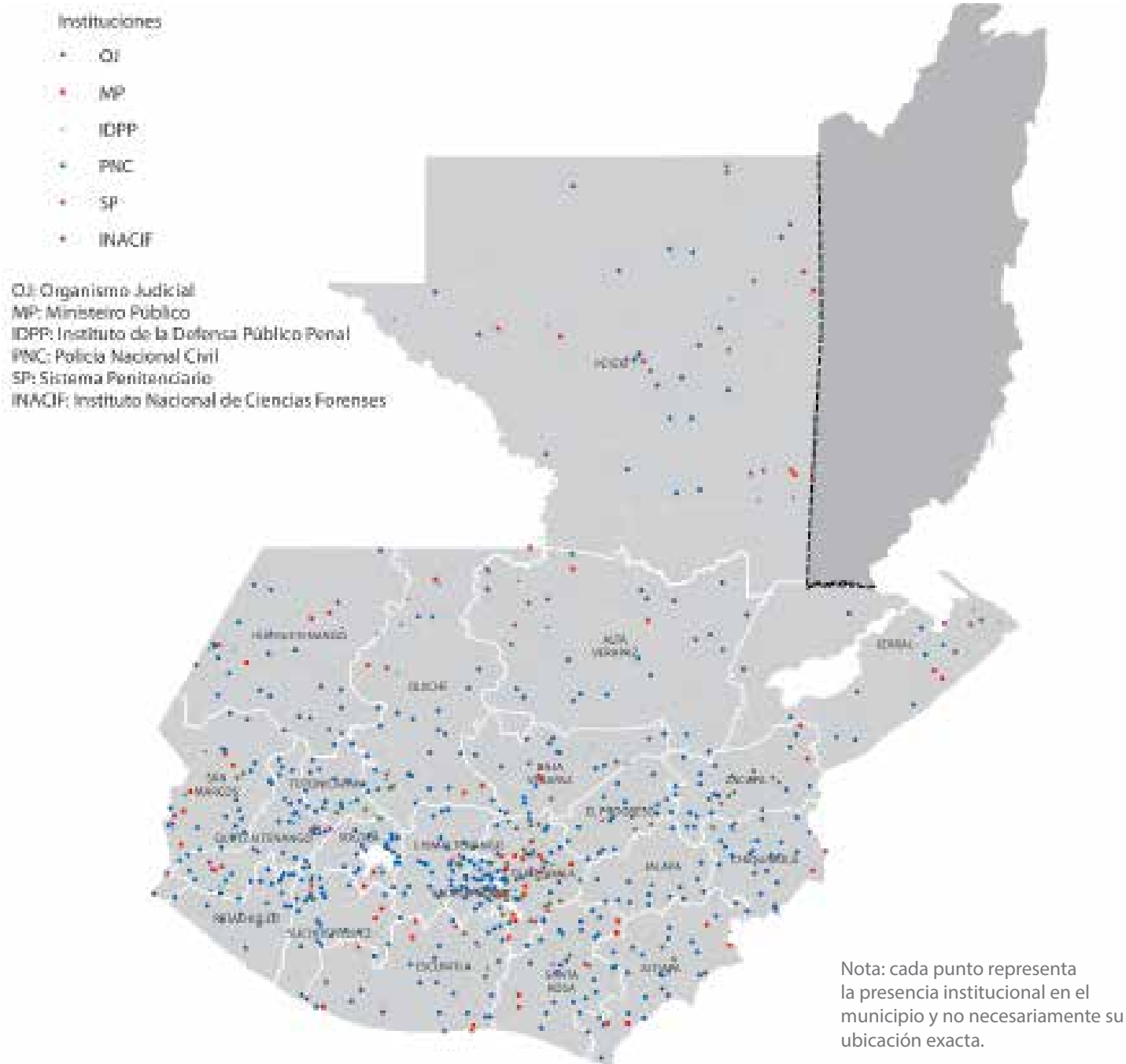
Fuente: Segeplán y Sistema Nacional de Información Territorial (Sinit).

Si se desagrega la información y se lleva al nivel municipal, se evidencia que la presencia institucional del OJ es desproporcional a la presencia institucional de las otras entidades que también forman parte del sistema de seguridad y justicia. (véase mapa 22) De esa cuenta, aunque la presencia del OJ en la mayor

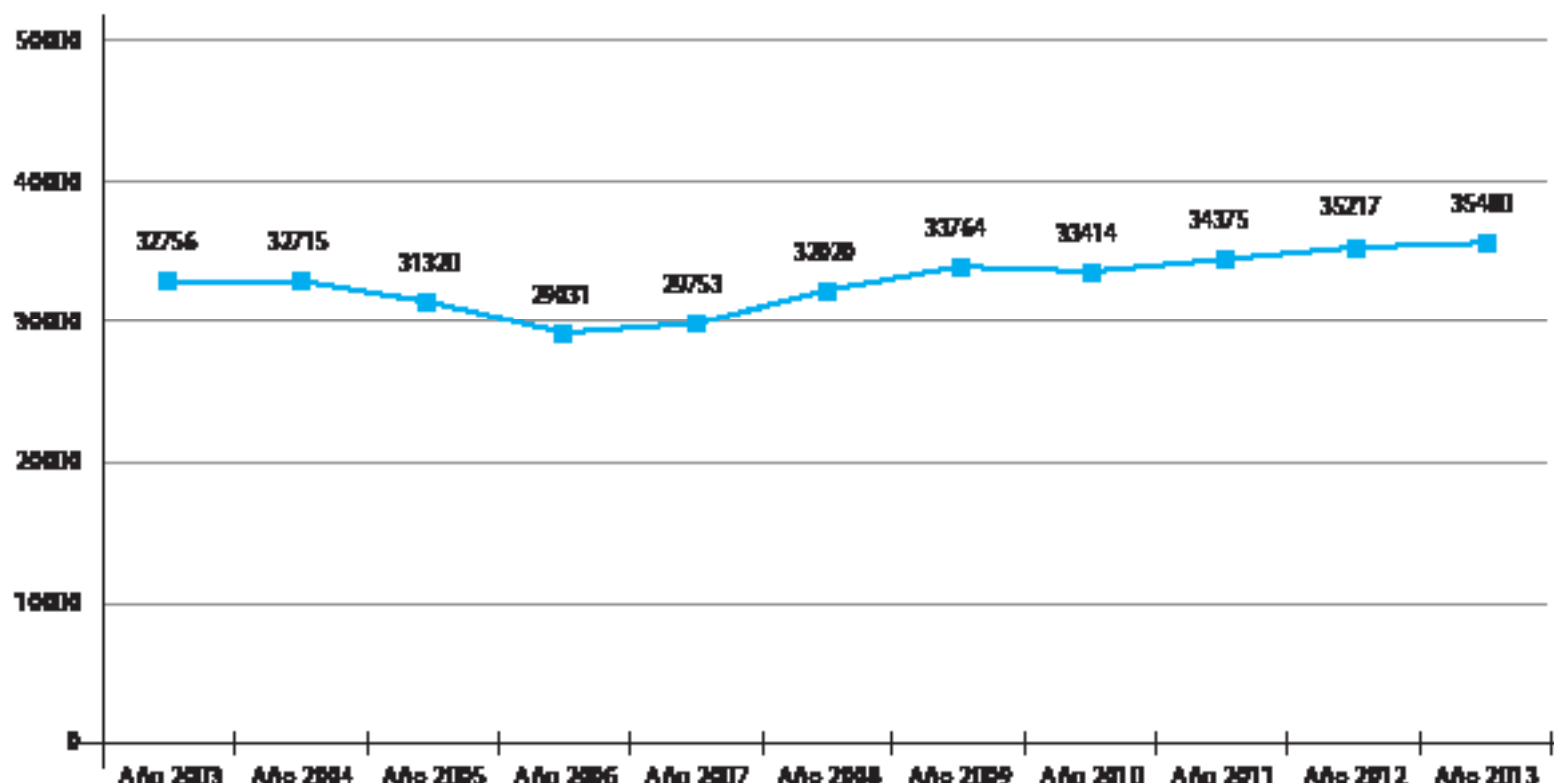
cantidad de municipios es positiva, se pone en evidencia que las otras instancias deben cumplir con sus funciones en situación de desventaja, pues deben cubrir a mayor cantidad de población, a menudo recorriendo largas distancias, lo cual, dificulta la investigación y la persecución penal.

Mapa 22

Presencia institucional del sistema de seguridad y justicia en los municipios del país



Gráfica 51
Evolución histórica de la incidencia criminal acumulada



Fuente: Departamento de Estadística de la PNC.

El panorama anterior evidencia la cobertura institucional del sistema de seguridad y justicia en Guatemala. Sin embargo, para ponderar el significado real de todo ello, es necesario destacar algunos datos sobre el diagnóstico situacional en materia de seguridad.

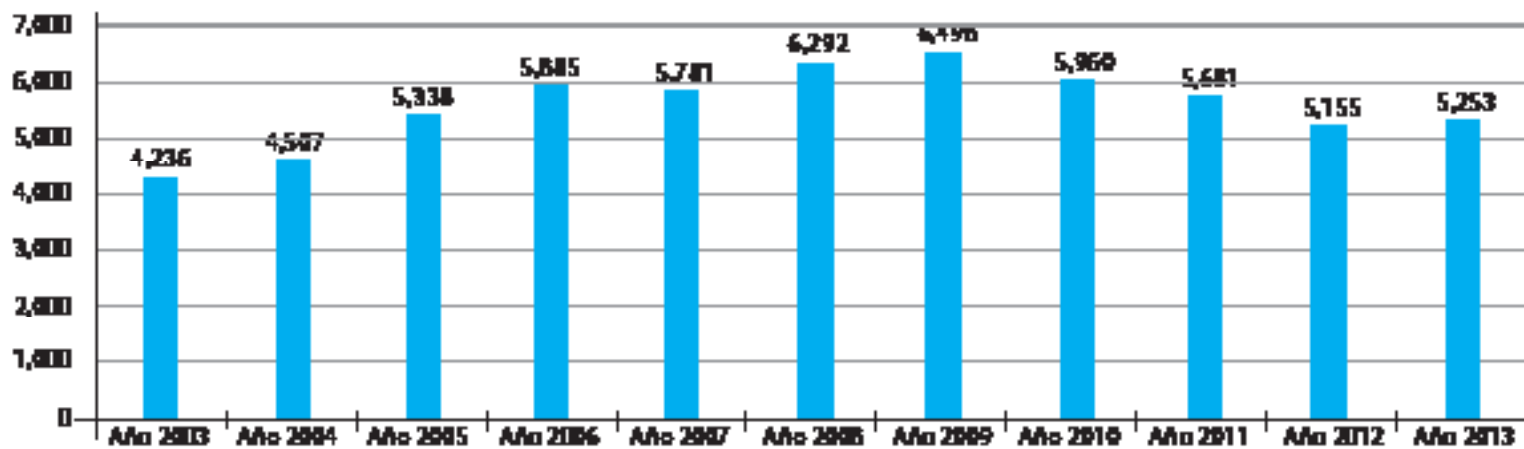
En la década 2003-2013, la estadística criminal tuvo una tendencia sostenible en el tiempo, con una leve propensión a la baja durante los años 2006-2007, mientras para los otros años la tendencia fue al alza (gráfica 52). Esta situación se debió, en parte, al debilitamiento de la institucionalidad responsable de la cadena de justicia, así como al surgimiento de amenazas emergentes (narcotráfico, trata de personas, sicariato, extorsiones, etc.) que vulneran la capacidad del Estado para dar respuesta a la problemática. Esto implica hacer una revisión de las intervenciones de todos los actores involucrados en el sistema de justicia y, según sus competencias, generar una estrategia conjunta que permita que cada quien cumpla su rol, bajo un mismo objetivo: reducir los niveles de impunidad administrativa y judicial, no solo como una acción de reacción, sino como un mensaje de prevención

dirigido al conglomerado social, advirtiéndole que todo aquel que transgrede la ley y las normas de convivencia pacífica tendrá a cambio un castigo dependiendo de la gravedad de la falta o el delito cometido. (véase gráfica 51)

Los elevados índices de criminalidad en el país afectan las posibilidades de desarrollo sostenible por varias razones, entre ellas:

- Opinión nacional e internacional que no favorece la promoción de la inversión privada que brinde nuevas oportunidades de empleo, especialmente en aquellos motores de desarrollo como los servicios, el turismo ecológico, la hotelería, la construcción, energías renovables, etc. Estos servicios son captadores de mano de obra, lo cual genera un ciclo vicioso, ya que uno de los factores que incide en la problemática de inseguridad es el factor socioeconómico.
- Contribuye al desarrollo de psicosis generalizada en la población, lo cual limita las capacidades de productividad laboral; eleva los costos de producción de las empresas,

Gráfica 52
Homicidios (2003-2013)



Fuente: Departamento de Estadística de la PNC.

pues estas tienen que incrementar sus mecanismos de seguridad, lo que a su vez conlleva un alza en los productos al consumidor final. Se limita, con todo ello, un mayor crecimiento económico nacional.

Al revisar los datos sobre muertes violentas acaecidas en Guatemala en el período 2003-2013, se observa que la tendencia ha sido al incremento, alcanzando el mayor nivel en los años 2008-2009 (gráfica 52). Aunque puede observarse una leve baja en los últimos cuatro años, no quiere decir que Guatemala esté en condiciones de comparabilidad con los índices internacionales. Cabe resaltar que en la actualidad se desarrolla una estrategia de contingencia a este flagelo, la cual necesita ser sostenible para lograr reducir de manera drástica este indicador. (véase gráfica 52)

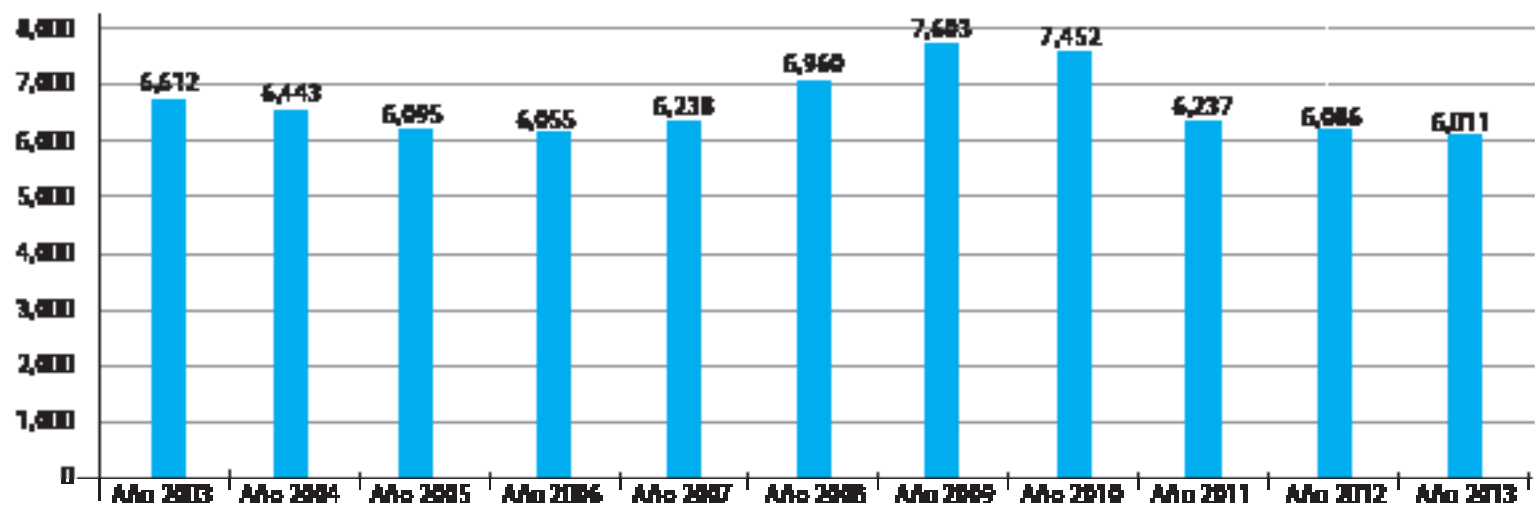
El índice de homicidios que se tiene en Guatemala ha generado miedo intenso en la población, así como una alta percepción de inseguridad. Ello limita las posibilidades de tener una participación activa en las acciones de prevención que se promueven en distintos ámbitos, ya que el miedo paraliza la acción. Asimismo, deslegitima el poder coercible del Estado al no poder ejercer el control sobre los grupos criminales, contribuyendo con ello a la ingobernabilidad del país.

En el caso de los lesionados, la estadística evidencia diversas causas y tipos de armas empleadas por los agresores. El hecho de que las personas víctimas de un delito no mueran, no quiere decir que esto no ocasione un problema que debe ser atendido por el Estado, dadas las implicaciones socioeconómicas que ello conlleva para las víctimas, según la gravedad de las lesiones. En el período 2003-2013, el número de lesiones fue significativo. (véase gráfica 53)

Tener un alto número de personas lesionadas por año repercute en diferentes ámbitos: a) incremento de los servicios de salud pública si la o el afectado no es cubierto por el seguro social o no cuenta con seguro médico privado; b) aumento de los costos hospitalarios dependiendo de la gravedad de las lesiones; c) alta incidencia en el ausentismo laboral de todos aquellos trabajadores que se ven imposibilitados de acudir a sus labores y; d) afección al desenvolvimiento de las familias.

En el caso de muertes violentas de mujeres la situación se torna más difícil, dado que por los patrones machistas imperantes en la sociedad guatemalteca son ellas las responsables de la crianza y cuidado de los hijos. En algunos casos, son colaboradoras en el sostén de los gastos familiares y, en otros más, son las proveedoras directas de la familia. Al quedar sin

Gráfica 53
Cantidad de personas lesionadas (2003 -2013)



Fuente: Departamento de Estadística de la PNC.

la figura materna en el hogar se produce un círculo perverso generador de violencia, dado que niños y adolescentes quedan desprotegidos o al amparo de otros adultos que no necesariamente se preocupan por su bienestar.

Según lo establecido en la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, este flagelo incluye a la violencia física, sexual y psicológica, sea en el ámbito público o en el privado. Si bien este fenómeno social no es nuevo, en la actualidad constituye un problema que ha trascendido a la esfera de la institucionalidad responsable de la seguridad y la justicia de las y los guatemaltecos.

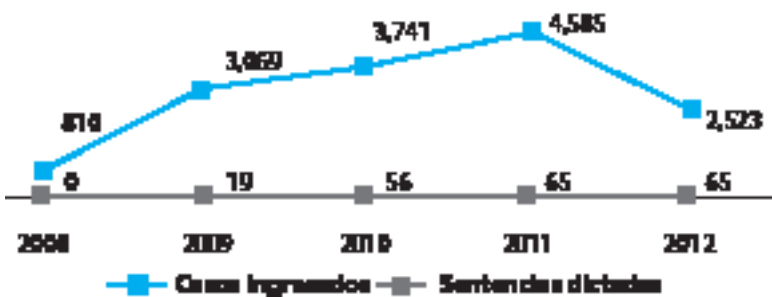
Cabe mencionar que las estadísticas que dan cuenta de la problemática no implican que estos hechos no ocurran; más bien se evidencia una baja atención del sector público hacia el problema al no promover la sensibilización necesaria para que las víctimas interpongan las denuncias respectivas, logrando posteriormente la judicialización de casos, hasta obtener una sentencia. (véanse tabla 53 y gráficas 54 y 55, página 310)

Tabla 53
Violencia contra las mujeres: casos registrados ante el Organismo Judicial

Víctimas	2009	2010	2011	2012
Mujeres	1,808	2,171	2,473	611
Niñas y adolescentes	1,167	1,164	2,096	583

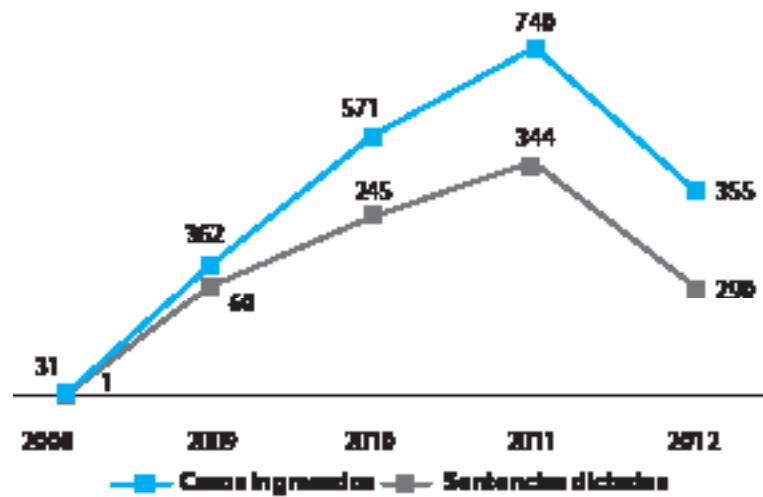
Fuente: Centro de Documentación del Organismo Judicial (Cenadoj).

Gráfica 54
Casos de violencia contra la mujer resueltos por juzgados de primera instancia del ramo penal (2008-2012)



Fuente: Centro de Documentación del Organismo Judicial (Cenadoj).

Gráfica 55
Casos de violencia contra la mujer conocidos por tribunales de sentencia (2008-2012)



Fuente: Centro de Documentación del Organismo Judicial (Cenadój).

El contexto regional y nacional en materia de seguridad ciudadana afecta de manera más directa a los jóvenes varones, especialmente la denominada violencia letal, es decir, los homicidios. En efecto, según el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*, del PNUD, «la tasa de homicidios de jóvenes es superior al doble de la tasa para toda la población, es decir alrededor de 70 por cada 100,000 jóvenes».

Por otra parte, la gran mayoría de víctimas y victimarios son varones; una de cada diez víctimas de homicidio es mujer. Por ello, este *Informe* hace un llamado a los Gobiernos a adoptar políticas inclusivas para los jóvenes, así como leyes que tipifiquen y erradiquen el femicidio.

En este sentido, para el año 2010 la cantidad de niños, adolescentes y jóvenes¹⁸⁷ víctimas de la violencia ascendió a 3,385, lo cual constituye un 57% del total de víctimas. Esta cifra tuvo una leve disminución en términos absolutos para el año 2011, cuando bajó a 3,214; sin embargo, ese monto seguía representando el 57% de las víctimas de homicidios. Finalmente, y siguiendo la tendencia a la baja en términos absolutos, para el año 2012 dicha cifra sufrió un descenso considerable al alcanzar la suma de 1,077 víctimas, lo cual representa el 53% de las víctimas de ese año y, por consiguiente, siguió siendo un porcentaje alto. (véase tabla 54)

En conclusión, según los datos estadísticos de criminalidad que afectan a la población guatemalteca, y de acuerdo con los estudios internacionales sobre la temática, se hace necesario continuar con políticas públicas de reducción de la criminalidad. Además, se requieren políticas de prevención de la criminalidad desde el enfoque de desarrollo humano, las cuales no solo se concreten en disminuir los niveles de violencia y delito, sino que hagan hincapié en los factores que los originan, por ejemplo:

- Aspectos económico-estructurales: falta de calidad del crecimiento y el empleo, así como una insuficiente movilidad social.
- Aspectos sociales: entre ellos destacan los cambios en la estructura familiar con un importante incremento de hogares monoparentales, la deserción escolar y el crecimiento urbano acelerado que erosiona el tejido social.
- Los facilitadores del delito, como las armas, el alcohol y las drogas.
- La falta de capacidades del Estado (policías, jueces, fiscales y Sistema Penitenciario) para hacer frente al desafío de la inseguridad.

Participación ciudadana

La participación ciudadana hace referencia a un conjunto de acciones o iniciativas que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia participativa mediante la integración de la comunidad al ejercicio de la política. Se basa en diversos mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del Gobierno de manera independiente, sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político.

Es indudable que la participación ciudadana es uno de los pilares fundamentales para la consecución del desarrollo social y, por extensión, de la democracia. Los niveles y las diferentes modalidades de involucramiento ciudadano en las tareas que redundan en su propio beneficio han sido determinantes, a lo largo de la historia, en la mejora de la calidad y el éxito de los procesos económicos, políticos y sociales en la mayoría de las sociedades contemporáneas.

¹⁸⁷ Se considera niños a personas de 0 a 12 años; adolescentes, de 13 a 17 años; y jóvenes, de 18 a 30 años.

Tabla 54
Estadística de jóvenes víctimas de homicidio (2010-2012)

Departamentos	año 2010						año 2011						año 2012					
	De 0 a 12 años de edad	De 13 a 17 años de edad	De 18 a 30 años de edad	De 31 años en adelante	Edad ignorada	Total general	De 0 a 12 años de edad	De 13 a 17 años de edad	De 18 a 30 años de edad	De 31 años en adelante	Edad ignorada	Total general	De 0 a 12 años de edad	De 13 a 17 años de edad	De 18 a 30 años de edad	De 31 años en adelante	Edad ignorada	Total general
Guatemala	22	241	1,299	836	25	2,423	22	215	1,153	686	32	2,108	3	77	340	230	14	664
Jutiapa	2	9	97	123	2	233	2	13	118	146	4	283	2	1	35	62	2	102
Jalapa	2	10	53	85	0	150	0	6	53	72	0	131	0	6	37	39	0	82
Chiquimula	4	13	141	122	2	282	4	11	132	127	4	278	1	4	52	63	1	121
Zacapa	0	8	78	76	4	166	1	5	92	109	1	208	0	3	28	33	0	64
Escuintla	4	22	265	239	4	534	1	22	254	275	5	557	1	9	102	109	2	223
Santa Rosa	1	5	105	112	2	225	2	9	117	132	1	261	2	4	37	50	2	95
Suchitepéquez	1	8	81	74	2	166	0	8	65	73	3	149	0	2	17	13	0	32
Retalhuleu	0	4	29	32	0	65	1	3	33	20	1	58	0	0	13	13	0	26
Quetzaltenango	1	12	92	71	4	180	5	13	97	83	0	198	0	6	29	26	2	63
San Marcos	1	9	93	88	4	165	0	8	76	68	3	155	0	3	25	23	1	52
Huehuetenango	0	12	69	92	4	177	3	11	79	105	12	210	0	2	25	32	5	64
Totonicapán	1	2	9	7	1	20	0	1	16	13	0	30	0	0	2	5	1	8
Alta Verapaz	2	5	88	85	6	186	1	10	61	52	6	130	1	2	18	31	1	53
Baja Verapaz	1	0	27	28	0	56	0	1	29	26	0	56	0	0	147	11	0	28
El Progreso	1	0	27	28	0	56	0	1	29	26	0	56	0	0	17	11	0	28
Izabal	3	14	119	118	4	258	4	13	130	112	1	260	1	6	42	51	2	102
Petén	5	21	165	168	7	366	4	19	136	115	29	303	1	4	58	57	0	120
Quiché	2	1	20	44	1	68	0	3	21	28	2	54	0	0	8	10	0	18
Sololá	1	2	11	13	0	27	0	1	8	10	0	19	0	1	5	4	0	10
Chimaltenango	0	7	46	39	3	95	0	4	65	45	1	115	0	4	19	16	0	39
Sacatepéquez	0	3	39	26	2	70	0	8	22	30	4	64	0	2	12	17	2	33
Total	54	411	2,920	2,496	79	5,960	50	387	2,777	2,358	109	5,681	12	138	927	905	36	2,108

Fuente: Departamento de Estadísticas de la PNC.

Innegable es, asimismo, que la participación de la población aumenta a partir de los espacios que el Estado proporciona. En ellos se propicia la reafirmación de los derechos y la validación de las obligaciones de los sujetos sociales, a partir del reconocimiento de la ciudadanía y de los mecanismos que la población construye y utiliza como canales de expresión reivindicativa.

Asimismo, la participación ciudadana fortalece el involucramiento de la población en escenarios tradicionalmente ocupados por el Estado. Ello, mediante la comparecencia en instancias de representación política desde las cuales se proponen alternativas para la construcción o consolidación de procedimientos que redundan en el beneficio social.

Al ejercer los derechos de ciudadanía por medio de la participación se generan alternativas para el diseño y gestión de políticas sectoriales. La participación ciudadana ha sido clave en los procesos de promoción y defensa de los derechos humanos de la población, alterados y violados regularmente, por intereses particulares.

La población guatemalteca no ha sido ajena a la dinámica o a las dinámicas del ejercicio de la ciudadanía, aunque ha padecido un déficit de participación real, fundamentalmente porque desde la administración política estatal, durante largos períodos de la historia, se bloqueó el pleno ejercicio de la ciudadanía. Se formó un esquema de diferenciación social en cuya base se encuentran los sectores indígenas; el esquema se fortaleció, además, por la prevalencia de una serie de funestas prácticas excluyentes y explotadoras y un acérrimo discurso racista y discriminador, que ha perdurado hasta el presente siglo.

A pesar de estas condiciones, es menester señalar que los esfuerzos y exigencias de la población en la búsqueda de la ciudadanía que por derecho le corresponde se «insinuaron» a finales del siglo XIX, a partir de la conformación de algunas *asociaciones mutualistas*. El principal objetivo de estas era auxiliar a sus miembros, sin expectativas de reivindicación hacia el Estado. Cabe indicar que estas asociaciones surgieron al amparo de la *Ley de Sociedades Cooperativas* (principios del siglo XX) en el marco de un contexto autoritario y regulador de todo tipo de expresión organizativa, en el seno del cual se generó, quizás, lo que podría considerarse como la primera expresión de un movimiento ciudadano, casi un siglo después de la declaración de Independencia: el Movimiento Unionista.

Si bien es cierto que las primeras *organizaciones sindicales urbanas* se instituyen en esta época (sin fines plenamente reivindicativos) y conviven con *clubes políticos exclusivos*, será hasta principios de la década de 1940 cuando se manifieste su capacidad organizativa, la cual, fusionada con la de otros sectores de la población, provocaría la caída del gobierno de Jorge Ubico.

Con la caída del gobierno conservador se inició un período en el que la participación ciudadana cobra vida al establecerse, entre otros, el derecho a la libre organización social y política. Pero, sobre todo, inició una etapa en la cual el Estado justificó y plasmó en la *Constitución de la República* (1945) los derechos y obligaciones de la ciudadanía, comprometiéndose a asumir un rol como gestor del desarrollo económico y social de la nación.

El cierre de espacios que significó la caída del proyecto revolucionario y la nueva estrategia política del país orientaron y limitaron nuevamente la participación ciudadana y motivaron a que la misma se canalizara, por un lado, a través de la lucha armada y, por el otro, a través de mecanismos débiles en pro de reivindicaciones sociales y políticas.

Hacia finales del siglo pasado, particularmente en las décadas de 1980 y 1990, se dan dos momentos en los que se instituyen sendos documentos que pueden tomarse como referencia para considerar lo que representaría la participación ciudadana en el proceso de desarrollo de la nación y, por añadidura, en el proceso de transición a la democracia.

Por un lado, la *Constitución Política de la República*, del año 1985, representa un importante quiebre con respecto a la mayoría de legislaciones anteriores. Además, establece la reorganización de algunas estructuras del Estado con el fin de descentralizar la administración pública y generar procedimientos para involucrar parcialmente a la población, haciéndola partícipe de la toma de algunas decisiones vinculadas con el desarrollo nacional.

Por otro lado, después de treinta y seis años de conflicto armado, los *Acuerdos de Paz*, suscritos en diciembre de 1996, constituyeron la oportunidad para la construcción de un escenario en donde la participación ciudadana cobraría un nuevo impulso, ya que se visualizó como una vía óptima para la reconciliación. Además, la participación ciudadana se potencializó como una de las principales herramientas para el desarrollo económico, social, cultural y político de Guatemala.

En efecto, las negociaciones que condujeron a la firma de los acuerdos sectoriales, previo a la firma del acuerdo final, se tradujeron en espacios en los cuales se hizo partícipe a varios sectores de la sociedad guatemalteca con el fin de integrar sus demandas.

Con una historia de participación ciudadana constantemente asfixiada, regulada, excluida y controlada, a inicios del siglo XXI las modalidades de intervención en el espacio público de la población guatemalteca han variado sustancialmente.

En la actualidad, es a través del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR) como se materializa la conjunción entre la participación estatal y la participación ciudadana.

El SCDUR fue institucionalizado por el Congreso de la República en mayo de 2002, con la aprobación de la *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, luego de una serie de reacomodos, ampliaciones y correcciones, con la finalidad de «[...] promover sistemáticamente la descentralización económico-administrativa como medio para motivar el desarrollo integral del país, [...] propiciando una amplia participación de todos los pueblos y sectores de la población guatemalteca en la determinación y priorización de sus necesidades y las soluciones correspondientes».

Esta misma ley concibe el SCDUR como «[...] el medio principal de participación de la población maya, xinka y garífuna, y la no indígena en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca [...]», esta estructura de administración y participación ciudadana permite, a partir de un engranaje particular, integrar las demandas de la población tanto territorial como sectorialmente.

Como estrategia de descentralización y como proyecto de convergencia social, el SCDUR cumple con la expectativa de: a) promover los mecanismos que viabilicen la solución de problemas haciendo compatibles las demandas en función de las necesidades de la población; b) generar procedimientos de relacionamiento horizontal entre lo nacional, lo regional, departamental, municipal y local; c) vincular acciones colectivas y organizativas para dar sentido y contenido pertinente a los procesos de democratización y a las problemáticas paradigmáticas de cada espacio territorial; y, d) proponer o

construir planes de desarrollo innovadores en todas las escalas del sistema, a corto, mediano y largo plazos, canalizando los recursos humanos y financieros para su realización.

La estructura de este sistema se establece con la expectativa de que los consejos municipales formulen las políticas de desarrollo y propongan la asignación de recursos de pre-inversión del municipio, con base en el trabajo o las sugerencias de los consejos comunitarios. En línea secuencial, los consejos departamentales deben integrar las propuestas municipales; los consejos regionales, por su parte, deberán considerar los requerimientos de los espacios departamentales y, finalmente, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur), considerar e integrar las propuestas de los consejos regionales. Esta estructura, busca, en definitiva, convertir a los consejos comunitarios en la principal plataforma para la priorización del gasto y las políticas públicas de desarrollo.

Cada uno de los consejos de desarrollo, en los cinco niveles, cumple funciones específicas establecidas tanto en la *Ley* como en el *Reglamento de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, pero, además, están autorizados para organizar *comisiones de trabajo* en temas particulares y de interés local, regional o nacional.

Estas comisiones permiten la convocatoria de otros sectores no representados en los mismos consejos y los resultados de sus acciones pueden incidir en la toma de decisiones de la administración pública.

Un factor innovador en esta estructura de desarrollo es la labor de las comisiones de trabajo, ya que están facultadas para monitorear, auditar, evaluar y fiscalizar la labor realizada por los consejos y por las instituciones estatales en las cuales recae la responsabilidad de la ejecución de proyectos, o la elaboración de políticas públicas.

En este sentido, las tareas de auditoría social —entendida como el conjunto de mecanismos que permiten fiscalizar la eficacia social y el comportamiento ético de quienes tienen a su cargo el cumplimiento de compromisos de beneficio para la sociedad— se realizan desde dentro y se complementan con otras estrategias o instancias de control social externo que, por un lado, potencializan la ejecución de lo mandatado y, por el otro, facilitan y complementan las acciones que revitalizan la participación ciudadana. A pesar de ello, no está demás reconocer que la participación ciudadana materializada en los Consejos de Desarrollo se ha visto menguada, en ciertos períodos de su

historia reciente, por actos de corrupción y clientelismo que se han constituido en las principales debilidades del sistema y que ha minado la confianza de la ciudadanía en estas innovadoras estructuras de participación.

Al analizar el tema de participación ciudadana, uno de los temas centrales a profundizar es la participación que deben tener los pueblos maya, xinka y garífuna que, como se ha visto, han sido excluidos del sistema político y económico durante largos períodos de la historia. Para hacer la democracia más incluyente y participativa resulta de interés democratizar los espacios ciudadanos de los grupos étnicos, para que manifiesten sus valores y expresiones culturales, políticas y sociales.

La convivencia y la ciudadanía¹⁸⁸ son elementos fundamentales de toda sociedad que aspire a consolidar su democracia. En este sentido, cabe destacar los históricos rezagos que en Guatemala ha tenido la población indígena, pese a ser el 39.5% de la población total del país, de acuerdo con las *Proyecciones* del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2002). Guatemala es un país multiétnico, pluricultural y multilingüe, donde conviven los cuatro pueblos: maya, xinka, garífuna y ladino/mestizo. De hecho, la discriminación¹⁸⁹ y el racismo¹⁹⁰ han sido elementos presentes a lo largo de la historia sociocultural y política del país, limitando en muchos casos el ejercicio pleno de los derechos humanos más elementales y alterando la convivencia pacífica.

Como resultado del proceso de negociaciones con las que se culminó el enfrentamiento armado interno, se estableció, entre el conjunto de los *Acuerdos de Paz*, el *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (Aidpi)* que, en su considerando estipula «Que los pueblos indígenas incluyen el Pueblo maya, garífuna y xinka». Este *Acuerdo* busca generar un marco de institucionalidad para la representación y participación de dichos pueblos. Entre esta institucionalidad sobresale la creación de defensorías indígenas, tales como la Defensoría de la Mujer Indígena (Demi), el impulso a las escuelas mayas, el Programa Nacional de Educación Bilingüe Intercultural para los Pueblos Indígenas, la creación de una Universidad Maya, el Consejo Nacional de Educación Maya, la

reforma al *Código Municipal*, el establecimiento de distintas comisiones paritarias (sobre educación; acceso, uso y tenencia de la tierra; y la comisión de reforma y participación, entre otras).

Las ideas, tradiciones y costumbres de los pueblos maya, xinka y garífuna, distan mucho de ser consideradas por el Estado de Guatemala en la práctica política. Existe una débil institucionalidad al respecto, lo cual se refleja en la escasa creación de entidades específicas, o en la existencia dispersa de algunas de ellas; asimismo, en la baja jerarquía pública e institucional del tema y en los insuficientes o muy bajos presupuestos designados a las acciones que permitirían reducir las brechas de exclusión de estos pueblos. Por otro lado, estas instancias tienen poca presencia territorial, lo cual supone un desafío para el recién creado Gabinete de Pueblos Indígenas.

Como se ha dicho, del *Aidpi* surgieron instancias tales como la Demi, la Unidad de Lugares Sagrados del Ministerio de Cultura, la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo (Codisra), el Consejo Asesor Indígena de la Presidencia y unas treinta pequeñas dependencias en los distintos ministerios y secretarías de Estado. No obstante, los problemas antes referidos se evidencian en las necesidades y demandas de los pueblos maya, indígenas, que no han logrado asentarse en la lógica de acción política estatal.

Las escasas políticas públicas vinculadas con el pueblo maya han surgido únicamente a demanda de las instituciones antes mencionadas; eso también explica, en alguna medida, que pese a la existencia de menor proporción de poblaciones xinka y garífuna, su incidencia en el Estado sea aún menor.

La institucionalidad vinculada con los pueblos maya, xinka y garífuna, se complementa con la *Ley de Idiomas Nacionales*, la *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, la *Ley General de Descentralización*, y la *Ley Marco de los Acuerdos de Paz*. Además, existen compromisos con instrumentos internacionales ratificados por el Estado guatemalteco, tales como el *Convenio 169...* de la OIT y la *Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.

¹⁸⁸ Se entenderá a la ciudadanía desde un enfoque social, que se refiere a aquellos aspectos de la vida de la ciudadanía que afectan el potencial para desarrollar sus capacidades básicas. A diferencia de los otros tipos de ciudadanía, la *ciudadanía social* no siempre tiene una clara base legal en las constituciones y legislaciones nacionales, y su aceptación internacional, mediante convenios o tratados, es menos difundida (PNUD, 2004).

¹⁸⁹ La discriminación hace una distinción o segregación que atenta contra la igualdad de oportunidades de las personas, pues denigra sistemáticamente los derechos humanos y configura paradigmas distorsionados de construcción ciudadana y prácticas democráticas.

¹⁹⁰ El racismo es una valoración generalizada y definitiva de unas diferencias, biológicas o culturales, reales o imaginarias, en provecho de un grupo y en detrimento de otro, con el fin de justificar una agresión y un sistema de dominación.

Avances, en términos de reducción de la brecha de desigualdad, son las modificaciones al *Código Penal*, en donde se ha tipificado el delito de discriminación. Esta jurisprudencia, en cuanto a casos de discriminación racial, constituye un esfuerzo por reconocer la igualdad de todas las personas ante la ley, haciendo efectivo el cumplimiento del Estado de derecho en una sociedad diversa cultural e idiomáticamente. (véase gráfica 56)

Representación política

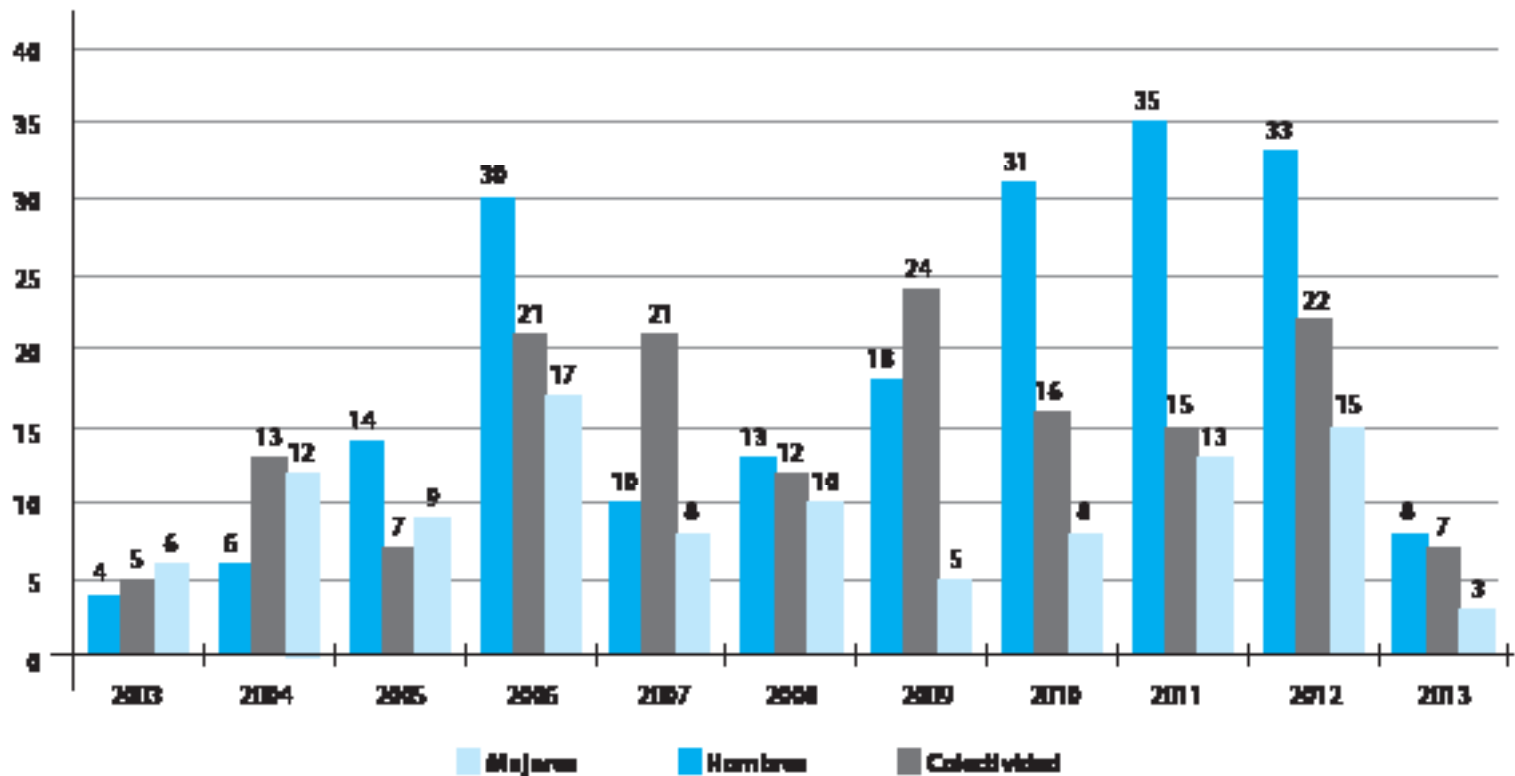
La gobernabilidad democrática requiere partidos políticos sólidos, con niveles de institucionalización, democracia interna y estabilidad en su identidad a lo largo del tiempo, que se interrelacionen en un *sistema* de partidos (entendiendo por esto a un conjunto de organizaciones políticas con un patrón identificable y organizado de interacciones).

En ese sentido, es indispensable conocer las características del sistema guatemalteco de partidos políticos. El primer indicador que lo caracteriza es su inestabilidad y baja institucionalidad; el

primero de estos rasgos está vinculado con el nivel de volatilidad electoral, entendida como los cambios en la proporción de votos que recibe cada partido durante las elecciones. Esto nos permite identificar aquellos partidos políticos cuya vida en el sistema es muy corta y que resultan de la división de otros partidos, o bien únicamente surgen para participar en una elección en particular.

Según un índice muy utilizado para medir este fenómeno (Índice de Pederson), para el período 1985-2003 la volatilidad electoral fue de 42.5%, mientras que el promedio de América Latina fue de 21.5% y el de Europa occidental no superaba el 10% (Sánchez, 2008). Es por ello que en un artículo académico reciente (Sánchez, 2009), el caso guatemalteco se considera paradigmático y sirve para acuñar el nuevo concepto de «no-sistema» de partidos, es decir, ausencia de un patrón de relaciones estable en el tiempo. Esto se debe, según esta categorización, a que los partidos políticos guatemaltecos no solo tienen una alta volatilidad electoral entre los principales

Gráfica 56
Registro de casos de discriminación racial (2003-2013)



Fuente: Codisra (2013).

partidos del sistema (volatilidad interna), sino que también tienen alta fluctuación en las preferencias, desde los partidos más importantes hasta los nuevos y más pequeños (volatilidad externa). Este tipo de configuración de partidos políticos no solo erosiona la representatividad (dado que se trata de partidos con escasas raíces en la sociedad), sino también la gobernabilidad, al tener tanta inestabilidad en el tiempo, un alto nivel de personalismo y de baja disciplina partidaria (*Ibid.*). Por otro lado, la alta volatilidad electoral también dificulta la rendición de cuentas, ya que para el electorado resulta difícil «premiar y castigar» con su voto el desempeño del Gobierno a lo largo del tiempo. Es importante tomar en cuenta que la volatilidad electoral no es homogénea en todos los distritos electorales del país (Brolo, 2013) y que, dada la heterogeneidad en la magnitud de los distritos electorales en Guatemala, cualquier análisis pormenorizado sobre la materia debe tomar en consideración las diferencias regionales.

Por su parte, la baja institucionalidad de los partidos políticos guatemaltecos está relacionada con la permisividad de la *Ley Electoral y de Partidos Políticos*, que exige que las agrupaciones mantengan una estructura formal mínima para continuar vigentes (organización partidaria en 81 municipios y un mínimo de 20 mil afiliados, aproximadamente). Con esta mínima organización, los partidos políticos pueden postular candidatos a elección popular en cualquier municipio. Al respecto, vale la pena resaltar que la presencia territorial no necesariamente significa más democratización interna.

Este último es otro de los factores más débiles del sistema de partidos políticos en Guatemala. Los partidos políticos no utilizan mecanismos democráticos para la elección de sus autoridades internas, ni mucho menos para la escogencia de los candidatos a cargos de elección popular. En este sentido, el sistema de partidos políticos presenta altos niveles de centralización¹⁹¹ y exclusividad,¹⁹² así como bajos niveles de institucionalización como resultado de su corta vida en el sistema (Lemus, 2013).

Por otro lado, el sistema se ha caracterizado por tener una tendencia multipartidaria extrema,¹⁹³ que permite la creación de numerosos partidos que funcionan únicamente con objetivos electorales y que no tienen ideología definida.

Finalmente, un tema necesario de abordar con respecto al sistema de partidos políticos es su financiamiento. Los partidos políticos necesitan recursos financieros para realizar todas las actividades relacionadas con la vida partidaria y, naturalmente, para dar a conocer su oferta política durante la contienda electoral. El financiamiento de los partidos políticos está regulado por la *Ley Electoral y de Partidos Políticos* y es el Tribunal Supremo Electoral (TSE) quien tiene la potestad de fiscalizar su cumplimiento.

En Guatemala, se permite el financiamiento público y privado de los partidos. La cuota de financiamiento público directo equivale a US\$ 2.00 por voto legalmente emitido a favor de la organización partidaria; esto, siempre y cuando la misma obtenga al menos un 5% del total de los votos válidos en la competencia presidencial, o por lo menos una curul en el Congreso de la República. Los partidos políticos que no cumplan con este requisito son cancelados inmediatamente. El financiamiento privado se refiere a todas aquellas contribuciones dinerarias o no dinerarias que provengan de personas individuales o jurídicas, las cuales deben ser reportadas al TSE.

La evolución de las campañas electorales ha generado el aumento del presupuesto invertido en este tipo de actividad. De acuerdo con el monitoreo de Acción Ciudadana efectuado en el año 2011, el monto aproximado de presupuesto manejado por los partidos políticos fue de casi 580 millones quetzales. Lo anterior genera tres tipos de riesgos: a) la desigualdad entre partidos políticos con respecto a la competencia y difusión de ideas; b) las restricciones financieras que impone el sistema puede impedir que candidatos ajenos a los sectores económicos dominantes lleguen al poder; c) la forma en que se maneja el dinero en la campaña electoral puede tener incidencia en la estructuración de los partidos y del sistema de partidos políticos en general, influenciando aspectos como la volatilidad electoral, su institucionalización, etc. (Acción Ciudadana, 2012).

Ante el manejo de un presupuesto excesivo por parte de los partidos políticos, la fiscalización del financiamiento público y privado requiere un órgano electoral enérgico, con capacidad para investigar y sancionar el incumplimiento de

¹⁹¹ Se refiere a cuál de los diferentes niveles cuenta con mayor poder en la toma de decisiones.

¹⁹² Aquellos comités en los que una persona toma las decisiones son los más exclusivos.

¹⁹³ Para las elecciones de 2011, en Guatemala se encontraban inscritos 27 partidos políticos.

la ley. Para lo anterior, se necesitan capacidades técnicas y presencia territorial, pero también es preciso contar con un andamiaje legal que permita la emisión de sanciones fuertes y aleccionadoras.

En todo caso, también es relevante considerar que las características del sistema de partidos tienen su correlato en la opinión pública. Si se reflexiona en la confianza en los partidos políticos y se analiza la opinión vertida por los guatemaltecos en el período 2003-2011, se observa que el 78% de la opinión pública establece como constante que se tiene poca o ninguna confianza en los partidos políticos. (véase gráfica 57)

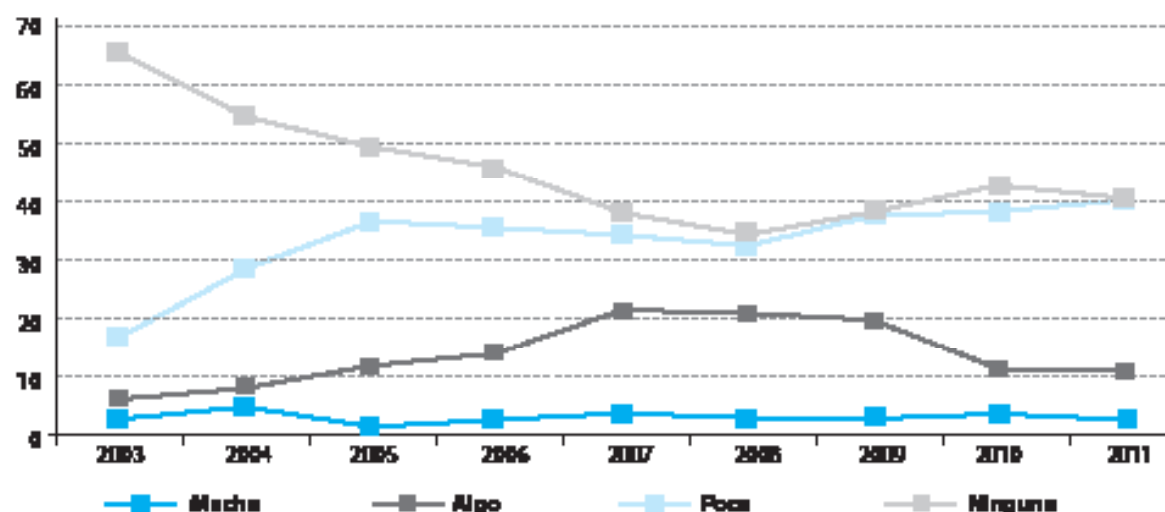
Los sistemas electorales, entendidos como el mecanismo para transformar votos en cargos públicos, pueden clasificarse en función de su tendencia mayoritaria o proporcional. Estos sistemas tienen efectos significativos sobre el funcionamiento del sistema político en ámbitos como la gobernabilidad, la representatividad, la legitimación de las instituciones y las características del sistema de partidos (Torres-Rivas, González, Boneo, Lehoucq, & Wall, 2001).

El sistema electoral guatemalteco actual fue diseñado en 1985 y se define como un sistema de representación proporcional de minorías. Lo anterior implicaría un sistema electoral que representa a todos los habitantes del país. Varios análisis han comprobado que este tipo de sistema es proporcional y verdaderamente representativo cuando se eligen de seis a diez cargos por cada circunscripción electoral. En Guatemala, la

mayor parte de circunscripciones elige de uno a cinco escaños, por lo que los efectos del sistema tienden a ser mayoritarios. Este aspecto, aunado a la fórmula electoral aplicada (d'Hondt), da por resultado un sistema en el cual se beneficia a las mayorías (Ortiz & Fortin, 2008).

Un aspecto importante del sistema electoral es el criterio poblacional. En la actualidad, la *Ley Electoral y de Partidos Políticos* establece que el Congreso de la República se conforma en un 25% por diputados electos de una lista nacional, mientras el 75% restante se selecciona de la siguiente manera: un diputado por cada distrito electoral (22 departamentos del país, más el distrito central); y un diputado por cada 80,000 habitantes de esos distritos. Este criterio ha permitido que se dé una subrepresentación poblacional, pues existen distritos electorales con un excedente de población considerable, según los autores citados anteriormente, de alrededor del 10% para el caso de las elecciones de 2007. Al respecto, es relevante el papel que juega el censo poblacional y, en consecuencia, el potencial crecimiento del tamaño del Congreso (actualmente lo conforman 158 diputados). De esa cuenta, suponiendo que se lleve a cabo un nuevo censo de población en los años próximos y tomando como base las proyecciones de crecimiento poblacional del INE, para las elecciones del año 2019 no solamente habría un Congreso conformado por 276 diputados, sino que el 44% de los escaños estaría distribuido en los distritos de Guatemala, Huehuetenango, Alta Verapaz, San Marcos, Quiché y Quetzaltenango.

Gráfica 57
Confianza en los partidos políticos (2003-2011)



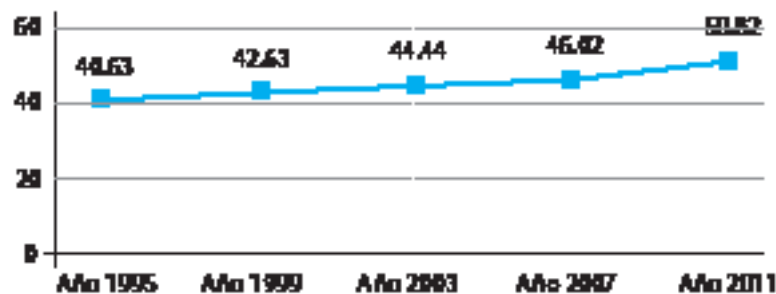
Fuente: Segeplán, con base en datos digitales del Latinobarómetro 2003-2011.

Otro aspecto relevante sobre el sistema es la forma de candidatura o tipo de lista. En Guatemala se utilizan las listas cerradas y bloqueadas, lo que significa que son los propios partidos políticos quienes deciden el nombre y el orden de los candidatos. Lo anterior impide que quienes votan sean quienes expresen su preferencia y determinen quién los representa. Esta situación genera una débil vinculación entre representantes y representados, falta de confianza ciudadana y carencia de incentivos de los representantes para comunicarse con sus electores y conocer sus demandas y necesidades.

Así las cosas —y a pesar de la percepción que la ciudadanía guatemalteca tiene acerca del sistema político y sus principales actores e instituciones— la participación electoral ha ido aumentando en los últimos procesos electorales. Tal participación es un elemento importante de las sociedades democráticas, pues constituye el mecanismo por medio del cual la población es partícipe de la toma de decisiones al más alto nivel: la elección de sus gobernantes. En sociedades con niveles de participación política baja, la participación electoral es relevante pues se convierte en la modalidad de participación que involucra a la mayor parte de personas.

En Guatemala, según el TSE, hasta el 31 de julio de 2013 se encontraban empadronadas un poco más de 7 millones de personas, de las cuales un 51% estaba conformado por mujeres, y un 49% por hombres. Esto es el resultado de un proceso de incremento del empadronamiento femenino en los últimos años. (véase gráfica 58)

Gráfica 58
Mujeres empadronadas en 2011 (en porcentajes)



Fuente: Segeplán, con base en datos del TSE (2013).

En las últimas elecciones (2011), el 69% de la población acudió a las urnas, porcentaje similar al registrado en los comicios de 1985, primeros de la era democrática. Aun así, la participación electoral registra una de las tasas más bajas de América Latina. En la investigación sobre la abstención electoral ¿Por qué no votan los guatemaltecos?, Horacio Boneo y Edelberto Torres-Rivas enumeran distintos factores (individuales e institucionales) que permiten explicar dicha tendencia. Entre otros, son relevantes algunos factores vinculados con las modalidades prácticas para el ejercicio del voto (distancias a recorrer para sufragar) y las cuestiones ligadas al registro ciudadano. Estos obstáculos han sido, en alguna medida, reducidos en años recientes con la descentralización mediante la instalación de 16,668 juntas receptoras de votos en todo el país (elecciones de 2011).

Se entiende que en un sistema democrático el acceso al poder es plural y representativo. Por ello, las características sociodemográficas de un ciudadano no deberían constituir una barrera para elegir y ser electo. Sin embargo, para poder ejercer su voto u optar a un cargo de elección popular las mujeres enfrentan serios desafíos. Patrones socioculturales, sobrecarga de trabajo y las responsabilidades del hogar; los niveles de analfabetismo y sus condiciones de desventaja en materia de desarrollo humano; el desconocimiento de sus derechos y la falta de formación política; el limitado número de organizaciones que apoyan la participación política de la mujer, sus escasos recursos económicos, son solamente algunos de dichos desafíos.¹⁹⁴

Con respecto a la participación femenina en cargos legislativos, cabe indicar que para las elecciones de 2011 se postularon al Congreso de la República, por el listado nacional, 72 mujeres (24.57%), en comparación con 221 hombres (75.43%). De estas candidatas solamente tres resultaron electas. Para listas distritales a nivel nacional compitieron 327 mujeres (23.49%) y 1,065 hombres (76.51%); solamente se eligieron 17 mujeres. Esto hizo un total de 20 mujeres electas para un Congreso de 158 diputaciones, lo que significa que las mujeres representan en el Hemiciclo Parlamentario un 12.7%.¹⁹⁵ En términos internacionales, esta participación femenina es reducida: el promedio mundial para las cámaras bajas es de 21.8%, mientras para las Américas es de 24.2%, casi el doble que el porcentaje que se presenta en Guatemala.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Boneo y Torres-Rivas (2001).

¹⁹⁵ Elaborado con base en la información de las memorias electorales del TSE de 2011.

¹⁹⁶ Unión Parlamentaria Internacional (www.ipu.org)

De forma similar a otros países, la participación de las mujeres en el poder ejecutivo es aún más reducida. En cuanto al poder local, para el período 2012-2016 se eligió a un total de 7 mujeres alcaldesas,¹⁹⁷ lo que representa el 2% del total de autoridades locales.

En contraste, el ejercicio del poder político de las mujeres en puestos de alta gerencia pública ha ido en ascenso. En 2007, en el Gabinete del Presidente no hubo ninguna mujer ocupando un cargo ministerial. Se registraron 6 viceministras, para un total de 39 viceministerios; 6 en secretarías presidenciales, entre un total de 14; y 8 subsecretarias, de un total de 21 subsecretarías. En total, 20 mujeres hicieron gobierno durante ese año. Para el año 2012, el Organismo Ejecutivo contaba con 24 mujeres en puestos de alto nivel, entre Vicepresidenta, ministras, viceministras, secretarías y subsecretarías de Estado.

En el caso de la representación de los pueblos maya, xinka y garífuna, en 1984, para la Asamblea Nacional Constituyente, solamente 4 de 88 constituyentes eran indígenas (mayas), lo cual corresponde a un 4.54% del total mencionado; además, no había un solo diputado garífuna o xinka.¹⁹⁸ Algunos cambios se han suscitado a lo largo del tiempo. En 2011, fueron electos 16 diputados hombres indígenas y 3 mujeres indígenas.¹⁹⁹ Esto implica un incremento con respecto a años anteriores. En el año 1974, dos indígenas fueron electos diputados; en el año 1982, diez fueron nombrados para participar en el Consejo de Estado. En las elecciones de 1985, fueron electos ocho diputados indígenas; en las elecciones de 1990-1995 fueron electos seis indígenas. En el período 2008-2012 se identificaron 17 diputados indígenas. Además, para el año 2012 se contabilizaron 111 alcaldes indígenas, 1 ministro, 4 viceministros y 3 gobernadores departamentales indígenas.

Importa señalar que la reciente reforma planteada a la *Ley Electoral y de Partidos Políticos* establece cuotas tanto de género como de etnia.²⁰⁰ Según la legislación propuesta, las planillas de postulación de candidatos a puestos de elección popular deberán garantizar una representación no inferior al treinta (30%) de cada sexo.

Tampoco podrán ser postuladas más de dos personas del mismo sexo de manera consecutiva. En los distritos y circunscripciones cuya composición étnica sea mayoritariamente maya, xinka o garífuna, la cuota aplica a la representación étnica: no menos de un 30% de sus candidatos deberán ser personas de estas etnias. La efectiva sanción de esta *Ley* será clave para avanzar en una democratización del acceso al poder.

Gobiernos locales

Las municipalidades de Guatemala deben asumir retos diversos relacionados con la prestación de servicios públicos básicos y el cumplimiento de sus competencias, en un contexto caracterizado por pocos recursos financieros, debilidades técnicas y administrativas, desconocimiento de las normas, poca subsidiariedad y una relación débil entre niveles de gobierno. (Segeplán, 2013)

Las exigencias para las municipalidades son varias y se enmarcan en diferentes áreas de gobernabilidad: garantizar y promover la participación ciudadana, asegurar la adecuada gestión de los recursos financieros (recaudo y gasto), cumplir con las obligaciones legales en materia de transparencia, y planificar en el corto, mediano y largo plazos.

La situación actual de los gobiernos locales se caracteriza por marcados contrastes en los que persisten caracteres de patrimonialismo, partidismo y discrecionalidad en el manejo del erario, improvisación administrativa, falta de programas institucionales permanentes ejecutados de formación profesional, poca capacidad técnica, así como carencia de tecnología moderna. Todo ello limita la posibilidad de realizar un buen gobierno, que ofrezca a la población resultados que reflejen un progreso político, económico, social y cultural.

De acuerdo con la *Política de Fortalecimiento de las Municipalidades*, lanzada en el año 2013, existen brechas entre las municipalidades del país. Por un lado, algunas de ellas han logrado cierto grado de modernización y mayor cobertura en la prestación de los servicios; por el otro, municipalidades de municipios pobres y pequeños son administraciones que

¹⁹⁷ Cabe destacar la ausencia de información desagregada sobre participación femenina en gobiernos locales.

¹⁹⁸ La *Constitución Política de la República* reconoce apenas la existencia de «comunidades indígenas», y en ellas tienen presencia los grupos de ascendencia maya, mas no xinkas o garífunas.

¹⁹⁹ Se desglosan por grupo étnico, de la siguiente manera: seis diputados qeqchi'; cuatro diputados k'iche'; cuatro diputados kaqchikeles; un diputado itza'; un diputado ixil; un diputado mam; un diputado q'anjob'al; y un diputado tz'utujil.

²⁰⁰ Cabe indicar que al momento de elaborar este documento aún no se había promulgado la confirmación de la Corte de Constitucionalidad al respecto.

padecen graves rezagos históricos que les impiden alcanzar los estándares de calidad en la prestación de servicios y, por consiguiente, satisfacer las necesidades de los vecinos. (Segeplán, 2013)

Según esta *Política*, se presenta una serie de problemas que no permiten que las municipalidades cumplan con las competencias que les marca la ley. Entre ellas destacan las siguientes:

«a) Existencia de criterios arbitrarios e injustos para la asignación de recursos; b) Insuficiencia crónica de recursos financieros. Las municipalidades se han sentido atadas, porque tienen la obligación de fortalecer sus finanzas propias; sin embargo, sus planes de arbitrios son obsoletos, pues datan de varias décadas; c) Una dependencia casi total de las transferencias del Estado; d) Falta de capacidad técnica y administrativa de los funcionarios municipales; e) No hay continuidad en las políticas ni en los programas, por los cambios de autoridades municipales cada cuatro años; f) Falta de mecanismos de seguimiento, fiscalización y participación ciudadana; g) Las instancias representativas (Comudes y Cocodes) son débiles y carecen de legitimidad; h) Ausencia de políticas municipales que sirvan de apoyo para la ejecución de las políticas nacionales o sectoriales; i) Falta de canales adecuados de interlocución entre la ciudadanía y el gobierno ante un tejido social diverso y complejo; j) Descoordinación interna y con las entidades de apoyo; k) La composición del Concejo Municipal ya no responde a los requerimientos actuales; l) Falta de profesionalización del personal técnico de las municipalidades; m) Desarticulación de las municipalidades para hacer planteamientos y para proponer las reformas legales que se requieren para su fortalecimiento». (Segeplán, 2013)

El análisis de la situación y capacidades de los gobiernos locales cobra relevancia debido a que un aspecto central de la presencia estatal se expresa a nivel territorial. Para promover el desarrollo local es necesaria la descentralización del Estado, la cual se entiende como un proceso ordenado y progresivo de transferencia de competencias, responsabilidades, poder de decisión y recursos desde el gobierno central a las entidades estatales subnacionales, así como la apertura de estas a la participación activa de la sociedad civil.

La descentralización del Estado consiste, esencialmente, en aproximar la gestión pública a la ciudadanía y esto se perfecciona mediante el fortalecimiento de los gobiernos locales. La vigencia

de las políticas de descentralización se sustenta en la necesidad de fortalecer la gobernabilidad democrática mediante el establecimiento de una relación más directa, participativa y transparente entre la ciudadanía y sus representantes. También se pretende mejorar la calidad de la administración pública, ya que se acerca la prestación de servicios públicos a los usuarios y se abre la participación de estos a una permanente auditoría sobre la administración misma.

El proceso de descentralización del país tiene respaldo legal del más alto nivel. La *Constitución Política de la República de Guatemala* establece un sistema descentralizado de gobierno, al dotar a los municipios y a las autoridades locales de autonomía y prever una asignación de recursos para su funcionamiento. Desde 2005 se ha dado impulso a la *Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo*, por medio de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (Scep), ente responsable de la descentralización de acuerdo con el mandato que establece la *Ley General de Descentralización*.

Junto a esta última norma se encuentran la *Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural* y el *Código Municipal*. Este compendio de leyes, conocido como la «Trilogía de Leyes» que orienta una visión de Estado descentralizado, busca dar mayor autonomía política, administrativa y financiera a los consejos de desarrollo y a los consejos municipales del país. Según este marco legal, la descentralización es concebida como un instrumento político destinado a fortalecer la administración pública y el desarrollo del país, al transferir desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones y los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas en los territorios.

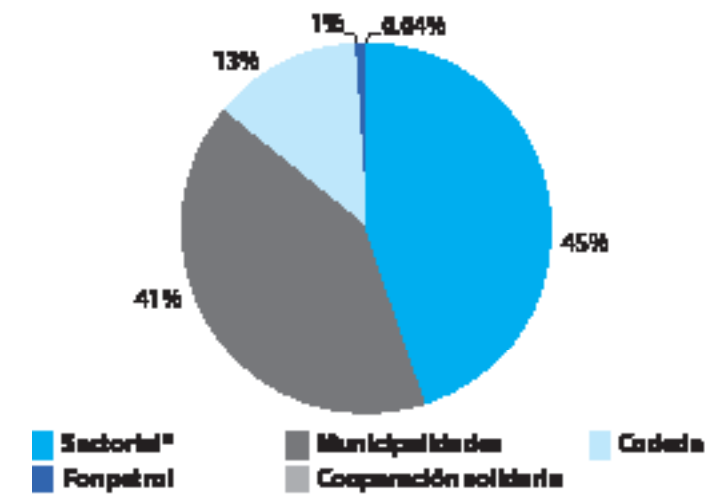
Aunque existe una normativa que fortalece los procesos de descentralización y autonomía de los gobiernos locales, el centralismo político, administrativo y presupuestario sigue siendo elevado en Guatemala. Las municipalidades cuentan con una limitada capacidad de generación de recursos y esto conlleva que dependan en buena medida de las transferencias del gobierno central, lo que no facilita la alineación de las políticas públicas con cada realidad territorial. El monto total para las 334 municipalidades (existentes en 2013) ascendió a Q 2,704.9 millones (Segeplán, 2013), lo que equivale a un 4.04% del *Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado* de 2013 (Q 66,985.4 millones)²⁰¹ y a 0.001% del producto interno bruto del mismo año (Q 221,511 millones) (Diario de Centroamérica, 2014).

²⁰¹ Artículo 1, Decreto 30-2012, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2013.

En adición a la capacidad de generación de recursos, otro aspecto a considerar con relación a los gobiernos locales es la evaluación de los mecanismos de asignación de recursos que reciben del *Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado* y sus niveles de ejecución. Del total de gasto de capital, la inversión real directa y las transferencias de capital tienen el propósito de aumentar, ampliar o reponer el capital nacional (inversión económica y social). La asignación de estos recursos de inversión se realiza en tres niveles de decisión: la que realizan las entidades del gobierno central (incluyendo fondos sociales), entidades descentralizadas, autónomas y empresas públicas no financieras nacionales; la inversión que corresponde a los proyectos ejecutados por los consejos departamentales de desarrollo urbano y rural (Aporte al Codede, IVA-Paz, Fondo de Desarrollo Económico de la Nación, Fonpetrol, y Cooperación Solidaria); y la inversión municipal que corresponde a los proyectos de los gobiernos locales.

De acuerdo con datos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) (Segeplán, 2014) de Segeplán, para el año 2013 lo asignado presupuestariamente a los gobiernos locales y consejos de desarrollo se refleja de la siguiente manera: del total de la inversión (excluyendo la inversión financiera que tiene como destino pagos relacionados con la deuda pública y deficiencias netas del Banco de Guatemala), el porcentaje acumulado a favor de las municipalidades y los consejos departamentales de desarrollo asciende a un 55% de recursos designados a los territorios, que es aún mayor al 45% que le correspondió a las entidades del gobierno central, tal como se muestra en la gráfica 59.

Gráfica 59
Inversión pública asignada en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado
(por poder de decisión a nivel nacional)
Ejercicio fiscal 2013 (cifras en millones de quetzales)



*Sectorial: gobierno central, entidades descentralizadas y autónomas, y empresas públicas no financieras.
Fuente: Decreto Legislativo 30-2012.

En cuanto a la ejecución, los gobiernos locales presentaron un mejor nivel de ejecución (76%) frente a lo hecho propiamente por el nivel central (sectorial), cuyo porcentaje de ejecución llegó a un (61%). No obstante, resulta menor lo ejecutado por los consejos de desarrollo (42%). (véase tabla 55)

Tabla 55
Sistema Nacional de Inversión Pública: inversión asignada y ejecutada por poder de decisión, ejercicio fiscal 2013 (cifras en millones de quetzales)

Entidad por poder de decisión	Núm. de proyectos	Asignación	Ejecutada	Porcentaje de ejecución
Sectorial (gobierno central y entidades descentralizadas y autónomas)	1,284	5,816.6	3,528.0	61
*Consejos de desarrollo	2,674	1,929.6	818.3	42
• Fonpetrol	85	92.4	42.9	46
Gobiernos locales	2,011	584.1	444.4	76
Nacional	6,054	8,422.6	4,833.7	57

*Los aportes registrados de los consejos de desarrollo suman Q 2,021.9.9 millones, integrados por 2,759 proyectos.
Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública Segeplán, 2013.

Por su parte, la fuente Cooperación Solidaria se encuentra dirigida a los municipios ubicados en Alta Verapaz (Chisec, Raxruhá, Fray Bartolomé de las Casas y Chahal); Izabal (Livingston y Puerto Barrios) y Petén (La Libertad, San Francisco y Sayaxché). La inversión que se ejecuta con estos recursos tiene como base las demandas y necesidades identificadas y priorizadas por parte de las comunidades; la priorización se lleva a cabo a través del proceso participativo de los consejos comunitarios de desarrollo (Cocode).

El presupuesto modificado para el ejercicio fiscal de 2013, establecido en el *Decreto Legislativo 30-2012*, indica que las transferencias a los Cocode ascendieron a Q 2,199.1 millones, de los cuales Q 1,871.7 millones son recursos ordinarios provenientes del 1% del IVA-Paz; mientras Q 67.5 millones tienen su origen en un incremento de los aportes extraordinarios, para sumar un total de Q 1,939.25 millones. Asimismo, cabe sumar Q 253.5 millones, integrados por Q 150.31 millones provenientes de Fonpetrol, y un incremento de Q 103.20 millones. Por último, se añade una inversión de Q 6.3 millones de Cooperación Solidaria, tal como se muestra en la segunda columna de la tabla 56.

Como se puede apreciar en la tabla 56, el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) transfirió como devengados a los Cocode Q 1,542.6 millones de los recursos del presupuesto vigente (Q 2,199.1 millones), lo cual representa el 70% de dichos recursos, según el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín).

Esto demuestra que, por conducto de los Cocode, se asigna y transfieren recursos a los territorios que, aunque no son los suficientes, sí constituyen un capital fuerte que deriva

del *Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado*. Si este capital se administrara de mejor forma, al igual que su ejecución y fiscalización, podría tener óptimos resultados sobre las condiciones de vida de los habitantes.

Finalmente, es necesario identificar las capacidades de gestión de los gobiernos locales. Para ello, durante los últimos años el denominado Ranking Municipal ha sistematizado y analizado información al respecto, con el objetivo de presentar la situación de los gobiernos locales. Este instrumento de medición de la gestión municipal fue creado para que las municipalidades de Guatemala y las entidades del nivel nacional de gobierno cuenten anualmente con información precisa acerca de los avances y problemas existentes en los principales temas que competen a las administraciones locales en materia de gestión administrativa, financiera, de servicios públicos básicos, planificación, participación y comunicación con la ciudadanía. El Ranking Municipal define cuatro categorías para calificar las capacidades de las de mayor a menor: óptima, buena, aceptable, debe mejorar y deficiente.

En 2010, de acuerdo con esta clasificación, ningún municipio del país se ubicó entre las dos primeras categorías de gestión, definidas como «óptima» y «buena». El 97% de los municipios se ubicó en las categorías «debe mejorar» (50%), «aceptable» (47%), y una parte mínima (3%) en «deficiente» (Segeplán, 2010). Según este mismo Ranking, pero para el año 2011, casi ningún municipio del país se ubicó entre la primera categoría de gestión, definida como «óptima», con excepción de la Municipalidad de Guatemala. Ese mismo año, solo dos municipalidades se posicionaron en la categoría «buena».

Tabla 56
Consejos departamentales de desarrollo: inversión vigente y devengada al 31 de diciembre de 2013
Ejercicio fiscal de 2013 (cifras en millones de quetzales)

Fuente de financiamiento de los Cocode	Inversión vigente al 31 de diciembre de 2013 Sicoín	Devengado Minfin-Cocode Sicoín	Porcentaje devengado Minfin-Cocode
IVA-Paz	1,871.7	1,293.1	69
Extraordinario	67.5	28.0	41
Fonpetrol	253.5	217.8	86
Cooperación Solidaria	6.3	3.7	59
Total	2,199.1	1,542.6	70

Fuente: Sicoín, datos del 17 de febrero de 2014.

El 98% de los municipios se ubicaron en las categorías «debe mejorar» (46%), «aceptable» (52%), y una parte mínima (1%) en «deficiente». (Segeplán, 2013)

Para el Ranking Municipal elaborado en el año 2012 las categorías cambiaron a: alta, media alta, media, media baja y baja. Sin embargo, los elementos evaluados siguen dando cuenta de las características y la situación de los gobiernos locales. Los resultados de la clasificación para ese año establecen que únicamente cuatro municipalidades (Santa Catarina Pinula, Fray Bartolomé de las Casas, San José y San Pedro Carchá) se ubicaron en la categoría «media alta», mientras 218 municipalidades están entre las categorías «media baja» y «baja». Un número de 112 municipalidades se ubicaron en la categoría «media», y ninguna municipalidad se ubicó en la categoría «alta» (Segeplán, 2012).

Como se ha dicho, el Ranking Municipal incluye el análisis relacionado con la participación ciudadana, resumiendo los resultados municipales en materia de institucionalización y posicionamiento político de los consejos municipales de desarrollo (Comude), e incluyendo indicadores como la participación de las autoridades, la representación territorial y los procesos de funcionamiento. Al respecto, cabe indicar que en 2012 los gobiernos locales se encontraban en las categorías «baja» y «media baja». (véase tabla 57)

Entre las principales conclusiones que derivan de los resultados del Ranking Municipal para el año 2012 (Segeplán, 2013) se pueden mencionar las siguientes:

a) En el tema de gestión financiera local, es posible apreciar el gran desafío que el Estado de Guatemala enfrenta para poder garantizar la sostenibilidad fiscal. Se indica que los esfuerzos

locales aún no son suficientes y que, a pesar de las reformas al *Código Municipal* y el cambio en la fórmula de asignación de transferencias, las municipalidades todavía no cuentan con recursos suficientes para funcionar y garantizar todas las competencias que por ley se les asignan.

- b) La situación crítica que reflejan los ingresos per cápita y el gran desequilibrio que existe entre municipalidades evidencian que aún persiste un margen de maniobra alto para la obtención de recursos propios. Pero el incremento de estos ingresos depende, además de la voluntad política, de hacer y mostrar a la ciudadanía un buen uso de los recursos que se están obteniendo. Por ello, es necesario que aumente otro indicador en el que la mayoría de las municipalidades se ubicó en la categoría baja: inversión con ingresos propios.
- c) Con el objetivo de sensibilizar a la población e involucrarla y comprometerla a cumplir con obligaciones como el pago de impuestos, es necesario generar mejores estrategias de comunicación y fomentar la rendición de cuentas en función de resultados, lo que se traduce en hacer informes de responsabilidad política acerca de la manera como los recursos están siendo utilizados, enfocándose en el mejoramiento de la calidad de vida de la población y no solo, como es la práctica más común, en la ejecución de ingresos y el avance de los proyectos.
- d) La poca capacidad de gestión y los insuficientes recursos municipales se evidencian con claridad en los indicadores e índice de servicios públicos. Tratándose de servicios esenciales, de tanto impacto en el bienestar de los guatemaltecos, los resultados son una señal de alarma y un llamado de atención tanto a las entidades a cargo del fortalecimiento municipal en estas áreas como a los servicios públicos locales, para que aborden todo lo relacionado con la prestación de servicios públicos básicos de manera más estructurada y orientada efectivamente a resultados que mejoren la calidad de vida de los

Tabla 57
Índice de participación ciudadana 2012 (por categoría, número de municipios y porcentajes)

Categoría	Rango	Número de municipios	Porcentaje
Alta	0,801-1	15	4%
Media alta	0,601-0,800	60	18%
Media	0,401-0,600	60	18%
Media baja	0,201-0,400	89	27%
Baja	0-0,200	110	33%

Fuente: Segeplán, con base en el Ranking de la gestión municipal 2012 elaborado por Segeplán/Minfin.

habitantes. Las debilidades administrativas también se hacen evidentes y muestran la necesidad urgente de incorporar un enfoque de gestión por resultados. La estructuración de la operación de los servicios mediante procesos y procedimientos debidamente reglamentados también se presenta como un requerimiento ingente.

Al evaluar competencias y desempeño, el común denominador es la falta de eficiencia y eficacia en la gestión. Se evidencia debilidad en la aplicación de criterios gerenciales y de instrumentos técnicos para la gestión financiera; asimismo, falta de voluntad política para fomentar la participación de la comunidad, lo que trae como consecuencia una débil aplicación de los instrumentos que fortalecen la gobernabilidad y la transparencia.

Con base en todo esto, se puede colegir que el proceso de descentralización no tendrá un óptimo desarrollo si no se mejora la capacidad administrativa y de ejecución financiera por parte de las municipalidades. Para el año 2032 se deben fortalecer esas capacidades endógenas de los municipios para obtener un proceso de descentralización que genere bienestar, oportunidades y realización de la participación ciudadana en el seno local.

Ello lleva a considerar que se requiere mejorar los procesos administrativos, financieros, técnicos y políticos de los gobiernos locales, sentando las bases para el planteamiento de una nueva regionalización político-administrativa. Los gobiernos locales deben estar articulados técnica y financieramente con las políticas públicas y los procesos de las instituciones del gobierno central orientados a impulsar el desarrollo local.

La política exterior

La política exterior es una expresión de la política pública que sirve como un instrumento de cooperación y entendimiento con otros países para manifestar, posicionar y armonizar los intereses de Guatemala con los de la comunidad internacional.

Como marco de entendimiento, se basa en acuerdos internacionales, desde aquellos establecidos en el ámbito mundial por el Sistema de las Naciones Unidas (SNU), hasta otro tipo de foros con temas específicos, o bien con una cobertura regional. En este marco también se encuentran comprendidos los convenios o declaraciones internacionales orientados hacia la promoción del desarrollo humano, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En Guatemala, los objetivos de la política exterior han estado vinculados en mayor medida con la agenda del desarrollo económico y han mostrado poca relación con el marco general de políticas sociales del país. En este contexto, se ha privilegiado la firma de tratados comerciales con otros países, lo cual no se ha traducido en los resultados que el país necesita para un mejor desempeño del comercio exterior, el turismo y la inversión extranjera directa (IED). Muchas veces, esto tampoco se ha traducido en aquello que se requiere para el desarrollo humano de la población. En estos procesos, el margen de negociación y la posición negociadora del país han sido muy frágiles (Cafta, México y Europa), comparados con los de otros países de la región.

Un segundo y tercer bloque de temas prioritarios —debido a su continuidad o presencia en los objetivos de la política exterior desde el año 1996— son el tema del diferendo territorial con Belice, la integración centroamericana, la atención a los migrantes y la ampliación o presencia de Guatemala en foros o instancias a nivel mundial.

Guatemala reconoció en 1992 la Independencia de Belice, aunque dejó pendiente la resolución del diferendo territorial. Luego de discusiones que no arribaron a acuerdos, debió someterse a la Corte Internacional de Justicia (CIJ), mecanismo judicial internacional más recomendable para resolver este tipo de disputa territorial. Para hacerlo, sin embargo, debe cumplirse previamente con los requerimientos constitucionales correspondientes, entre los cuales se incluye una consulta popular.²⁰²

²⁰² En tal sentido, en 2008 se firmó, en la sede de la OEA, el *Acuerdo Especial entre Guatemala y Belice* para someter el reclamo territorial, insular y marítimo de Guatemala ante la CIJ. A inicios de 2009, la Presidencia remitió el *Acuerdo Especial* al Congreso de la República para que apruebe someter el tema ante la consideración del pueblo de Guatemala mediante una consulta popular convocada para el efecto por el TSE. Esta consulta deberá celebrarse simultáneamente en Guatemala y en Belice, sometiendo a la población una sola pregunta igual en ambos países. Dicho *Acuerdo* fue aprobado por el Congreso de la República mediante el *Decreto 31-2010*. Aún está pendiente la celebración de la consulta popular.

Por su parte, la integración centroamericana, restablecida a inicios de la década de 1990 tras haberse interrumpido como consecuencia de conflictos internos, se realiza por medio del Sistema de la Integración Centroamericana (Sica), conformado en la actualidad por Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. República Dominicana participa como Estado Asociado. Son observadores regionales México, Argentina, Chile y Brasil; mientras que España, Taiwán, Alemania, Italia y Japón son observadores extra-regionales. El Sica cuenta con una estructura organizativa para llevar a cabo sus funciones: la Reunión de Presidentes,²⁰³ el Consejo de Ministros,²⁰⁴ el Comité Ejecutivo y la Secretaría General (SG-Sica). También forman parte de este Sistema la Reunión de Vicepresidentes, el Parlamento Centroamericano (Parlacén), la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) y el Comité Consultivo (CC-Sica). Un grupo de secretarías e instituciones especializadas también forman parte del Sistema.²⁰⁵

Entre los logros más significativos del proceso de integración regional puede mencionarse la reactivación del Mercado Común Centroamericano (Mercomún) y el proceso de paz de la región, impulsado por los *Acuerdos de Esquipulas*. A lo largo de la historia reciente se ha observado altibajos en la dinámica de los organismos regionales, aunque a partir del año 2000 se evidencian signos de revitalización.

En julio de 2010, los presidentes centroamericanos anunciaron el relanzamiento de la integración en torno a una nueva agenda enfocada en cinco áreas estratégicas: la integración social, la integración económica, la seguridad regional, la integración para enfrentar el cambio climático y los desastres, y la coordinación y el fortalecimiento de la institucionalidad regional y nacional de la integración. El avance hasta el momento en las agendas de la integración regional ha sido sumamente desigual, destacando el hecho de que la integración económica haya sido lo más importante, orientada además por el proceso de unión aduanera. La seguridad regional ha tomado

relevancia en los últimos tiempos, al igual que el manejo de eventos sísmicos y los asociados con la variabilidad climática. La integración social, por su parte, es un área con gran rezago.

El fortalecimiento institucional de la integración regional es una tarea pendiente. La débil institucionalidad pública de los países miembros se refleja en la organización regional. Es notorio, además una serie de falencias: dispersión en los temas y en las instituciones; problemas de coordinación; falta de visión estratégica sobre los problemas principales y existencia de un grado de influencia muy reducido de la agenda regional sobre las políticas internas.

Asimismo, las iniciativas carecen de financiamiento adecuado, lo cual se agrava en un contexto donde la cooperación internacional se redujo.²⁰⁶ El Sica y sus países miembro realizan esfuerzos importantes para replantear la estructura de la integración regional, con miras a que esta responda a los desafíos regionales. No obstante, los logros aún se limitan a acordar agendas comunes, llevar a cabo proyectos conjuntos financiados principalmente por la cooperación internacional, así como relanzar o crear instituciones especializadas que funcionan bajo el esquema del Sistema.

El proceso no ha estado acompañado, en todos los casos, de una reflexión y un debate profundos sobre la idoneidad y efectividad del marco de integración regional, así como sobre los mecanismos de decisión y gestión para lograr resultados en países con agendas y realidades muy distintas. El futuro de la integración, de hecho, ya rebasa los límites de Centroamérica y es posible que, en los próximos años, la integración tenga que ser vista con una visión más amplia.

Los temas de política exterior que han tenido menor eco han sido la atención a los migrantes y la mayor presencia de Guatemala a nivel mundial. En el caso de la atención a los migrantes, la situación es compleja y requiere mayores esfuerzos. Uno de los

²⁰³ La Reunión de Presidentes es el Órgano Supremo del Sica. Sesiona ordinariamente cada semestre, y extraordinariamente cuando así lo decidan los presidentes. Conoce los asuntos de la región que requieran de sus decisiones en materia de democracia, desarrollo, libertad, paz y seguridad. Véase más en: <http://www.sica.int>

²⁰⁴ El Consejo de Ministros está integrado por los ministros del ramo y, en caso extraordinario, por un viceministro debidamente facultado. Compete a este Consejo lo relativo al proceso de democratización, pacificación, seguridad regional y otros temas políticos, así como la coordinación y seguimiento de las decisiones y medidas políticas de carácter económico, social y cultural que puedan tener repercusiones internacionales.

²⁰⁵ Véase en: <http://www.sica.int/sica/instituciones.aspx?IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1>

²⁰⁶ A partir del año 2008, la suscripción de las donaciones que recibe el país se ha reducido. Para el año 2013, los montos disminuyeron hasta en un 74.49%. Véase, al respecto, el segundo informe de cooperación internacional para el desarrollo, denominado «En un contexto de cambio, más allá de la eficacia de la ayuda», que incluye el período 2011-2013.

temas recurrentes promovidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en diferentes períodos gubernamentales, ha sido la negociación de un estatus especial para los migrantes en Estados Unidos (TPS), el cual no ha sido concretado, aunque se abren ciertas esperanzas ante una eventual reforma migratoria en ese país.

En cuanto a la presencia de Guatemala en foros internacionales, destaca la designación de un puesto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, durante el período 2012-2013. Esta participación es la de mayor trascendencia que ha tenido el país, luego de la Presidencia del Consejo Económico y Social de la ONU, en 2003.

En segundo lugar, el país ha cobrado notoriedad en el tema de despenalización del consumo de drogas, tema en el cual Guatemala ha jugado un papel central en cuanto a generación de propuestas. En el proceso ha sido evidente un cambio en las opiniones hacia la idea de que las políticas de represión para combatir el narcotráfico han fracasado y que se requieren nuevas estrategias.

Otro elemento importante fue la modificación de la posición inicial de Guatemala en relación con abstenerse de apoyar el reconocimiento del Estado Palestino, en aras de apoyar las iniciativas de diálogo y paz de la comunidad internacional para una salida pacífica al conflicto palestino-israelí.

También es relevante mencionar un crecimiento notorio en el establecimiento de nuevas relaciones diplomáticas en el período 2001-2012.²⁰⁷ De esa cuenta, Guatemala tiene relaciones diplomáticas con 151 países, 37 embajadas residentes en el exterior y misiones ante organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización de los Estados Americanos (OEA).²⁰⁸

La integración se convierte en un marco estratégico de desarrollo para países con economías reducidas y altamente vulnerables, en un entorno de globalización y creciente interdependencia. Más allá del tamaño y las posibilidades de

inserción en la economía mundial, la integración es un marco indispensable para el abordaje de determinados obstáculos estructurales al desarrollo. En este sentido, la conformación de la Unión Aduanera en Centroamérica debe orientarse como complemento de una integración centroamericana sostenida en una estructura supranacional a partir del desarrollo productivo, la planificación regional y la seguridad transfronteriza.

En este sentido, el mayor reto para el país es vincular la agenda diplomática con la comercial y la de cooperación internacional. Establecer acuerdos comerciales implica mejorar los flujos comerciales y de oportunidades de intercambio con otros países. Pero esta vinculación también constituye una estrategia que puede mejorar la imagen del país, e incrementar el comercio e influir en los acuerdos comerciales y mecanismos de negociación. Esto, a su vez, tendrá un impacto en el posicionamiento de las oportunidades que tiene el país, tanto en la negociación bilateral, como en la del bloque de integración.

Una mejora comercial y de posicionamiento frente a la integración y la cooperación internacional permitirá al país enfrentar los retos de infraestructura, los canales de información sobre potenciales mercados, el acceso al crédito y los sistemas de estándares y normas comerciales, en aras de promover la capacidad de los productores nacionales para exportar y acceder a otros mercados.

Guatemala contaría con las capacidades necesarias para generar alianzas con los países de Centro y Suramérica, así como con las economías emergentes en aras de empatar esfuerzos y crear ventajas competitivas a través de tratados de libre comercio y/o acuerdos multilaterales y regionales de comercio.

Sistemas de poder y gestión pública

El marco legal constitucional establece reglas claras para el ejercicio del poder público. El Gobierno, por medio de sus instituciones públicas y siguiendo los principios establecidos por la *Constitución Política* y las demás leyes que lo regulan, debe tomar sus decisiones guiado por las necesidades y

²⁰⁷ Durante el período 2001-2012, Guatemala ha establecido relaciones diplomáticas con Zimbabwe, Uzbekistán, Tuvalu, Túnez, Tayikistán, Sri Lanka, San Marino, Samoa, República Democrática Popular de Corea, Qatar, Pakistán, Nigeria, Níger, Nepal, Nauru, Mongolia, Montenegro, Mauricio, Mali, Macedonia, Libia, Laos, Kenia, Islas de Salomón, Georgia, Gambia, Etiopía, Dominica, Cabo Verde, Burkina Faso, Brunei Darussalam, Botswana, Bahrein y Guinea Ecuatorial.

²⁰⁸ De acuerdo con un anuncio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Guatemala abrirá en los próximos meses sedes diplomáticas en la India, Australia e Indonesia.

prioridades de la población a la que representa. Los principios que orientan la política del Estado de Guatemala pueden ser motivo de interpretaciones diversas, según las ideologías o enfoques que distinguen a un gobierno de otro. Lo anterior significa que dicha interpretación y aplicación carecerá de continuidad si esta política no se institucionaliza como una política de Estado y no de gobierno. Independientemente de las interpretaciones o de la institucionalidad, lo que no se puede variar es la obligatoriedad del Estado de desarrollar de una u otra forma esas actividades.²⁰⁹

Por lo anterior, es innegable que existe una imperiosa necesidad de diseñar e implementar planes y políticas de Estado de mediano y largo plazo, pues de esta manera se consolida su permanencia en el tiempo y su cumplimiento se vuelve obligatorio para los diversos gobiernos que se alternen en el poder. Solo de esa forma se garantiza su aplicación y perfeccionamiento.

Para lograr lo anterior, y por principio obligatorio constitucional, la coordinación entre los distintos poderes del Estado y sus instituciones es impostergable. De ello depende que se eviten la duplicidad de funciones y gastos, pero sobre todo, una mejor coordinación permitirá que los diferentes poderes se interrelacionen, diseñen y pongan en marcha todos aquellos mecanismos, procesos, marcos normativos y actividades que lleven a la consecución de los objetivos del desarrollo. De esa manera se podrá obtener los mejores y más adecuados beneficios para todos los habitantes del país (eficacia), en el menor tiempo, con el menor gasto y utilización de recursos humanos posible (eficiencia), logrando la racionalización administrativa (distribución lógica y equitativa en todo el territorio nacional de los recursos humanos, materiales, obras, servicios y tributación) y la justa distribución del gasto público entre toda la población.

Capacidad institucional y densidad de la administración pública

El principal rol del Estado es, entre otros, garantizar la equidad en el acceso a los bienes públicos en función del bienestar común; por ello se requieren recursos y mecanismos para implementar esta función primordial. En este sentido, la

discusión no se refiere al tamaño que debe tener el Estado, sino a la calidad de los servicios y a la eficiencia con que se toman y ejecutan las decisiones que permiten responder a las necesidades de los ciudadanos.

Las expectativas ciudadanas sobre el rol del Estado son complejas y la percepción con respecto a la eficiencia del aparato estatal es variada. En este sentido, para el año 2011 el 31% de los guatemaltecos creía que el Estado había hecho poco por ellos y sus familias durante los últimos tres años, mientras el 45% consideraba que nada (Latinobarómetro, 2011). Al preguntarles sobre si el Estado había hecho algo por el desarrollo del país en los últimos tres años, resultaron cifras similares: 39%, poco, y 35%, nada.

El Estado debe entonces organizarse para cumplir con las expectativas y demandas ciudadanas. Para el efecto, es preciso que cuente con capacidad estatal.

La capacidad estatal implica la posibilidad que tienen las instancias gubernamentales de problematizar las cuestiones públicas fundamentales, así como priorizar, decidir, planificar, gestionar y evaluar las políticas públicas estratégicas. Para avanzar hacia grados relevantes de capacidad estatal se requiere aunar dos subtipos de capacidades: las administrativas y las políticas. Esto implica tomar en consideración que el Estado es más que el ente burocrático, pues también representa la arena política —en consonancia con el régimen político— en que se procesan intereses e ideologías internas y externas al entramado organizacional estatal (Repetto, 2004).

Examinar la capacidad estatal pone de manifiesto varios ámbitos de intervención, con sus correspondientes desagregaciones en las áreas, políticas, programas y proyectos en que se pone en juego dicha capacidad. Algunos de esos ámbitos son de índole general y van desde el plano institucional —tal como el mantenimiento del orden y la ley— hasta la construcción de cierto tipo de organizaciones políticas. En otro aspecto, la capacidad (o ámbitos de acción del Estado) se hace operativa en un nivel institucional inferior, pero no menos importante; este es el plano de las políticas públicas estratégicas asociadas con la gestión de la economía y el sistema de política social. Debe indicarse, asimismo, que todos estos ámbitos están de un modo u otro condicionados por el posicionamiento de cada país en el sistema político y económico internacional.

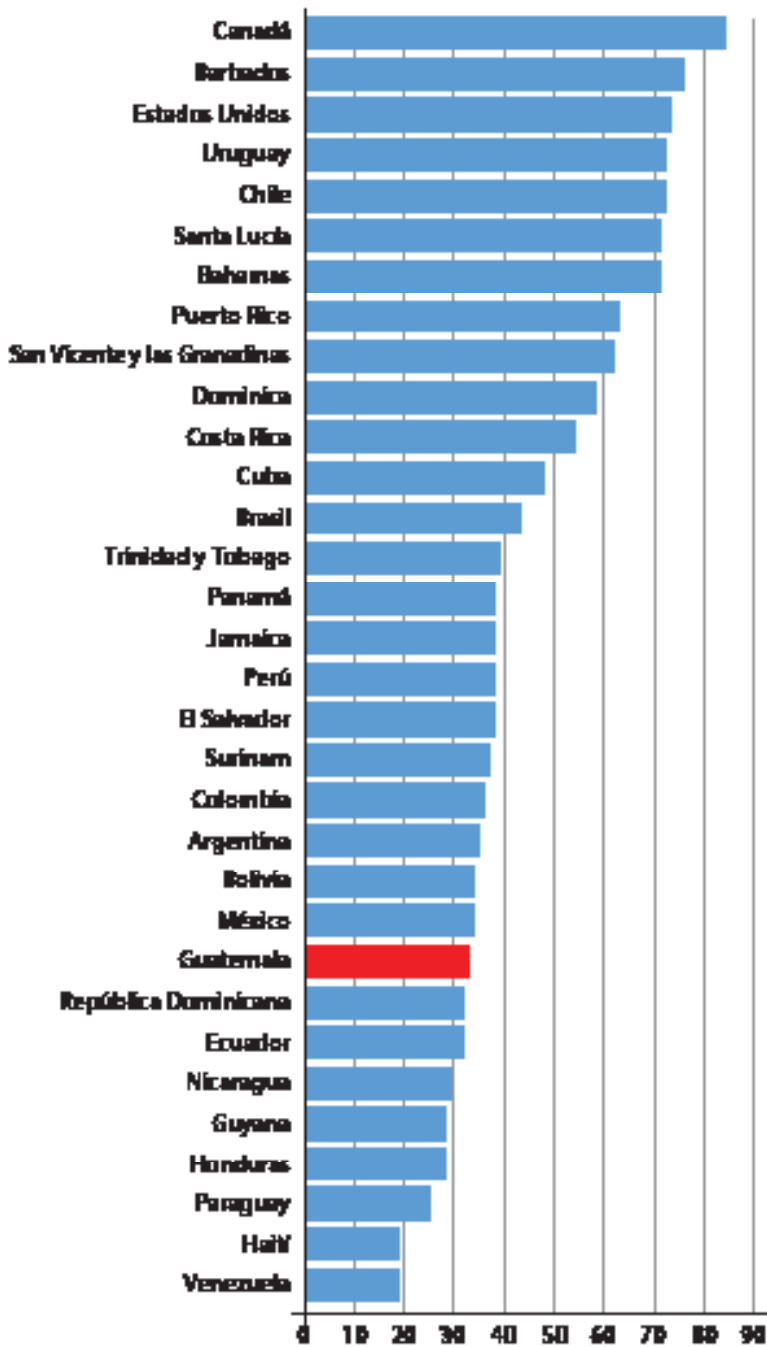
²⁰⁹ Basado en Godínez (2011).

En su dimensión administrativa, no es posible pensar en capacidades estatales sin un servicio civil profesional. El *Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana* estudió durante el período 2004-2008 la profesionalización del servicio civil mediante los índices de eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora. A pesar de que Guatemala subió entre uno y tres puntos en algunos aspectos, con veinticuatro de cien puntos, sigue ocupando el penúltimo lugar entre los países de la región (Aecid-Flacso-Sica, 2009). Este mismo informe señala que la administración de personal en el sector público del país se lleva a cabo en un ambiente con múltiples desventajas, donde los problemas estructurales de la economía generan una oferta muy limitada de puestos de trabajo permanente, existiendo altos niveles de desempleo y subempleo. Aunado a lo anterior, el sistema de servicio civil de Guatemala presenta características normativas, estructurales y sistémicas que le impiden atraer y retener recursos humanos de calidad adecuada a las necesidades institucionales. Finalmente, agrega también que las compensaciones y su administración no presentan condiciones para promover la productividad laboral.

Otro aspecto central de la capacidad estatal, así entendida, refiere a la transparencia de los actos de gobierno. Para el año 2012, Guatemala se ubicó en el puesto 113 de 176 países evaluados a nivel mundial por el Índice de Percepción de Corrupción (IPC), el cual coloca al país como uno de los que tienen más elevada percepción de corrupción. En comparación con el resto de Latinoamérica, Guatemala se situó en la posición 24 de 32 países evaluados, tal como se observa en la gráfica 60.

La corrupción es una de las problemáticas más importantes al analizar las capacidades estatales. La encuesta *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP, por sus siglas en inglés) analiza en qué medida la población de Latinoamérica ha sido víctima de la corrupción y da cuenta de la corrupción en los niveles más rasos de la organización estatal y que tienen vínculo directo con la ciudadanía. Del análisis de los datos para todos los países se observa que, en términos de victimización por corrupción, Guatemala se ubica entre los primeros siete (de un total de veintiséis). El 23.5% de la población guatemalteca, según estos datos, fue víctima de algún acto de corrupción en los doce meses anteriores a la encuesta (que se realizó entre febrero y marzo de 2012): es decir, casi una cuarta parte de la población ha sido víctima de este flagelo (Azpuru, 2012).

Gráfica 60
Índice de Percepción de la Corrupción 2012: países de Latinoamérica



Fuente: Transparencia Internacional (2013).

Con respecto a la densidad institucional del Estado, es preciso acotar que su estructura y burocracia han sufrido algunos cambios marcados por momentos históricos importantes, los cuales inician en 1985 cuando se da el cambio de regímenes militares a gobiernos civiles y transcurren con la adopción de teorías neoliberales sobre la modernización del Estado y los *Acuerdos de Paz*.

Durante la década de 1990, Guatemala enfrentó procesos de desmantelamiento de la estructura institucional como producto de las medidas de ajuste estructural y el Consenso de Washington.²¹⁰ Se impulsaron acciones de reingeniería institucional dirigidas a la reducción del Estado, a cambio de obtener tasas de interés más bajas para los préstamos existentes, lo que contribuiría, en teoría, a reducir el desequilibrio fiscal.

Para el caso guatemalteco, esto implicó una serie de supresiones de la institucionalidad pública que volvieron más difuso el liderazgo del Estado en la institucionalización de medidas para lograr el desarrollo sostenible.

Ya en 1996, la firma de los *Acuerdos de Paz* generó expectativas con respecto a los cambios institucionales necesarios para ajustar la estructura del Estado y responder a estrategias de desarrollo a largo plazo. De esa cuenta, en 1997 se promulgó la *Ley del Organismo Ejecutivo* en la que se definió el rol del Gobierno como «[...] el ejercicio de la función administrativa, la formulación y ejecución de las políticas de gobierno con las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración descentralizada». Se recogieron los principios de solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia y participación ciudadana. Con base en la legislación mencionada, el Organismo Ejecutivo aplicó una política de reducción funcional e institucional del Estado, por conducto del Programa de Modernización del Sector Público. Esto se realizó mediante acciones diversas, que no siempre fueron privatizaciones, sino también tercerización funcional, que terminó siendo una cesión de servicios (PNUD, 2010).

Como producto de estas acciones surgió un Estado pequeño (aunque con una diversidad de instituciones dirigidas a atender temas específicos), disperso, con menos recursos humanos presupuestados y menor presupuesto para la inversión social.

Ejemplos sectoriales fueron los recortes sufridos en la década de 1990 como consecuencia del ajuste estructural en varios ministerios. Así, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) sufrió un recorte en el departamento de Nutrición y Alimentos; el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga) experimentó una reorganización entre 1997 y 1998, respaldada por la *Ley del Organismo Ejecutivo*, lo cual trajo consigo la contracción de la planta de funcionarios de un total de veinte mil a una cifra que osciló entre mil y dos mil. Esto provocó un cambio en su perfil, dejando de lado las funciones de ejecución y asumiendo las de gestión (PNUD, 2010). Este tipo de ajustes trajo consigo la disminución de la cobertura y calidad de las intervenciones del Estado en los territorios y conllevó una lógica de cobertura por departamento, que mantuvo centralizada la toma de decisiones, sin construir las sinergias necesarias con el nivel municipal.

El Ejército, por su parte, entre 1997 y 1998 redujo el número de efectivos militares a un total de 31,423 (personal administrativo y tropas de bajo nivel, en su mayoría), y desmanteló alrededor de 75 destacamentos militares, de los cuales algunos han sido reinstalados en distintas zonas del país (*Ibid.*).

La modernización del Estado también incluyó la venta de algunas empresas públicas —entre ellas la Empresa Eléctrica de Guatemala S. A. (EEGSA) y la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (Guatel)—, así como la venta de la distribución de energía eléctrica. Los Ferrocarriles de Guatemala (Fegua) fueron entregados por un lapso de cincuenta años en usufructo, de la misma manera que los servicios de correos y telégrafos, entre otros.

Para ampliar su cobertura en las áreas rurales, los servicios de educación y salud incorporaron la modalidad de prestación o administración de servicios realizada por una entidad privada con financiamiento público. Fue así como nació el Programa de Extensión de Cobertura (PEC), en 1997, por medio del cual se contrata a organizaciones no gubernamentales (ONG), algunas de las cuales, además de prestar los servicios de salud, pueden comprar medicinas y suministros y contratar personal de salud con fondos del MSPAS (*Ibid.*).

²¹⁰ Paquete de políticas económicas establecidas por organismos multilaterales de crédito, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Departamento del Tesoro de los EE. UU., que pretendía dar respuesta a la crisis sufrida por Latinoamérica durante los años ochenta debido al estancamiento económico y la reducción y pérdida de crédito internacional.

El Ministerio de Educación (Mineduc), en esta misma década, comenzó a utilizar una modalidad similar, creando el Programa Nacional de Autogestión Educativa (Pronade), que operó hasta 2008 y por medio del cual se contrató a instituciones de servicios educativos para que atendieran la capacitación de docentes y comités educativos de las escuelas de autogestión en algunas jurisdicciones establecidas (*Ibid.*).

Modificaciones estructurales como las anteriores permitieron, entonces, consolidar una institucionalidad pública más eficaz, donde cada una de las partes del entramado institucional fundamenta su accionar en el marco de un mandato legal, situación que trascendió incluso las formas de definir la respectiva designación presupuestaria.

Si bien esto permitió una consolidación institucional y un objetivo reparto de atribuciones para cada elemento del

aparato estatal, los resultados fueron sumamente modestos en cuanto a la eficiencia con la que cada institución y el Estado en su conjunto cumplen con su mandato.

La evidencia de debilidades se agudiza si se considera que la evaluación del Estado no debe basarse únicamente en factores cuantitativos —como la eficiencia y eficacia con la que se opera— sino más bien debe tomarse en cuenta una evaluación cualitativa que permita evidenciar los cambios sustantivos favorables en la calidad de vida de las personas, mostrando, en la consecución de cada uno de estos cambios, una lógica estratégica que permita fundamentar un proceso sostenible de desarrollo.

Si se coloca el acento en los poderes ejecutivo y judicial,²¹¹ la tabla 58 da cuenta de la cantidad de instancias que, hacia 2013, conformaban el engranaje estatal.

Tabla 58
Instituciones públicas del Organismo Ejecutivo y el Organismo Judicial

Ejecutivo		Judicial	
Ministerios de Estado ²¹²	14	Juzgados de Paz	370
Secretarías de la Presidencia ²¹³	11	Juzgados de Primera Instancia	111
Secretarías técnico/ejecutivas ²¹⁴	11	Tribunales de Sentencia Penal	43
Instituciones centralizadas	12	Juzgados de adolescentes	14
Instituciones descentralizadas no empresariales	16	Juzgados de niñez y adolescencia	14
Entidades autónomas no empresariales, ni financieras	8	Salas de la Corte de Apelaciones	18
		Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo	5
		Tribunal de Segunda Instancia	1
		Juzgado de Ejecución Penal	3
		Corte Suprema de Justicia	1

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Informe Nacional de Desarrollo Humano*

²¹¹ El poder legislativo se analizará en un apartado específico más adelante.

²¹² Relaciones Exteriores; Gobernación; Defensa Nacional; Finanzas Públicas; Educación; Salud Pública y Asistencia Social; Trabajo y Previsión Social; Economía; Agricultura, Ganadería y Alimentación; Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; Energía y Minas; Cultura y Deportes; Ambiente y Recursos Naturales; Desarrollo Social.

²¹³ Secretaría General; Secretaría Privada; Secretaría de Coordinación Ejecutiva; Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente; Secretaría Presidencial de la Mujer; Secretaría de Bienestar Social; Secretaría de la Paz; Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado; Secretaría de Comunicación Social; Secretaría de Asuntos Agrarios; Secretaría de Planificación y Programación.

²¹⁴ Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas; Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional; Secretaría de Ciencia y Tecnología; Secretaría Ejecutiva de la Comisión contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas; Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad; Secretaría Nacional de Administración de Bienes y Extinción de Dominio; Secretaría Ejecutiva del Consejo de Atención al Migrante; Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad; Secretaría Ejecutiva Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia; Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres; Consejo Nacional de Áreas Protegidas.

Es necesario aclarar que la cantidad de instituciones nada dice de las capacidades de las mismas, ni de la calidad de los servicios que prestan. Por lo anterior, para profundizar un poco más sobre la densidad institucional del Estado, es necesario abordar adicionalmente su presencia territorial y el recurso humano asignado con el que cuenta para el cumplimiento de sus funciones.

Sobre este tema, el *Informe de Desarrollo Humano 2009/2010* utiliza el Índice de Densidad del Estado (IDE) como un instrumento que permite medir (con datos de 2008 a 2010) cuantitativamente la manera en que sus dependencias, burocracia y recursos son distribuidos en el ámbito municipal. Este Índice considera tres componentes: educación, salud y otros (este último engloba el resto de funciones del Estado).

Al respecto, solo el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfín) y el Fondo Social de Solidaridad tienen presencia únicamente en la ciudad capital. En la tabla 59 se enuncian las instancias que tienen presencia en todas las cabeceras departamentales y las que solo la tienen en algunas, así como en otros municipios.

El informe indica que existe mayor presencia en educación y salud en el nivel municipal. Las dependencias del Mineduc se encuentran en todo el territorio nacional, aunque la presencia es más densa en muy pocos municipios del país. En contraposición, las dependencias del MSPAS son mucho menos, por lo que el informe concluye que el Estado tiene una débil densidad en el conjunto nacional.

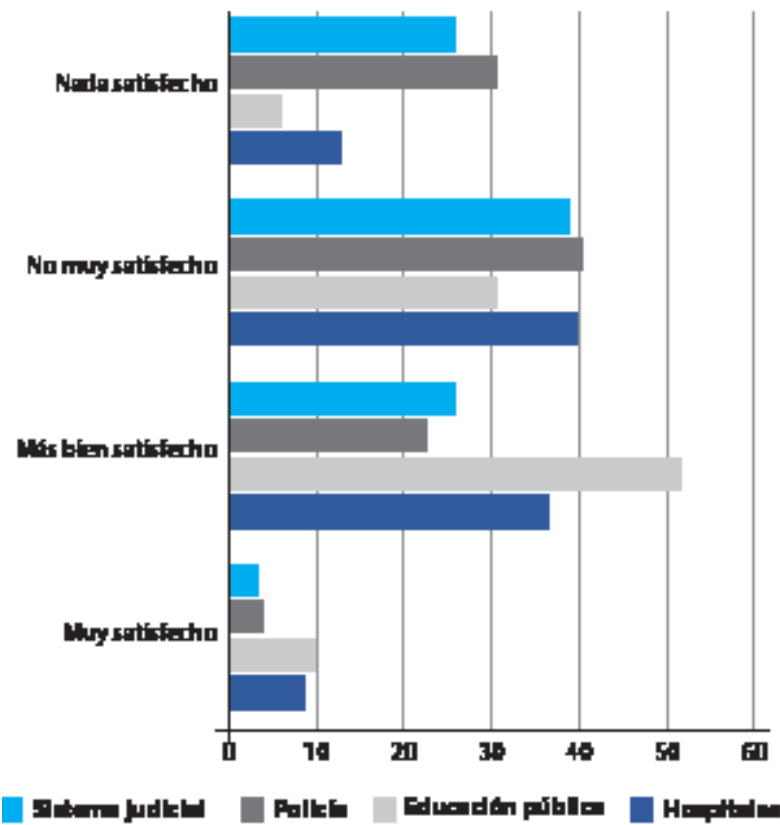
Tabla 59
Instancias del Ejecutivo con presencia territorial

Instancias del Ejecutivo que tienen presencia en todas las cabeceras departamentales	Instancias del Ejecutivo que tienen presencia en: todas las cabeceras departamentales y algunos municipios/ algunas cabeceras departamentales y algunos municipios
Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS)	Ministerio de Energía y Minas (MEM)
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga)	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Marn)
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV)	Ministerio de la Defensa Nacional (MDN)
Ministerio de Economía (Mineco)	Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem)
Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (Scep)	Defensoría de la Mujer Indígena (Demi)
Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep)	Comisión contra la Discriminación y el Racismo (Codisra)
Consejo Nacional para la Reducción de Desastres (Conred)	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesán)
Instituto Nacional de Estadística (INE)	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán)
Instituto Nacional de Bosques (Inab)	Ministerio de Cultura y Deportes (Micude)
Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)	
Tribunal Supremo Electoral (TSE)	
Contraloría General de Cuentas (CGC)	
Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz)	

Fuente: Segeplán, con base en PNUD (2010). Informe de Desarrollo Humano 2009/2010.

Lo anterior se refleja en el nivel de satisfacción de las y los ciudadanos con respecto a la prestación de los servicios básicos. (véase gráfica 61)

Gráfica 61
Nivel de satisfacción por prestación de servicios básicos



Fuente: Segeplán, con base en datos digitales del Latinobarómetro (2011).

En 2011, la población guatemalteca se encontraba mayormente satisfecha con los servicios de educación, seguidos por los servicios prestados por los hospitales. Vale la pena mencionar que, aunque era el más alto, el nivel de satisfacción generado por el servicio educativo apenas sobrepasaba los cincuenta puntos. Por su parte, la mayor insatisfacción en la prestación de servicios públicos se dio, ese año, con respecto al servicio policial, seguido del sistema judicial.

Otro indicador clave de la densidad del Estado es la distribución de empleados públicos según la categoría de municipios. (véase tabla 60)

Tabla 60
Empleados del sector público, por municipio (2010)

Municipios	Empleados (media)	Empleados por 10 mil habitantes (media)	Participación en la burocracia total (en porcentajes) ²¹⁵
Guatemala (municipio)	62,617.0	635.9	36.5
Cabeceras departamentales	1,523.4	185.3	18.6
Otros municipios	249.3	80.3	44.9
Total	518.5	88.6	100

Fuente: PNUD (2010). Informe de Desarrollo Humano 2009/2010.

La mayor concentración de empleados públicos se presenta en el municipio de Guatemala, mientras que en el resto de municipios la media de empleados por cada diez mil habitantes es siete veces menor. Ello demuestra inequidad en la redistribución de los empleados públicos en todos los municipios del país, lo que se traduce en una limitante en la capacidad de respuesta y atención de las necesidades de los ciudadanos.

Cabe señalar que, aunque existe otro tipo de forma de contratación, en 2010 la Oficina Nacional de Servicio Civil estimaba en 223,183 el total de empleados públicos del Organismo Ejecutivo (renglones 011 y 022). Al respecto, se puede mencionar que un indicador muy utilizado para determinar el tamaño de las burocracias públicas es el porcentaje de la población total que tiene condición de servidor público. En este sentido, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Bolivia son los países de la región con menor tamaño del sector público y, al mismo tiempo (junto con otros países), el grupo de menor desarrollo relativo del continente (Quezada, 2005).

²¹⁵ Porcentaje de empleados dentro de la sumatoria total de empleados que tiene a cargo el Estado.



En 2020 el Ejecutivo ha revisado y reformado su estructura, dimensiones y alcances, funciones y marco jurídico y político institucional.

Finalmente, es importante señalar que, ante la ausencia de una carrera de servicio civil, la rotación de personal es muy alta, lo que afecta la calidad de la gerencia pública, pues el Estado carece de sistemas institucionalizados de profesionalización, evaluación y promoción de sus funcionarios y servidores públicos. La ausencia de incentivos adecuados que estimulen la carrera de servicio civil dificulta al Estado atraer y retener funcionarios competentes.

Así las cosas, es importante tomar en cuenta que las capacidades para promover el crecimiento y disminuir las brechas de equidad se construyen. Por ello, es necesario generar acuerdos políticos que permitan reorientar la estructura burocrática para que responda a los objetivos del bienestar y el desarrollo; también deben movilizarse los recursos necesarios a favor de la inversión y el desarrollo social, sin perder de vista las características propias de cada territorio.

Poder judicial

Resulta relevante para el sistema democrático que la administración de justicia sea eficiente, independiente y autónoma. Estas características garantizan la legalidad y la protección de los derechos fundamentales de las personas.

Una condición básica para garantizar el cumplimiento de las funciones del poder judicial es el acceso amplio a una justicia rápida y efectiva. Actualmente, la mayoría de la población guatemalteca no logra acceder a la justicia, lo cual obedece, mayormente, a la escasa presencia de instituciones del Estado en el territorio, a la insuficiente infraestructura y capacitación de los miembros del Organismo Judicial, y a la insuficiencia de traductores y miembros de las instituciones de administración y procuración de justicia que conozcan los idiomas y culturas indígenas.



En el 2020, la PNC cuenta con 4 agentes por cada 100 mil habitantes.

La vigencia del Estado de derecho se logra, en gran medida, mediante el aseguramiento de una administración de justicia que no tolere la impunidad. La subsistencia de altos niveles de impunidad permite que numerosos crímenes graves queden sin castigo y ello afecta la vida misma de la nación y su cultura. Según un informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), de las 10,865 denuncias emitidas por casos de homicidio, parricidio, infanticidio, femicidio y ejecuciones extrajudiciales, el 89.3% no logró resolución. Y del 10.7% de casos que recibieron sentencia, solo el 6.9% obtuvo una resolución condenatoria.²¹⁶ Esta situación aumenta la desconfianza social en el sistema de administración de justicia y, además, propicia indefinidamente la repetición de las violaciones a los derechos fundamentales.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por su parte, ha identificado graves problemas de la administración de justicia, entre ellos «[...] la impunidad estructural que comprende tanto las violaciones de derechos humanos del pasado como las conductas punibles del presente, la insuficiencia de recursos, los escasos avances en la modernización de justicia, la deficiente capacitación de jueces y operadores de justicia, la falta de independencia e imparcialidad de algunos jueces, la politización de la justicia, las presiones de diversa índole sobre jueces y operadores de justicia, la falta de acceso a la justicia por numerosos sectores de la sociedad, la falta de aplicación adecuada de una carrera judicial y la inestabilidad en el cargo que ello acarrea» (CIDH, 2003).

En cuanto a la cobertura del sistema de justicia, cabe señalar que hacia el año 2011 existía un tribunal por cada veinte mil habitantes, y dieciséis mil habitantes por cada juez; ello permite indicar que Guatemala es el país con el sistema judicial más débil y saturado de la región centroamericana. En condiciones similares se encuentra el acceso a la defensa pública: un defensor por cada treinta y dos mil personas en 2009.

En el año 2012 funcionaban alrededor de 266 juzgados de Primera Instancia y 358 Juzgados de Paz en todo el país (existiendo un considerable déficit de jueces en los ramos civil, laboral y penal). La cantidad de 350 defensores públicos atendía aproximadamente el 65% de los casos referidos al sistema de justicia, aunque con serias limitaciones ya que, con las eficientes acciones del Ministerio de Gobernación (Mingob) y el Ministerio Público (MP) que permitieron aumentar el número de detenciones, se incrementó la labor del Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP), pero no los recursos económicos.

En cuanto al MP, el número de fiscales (350 aproximadamente) resulta insuficiente con respecto a la cantidad de denuncias que la institución debe atender para satisfacer las necesidades judiciales de la población.

En el marco del sistema de justicia, destaca la importancia que tiene el subsistema penitenciario, considerado como la parte más frágil del sistema. En efecto, este subsistema es una de las instancias del Estado que ha sido relegada a un segundo plano.

Hacia el año 2010, el sistema de recintos carcelarios era superado en un 159% de su capacidad instalada (10,512 privados de libertad), generando una serie de problemas y limitaciones, tanto a los privados de libertad como al mismo sistema de justicia. La ausencia de una política de reinserción y la carencia de recursos económicos suficientes para la capacitación y profesionalización del personal penitenciario han contribuido, a pesar de los esfuerzos institucionales, a que no se garanticen los mínimos estándares internacionales de protección de los derechos humanos de quienes se encuentran privados de libertad.

²¹⁶ Véase en: http://www.unicef.org.gt/1_recursos_unicefgua/especiales/violencia/en_detalle.pdf

El sistema de justicia afronta debilidades institucionales en todos los ámbitos y el sistema penitenciario, como el último eslabón de la cadena, no es la excepción. En la actualidad, este sistema presenta dificultades para cumplir con su mandato de guarda y custodia de reclusos: a) los privados de libertad no están clasificados en función de su situación judicial, tal y como lo mandata la ley; b) los centros preventivos y de cumplimiento de condena son insuficientes para cumplir con su mandatos y, al momento, no existe un centro carcelario de máxima seguridad (por lo tanto, es muy difícil para las autoridades evitar la reincidencia delictiva, asegurando a la población que desde estos centros no se afecte su seguridad); c) no se ha logrado cumplir a cabalidad con el favorecimiento de condiciones para la rehabilitación (tales como proporcionar educación o promover actividades laborales que permitan llevar una vida digna durante el cumplimiento de la condena), y tampoco se cuenta con un programa de resocialización que ofrezca escenarios alternativos para que al cumplirse la pena de privación de libertad el recluso logre iniciar una vida fuera de las paredes del centro carcelario, junto a su familia y lejos de actividades ilícitas.

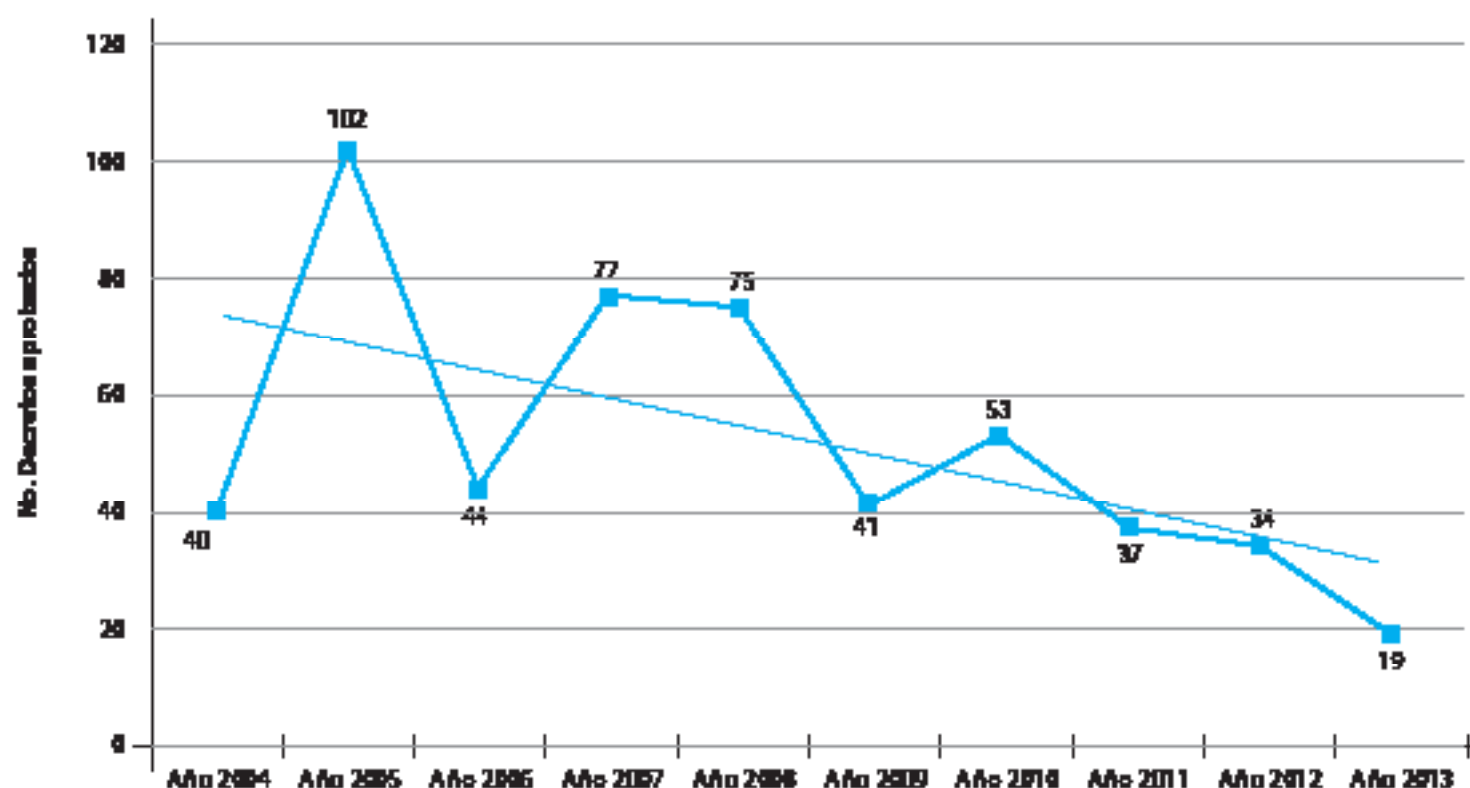
Así las cosas, los efectos que produce el actual sistema carcelario inciden para que los privados de libertad continúen desarrollando actividades ilícitas, tales como dirigir maras y pandillas, o ser autores intelectuales de delitos como las extorsiones, entre otros.

Poder legislativo

Aunque el Congreso de la República tiene otras funciones importantes como la de ejercer control político y presupuestario, o la de representación, la función legislativa es una de las más importantes, ya que las leyes aprobadas regirán la vida nacional y las relaciones entre el Estado con los particulares, el Estado con otros Estados y de los particulares entre sí, entre otros.

En este sentido, aunque una mayor cantidad de producción legislativa no significa mejor calidad, sí ofrece un indicador sobre la capacidad de negociación y de arribo a acuerdos políticos. Al respecto, el comportamiento de la producción legislativa desde el año 2003 ha decrecido, según puede observarse en la gráfica 62.

Gráfica 62
Decretos legislativos aprobados (2004-2013)

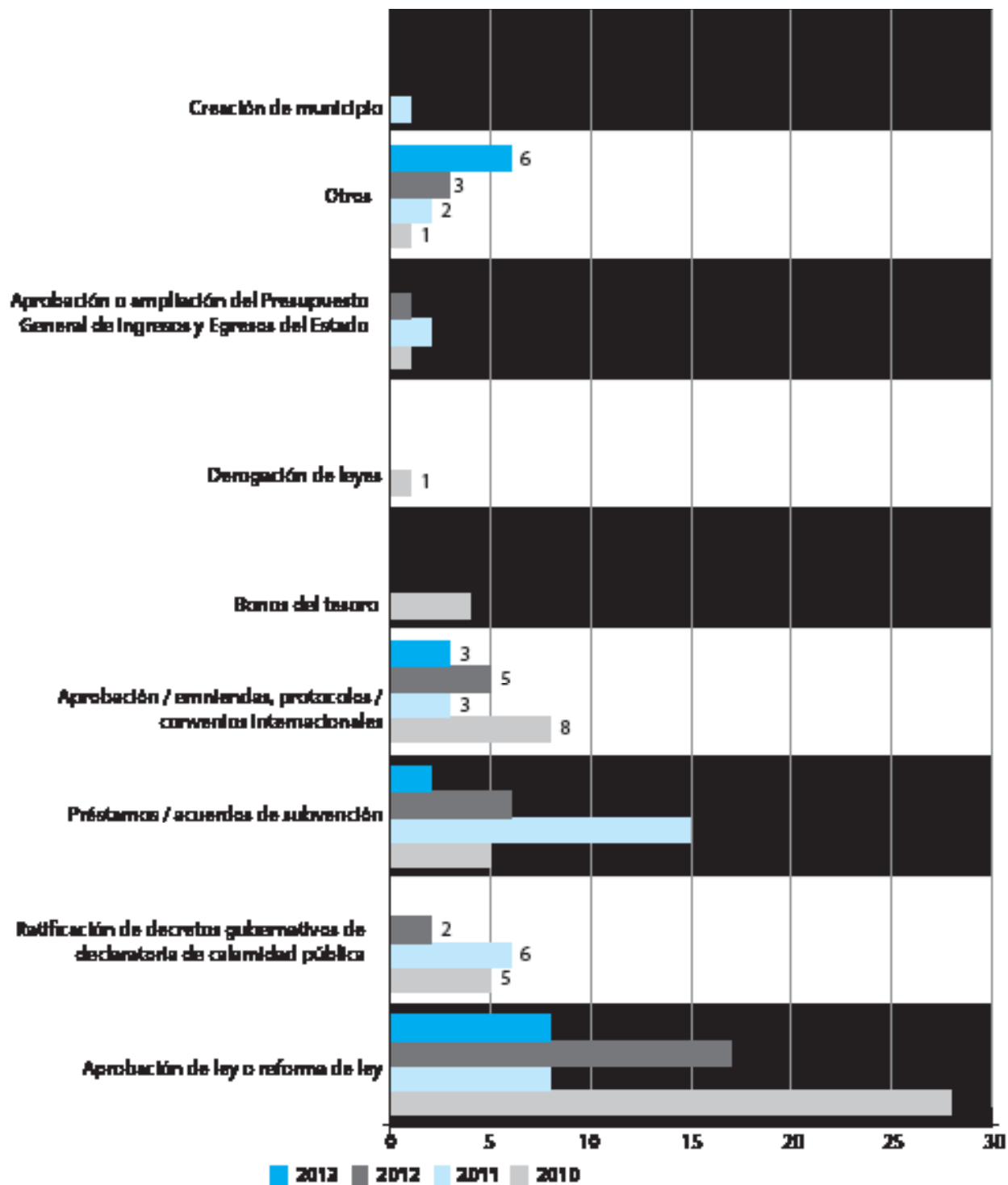


Fuente: Segeplán, con base en datos disponibles del Congreso de la República.

En efecto, desde el año 2005, cuando se aprobaron un poco más de cien decretos legislativos, la tendencia ha decrecido, presentando su punto más bajo en 2013.

La gráfica 63 da cuenta de los tipos de decreto aprobados por el Congreso en los últimos cuatro años. Al respecto, puede evidenciarse que únicamente en los años 2010 y 2012 la aprobación de leyes o de algunas reformas constituyó la mayor carga de la producción legislativa.

Gráfica 63
Decretos legislativos, por tipo (2010-2013)



Fuente: Segeplán, con base en datos disponibles del Congreso de la República.

Sobre este tema, y para ser más certeros en cuanto a la calidad, sería necesario estudiar en profundidad si los decretos se aprueban siguiendo mecanismos y criterios apropiados en términos de técnica legislativa.

El correcto diseño de la ley brinda certeza jurídica y provee seguridad a las personas, generando beneficios económicos, sociales y políticos, en todo sentido. Aparte de la legalidad del proceso legislativo, este debe conllevar un proceso de legitimidad, es decir, desarrollar mecanismos de participación ciudadana previo a la formulación de leyes y contar con grados favorables de aceptación social, que permitan el desarrollo armónico entre derecho y sociedad.

En Guatemala, entre los problemas comunes de técnica legislativa cabe mencionar los siguientes (Acción Ciudadana, 2004):

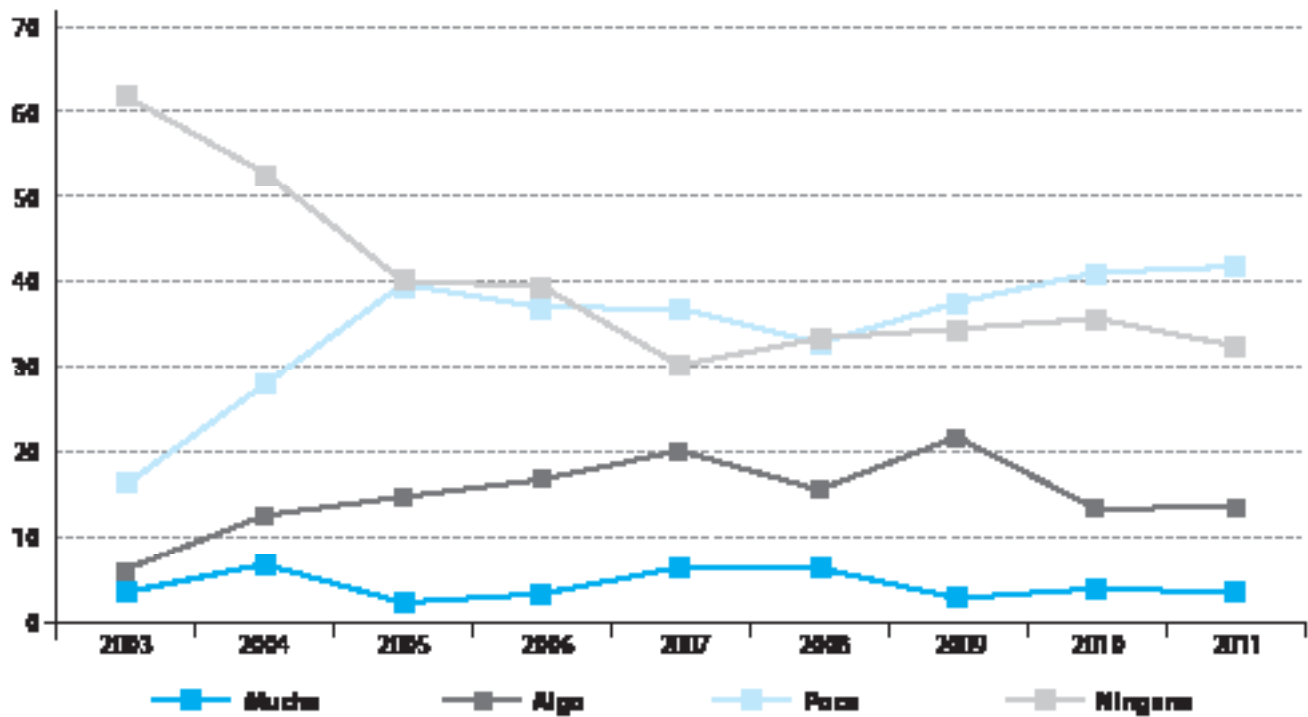
- No consideración de la población a la que afecta la ley
- El tipo de problema que se busca resolver

- Los recursos necesarios que deben existir para la aplicación de la ley
- El impacto económico y social que generará su implementación

Cuando no se siguen procedimientos de técnica legislativa que incluyan formas de legitimación de la actuación legislativa se provoca una falta de aceptación social de las leyes por no responder a los intereses de las y los ciudadanos. Asimismo, se provoca que las leyes no sean ejecutadas debido a la insuficiencia de recursos, o bien, que aunque tengan vigencia no se vuelvan derecho positivo debido a su inaplicabilidad por parte de los operadores jurídicos (*Ibid.*).

Con respecto a los intereses de la ciudadanía, vale la pena resaltar el tema de la representación política en el seno del Congreso. En este sentido, cabe indicar que durante el período 2003-2011 la confianza ciudadana en el Congreso se ha mantenido negativa. (véase gráfica 64)

Gráfica No. 64
Confianza en el Congreso de la República 2003-2011



Fuente: Segeplán, con base en datos digitales del Latinobarómetro (2011).

Desde 2003, en promedio, el 75% de la población manifiesta tener poca o ninguna confianza en el Congreso. La desconfianza hace que este órgano de Estado pierda legitimidad y se genere ingobernabilidad. Aunque pueden existir varias explicaciones con respecto a esta situación, vale la pena mencionar tres comportamientos que abonan la percepción negativa sobre el funcionamiento de este organismo. La primera de ellas está relacionada con el alto nivel de transfuguismo parlamentario; la segunda, con la producción legislativa y, la tercera, con el uso de la interpelación.

El transfuguismo ocurre cuando el representante (diputado) cambia de partido político y se integra a otra bancada o bloque parlamentario; o cuando un grupo de diputados de un determinado partido se separa del bloque legislativo al que pertenece y conforma uno nuevo (Mack, 2005). Hacia agosto de 2013, el Congreso estaba conformado por quince bloques partidarios (Blas, 2013) integrados, algunos, por partidos políticos nuevos que no existían durante el proceso electoral. (véanse gráficas 65 y 66)

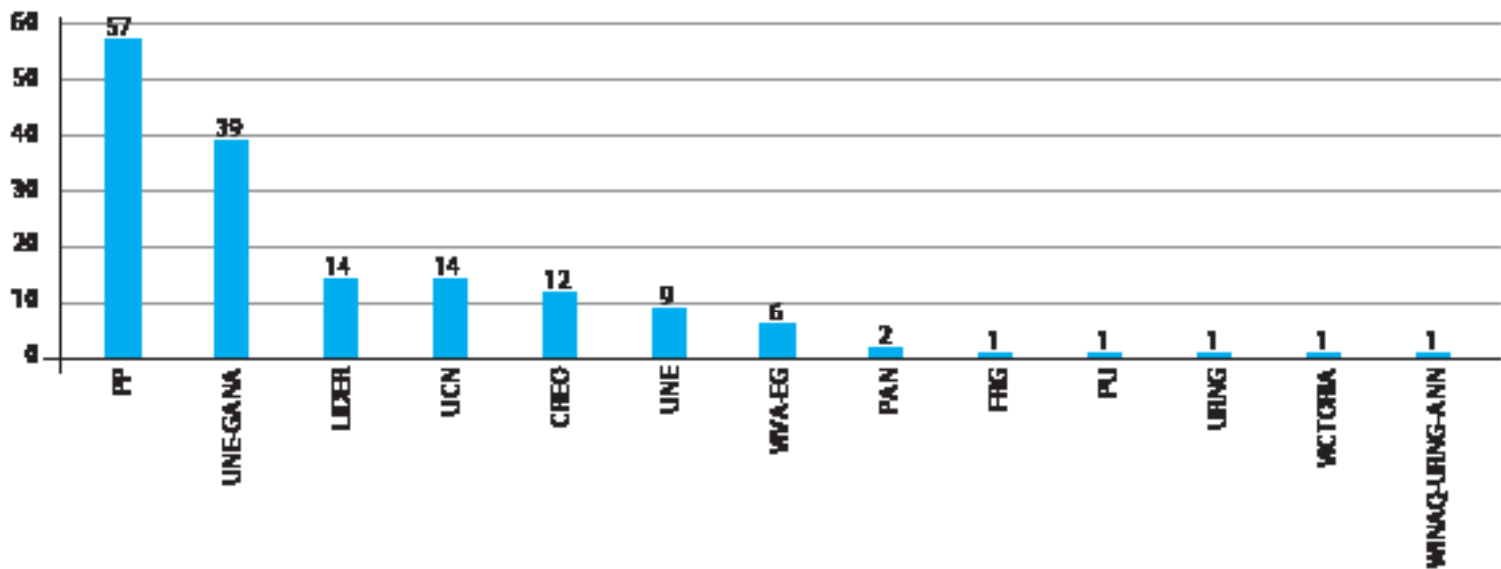
El transfuguismo refleja la crisis institucional que viven los partidos políticos en Guatemala, caracterizada por la baja identificación y lealtad del diputado hacia el partido con el que fue electo. Asimismo, es resultado de la crisis de representación ciudadana en los partidos políticos, representación que se ve

sustituida por liderazgos individuales que cambian de partido político, llevándose con ellos su caudal electoral. Lo anterior es uno de los factores que no contribuye con la democratización interna de los partidos políticos, pues las decisiones sobre los candidatos a elección popular se toman de manera centralizada en el nivel nacional y se buscan liderazgos locales con caudal electoral propio, sin identidad partidaria.

Finalmente, uno de los temas más controvertidos —que de alguna manera se puso en vigencia a partir de la última legislación— es el uso de la interpelación. Aunque esta es una de las atribuciones del control político o fiscalización, cuando se utiliza con fines político-electorales se desvirtúa su propósito y se generan pocos resultados y consecuencias devastadoras a largo plazo, pues se paraliza la agenda legislativa. (véase gráfica 63, página 39)

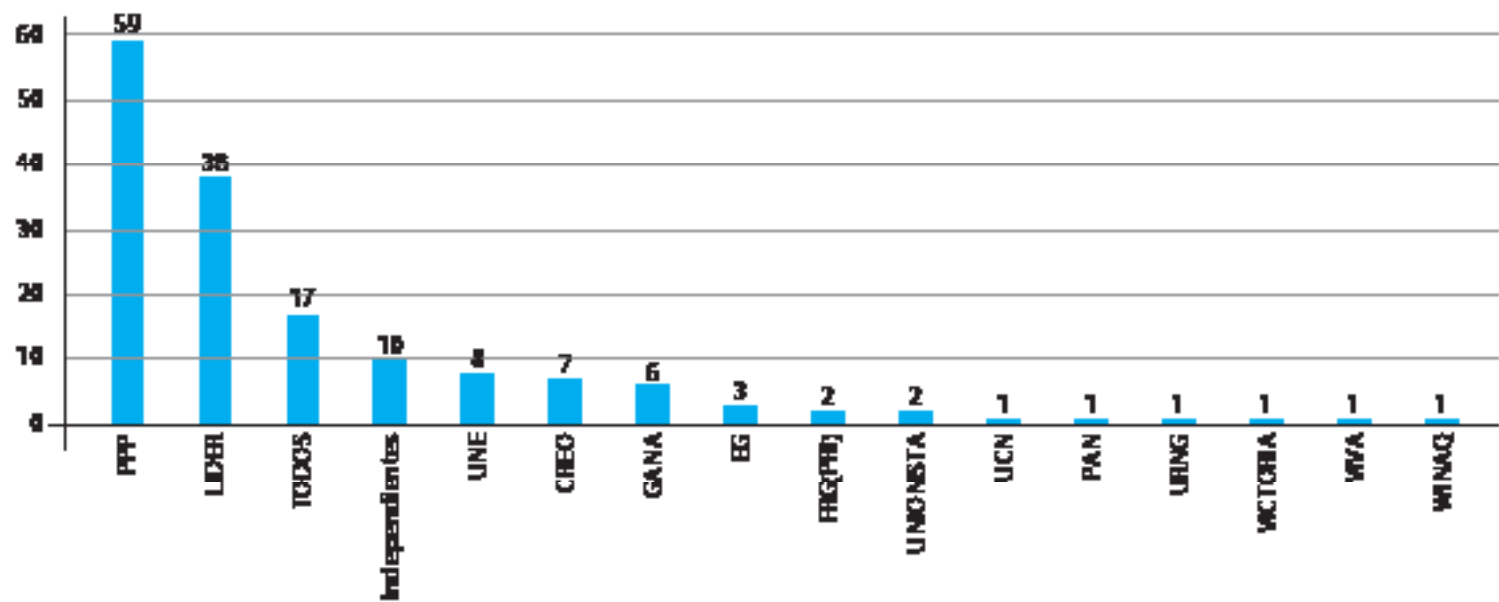
Con base en este panorama, tendrá que acudir, inexorablemente, a un nuevo diseño constitucional que garantice mayor democratización de los partidos políticos, una representación más directa y participativa de los miembros del Congreso, mecanismos de mayor participación ciudadana en el proceso de formulación de leyes, mecanismos para despejar la agenda legislativa y para procurar que las mujeres y los pueblos maya, xinka y garífuna accedan a los sistemas de representación.

Gráfica 65
Conformación del Congreso de la República según resultados de elecciones legislativas (2011)



Fuente: Blas (2013)

Gráfica 66
Conformación del Congreso de la República (agosto de 2013)



Fuente: Disop/Asies, con base en datos del Congreso de la República (www.congreso.gob.gt/bloques-legislativos.php).

Órganos de control

La actividad de los órganos de control²¹⁷ se refiere a que, en ciertas áreas del derecho público, el Estado —o propiamente los funcionarios— debe encontrar verdaderos límites al desarrollo de sus funciones y competencias para que se enmarquen en el principio de legalidad.

Entre los órganos constitucionales de control están la Corte de Constitucionalidad (CC), la Contraloría General de Cuentas de la Nación (CGC), el Tribunal Supremo Electoral (TSE), el Ministerio Público (MP), la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) y la Procuraduría General de la Nación (PGN). Para el logro de sus fines, estas instituciones deben mantener su autonomía, independencia funcional y capacidad financiera.

El TSE y la PDH ejercen «control político extraordinario». El primero de estos órganos fue creado en 1984 como ente rector y contralor de los procesos electorales en los ámbitos nacional y municipal. Por su parte, la PDH data de 1985 y tiene como

función señalar las violaciones que cometen los funcionarios públicos a los derechos y garantías constitucionales de la población. Las sanciones que emite la PDH son de tipo moral pero, en caso de existir delitos, el MP debe ejercer la acción pública penal.

La CGC y el MP ejercen controles preventivos de oficio. La CGC tiene el «control de cuentas», que consiste en ejercer la vigilancia en el manejo de cuentas o de fondos públicos; constitucionalmente, funciona de manera autónoma, independiente y descentralizada.

El control penal de oficio está a cargo del MP, responsable de investigar denuncias o querellas relacionadas con delitos cometidos en el ejercicio de la función pública. El MP debe actuar de forma independiente y con autonomía funcional en el ejercicio monopólico de la acción pública penal.

Cuando los controles políticos y jurídicos ordinarios no tienen efecto positivo, los actos de la administración del Estado pueden ser sometidos al control judicial extraordinario. Este

²¹⁷ Con base en Godínez (2011).



En 2020, el Estado de Guatemala ha concluido y aprobado un proceso de reforma constitucional que responda a las necesidades del desarrollo.

tipo de control obtuvo mayor relevancia e importancia a partir de 1985, con la creación de la CC como órgano jurisdiccional constitucional con funciones autónomas.

Uno de los asuntos que se ha discutido —principalmente en el año 2012, cuando el Gobierno de la República hizo el planteamiento de reforma constitucional— es el rol de los órganos de control político y jurídico. Uno de los temas de debate ha sido el mecanismo para su elección, cuya variación se ha propuesto en aras de que no se realice mediante comisiones de postulación que promueven el corporativismo, sino que sea por conducto de instancias imparciales desde las cuales se aminore la influencia política partidaria.

Los procesos actuales de elección no necesariamente funcionan de acuerdo con la idoneidad de los altos cargos y magistraturas que se eligen; en ocasiones presentan

problemas de transparencia, probidad y participación efectiva, de conformidad con los requisitos y procedimientos que se exigen con apego a la ley.

La independencia de los órganos de control es otro tema en discusión, pues la idea es que exista menor injerencia política partidaria en el ejercicio de los cargos directivos de estas importantes dependencias. Esto permitirá un efectivo control jurídico sobre los poderes del Estado.

Por último, se necesita fortalecer institucional y financieramente a estos órganos para que cumplan con efectividad la labor constitucional que se les ha encomendado. Es por ello que algunas reformas constitucionales pretenden fijar o elevar la asignación constitucional presupuestaria de estos órganos, como en los casos del MP y el OJ, por ejemplo.

Prioridades, metas, resultados y lineamientos

Estado garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo:

Generar las capacidades políticas, legales, técnicas, administrativas y financieras de la institucionalidad pública, para poner al Estado en condiciones de conducir un proceso de desarrollo sostenible, con un enfoque de derechos en el marco de la gobernabilidad democrática.

La principal función del Estado, como ente regulador de la diversidad de intereses en una sociedad particular, es velar por la satisfacción de las necesidades básicas de la ciudadanía.

Cuando se establece y reconoce dicha función en los planos universal, regional y nacional, esta constituye una tarea ineludible para garantizar las acciones cotidianas del ser humano, propiciando condiciones económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales adecuadas.

El contexto sociopolítico ideal para que esta y otras funciones del Estado se lleven a cabo también debe construirse sobre la base de la participación, la cooperación, el respeto y la tolerancia de lo diverso, es decir, a partir del respeto de los derechos individuales y sociales. Si estas condiciones no se cristalizan, cualquier forma de convivencia se verá alterada y provocará serios problemas y conflictividad social.

En consecuencia, el Estado se constituye en garante imprescindible del respeto a los derechos humanos y, por extensión o complementariamente, en el orientador del desarrollo de la nación a la cual se debe.

No existe preeminencia de alguna de estas acciones; ambas deben desarrollarse en forma paralela, pues coexisten dialécticamente y la superación de una sobre otra no permitiría un adecuado desenvolvimiento económico, social y político.

En Guatemala, se identifican desequilibrios en la observancia estatal de estos derechos, lo cual ha contribuido a ampliar las brechas sociales y económicas, dejando a amplios sectores de la población en situación de vulnerabilidad.

A pesar de ello y a partir de experiencias regionales en las que se experimentaron y concretaron transiciones hacia la democracia, en Guatemala dos momentos reorientaron

algunas «irregularidades» políticas: la convocatoria a una nueva Asamblea Nacional Constituyente, en 1984, y como corolario, la redacción de una nueva *Constitución Política de la República*, un año más tarde; luego, la Firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, en diciembre de 1996.

Con la *Constitución* de 1985, promulgada en un contexto de conflicto armado interno, se crearon y reforzaron instancias jurídicas y políticas que han garantizado, al menos, la participación electoral. Con los *Acuerdos de Paz*, por su parte, se establecieron parámetros cuya finalidad se centró en un llamado de atención para que los diversos sectores involucrados en la construcción de una nueva nación visualizaran la problemática que dio origen al conflicto y propusieran alternativas para hacer operativos lineamientos específicos en materia económica, social, política y cultural. Al no lograrse la legitimación de estos *Acuerdos* como políticas de Estado cuando se dio la Consulta Popular de 1999, y a pesar de la Ley Marco, los mismos quedaron como referentes simbólicos, dado su significado para algunos sectores de la sociedad guatemalteca.

Ambos procesos han promovido discusión, análisis y toma de conciencia acerca del rol del Estado y su modernización, la democracia, la gobernabilidad, la seguridad y la justicia, la participación ciudadana, el respeto de los derechos humanos, la conflictividad social y el papel de sectores tradicionalmente excluidos.

Este contexto general constituye el punto de partida para identificar una serie de propuestas que permiten viabilizar las funciones del Estado vinculadas con tres prioridades nacionales fundamentales: a) el fortalecimiento de las capacidades del Estado para responder a los desafíos del desarrollo; b) la gobernabilidad democrática; y c) la seguridad y justicia con equidad, pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna, social, sexual y etaria.

A partir de estas prioridades se ha establecido una serie de metas, resultados y lineamientos estratégicos que deben influir, en el mediano y largo plazos, en la posibilidad de modernizar estructuras estatales esenciales. Tal modernización se concibe, ineludiblemente, como la base del desarrollo sostenible.

Prioridad **Fortalecimiento de las capacidades del Estado para responder a los desafíos del desarrollo**

Los resultados de una eficiente y eficaz planificación para el desarrollo del país están vinculados directamente con las capacidades para enfrentar todos los retos que esto implica. Los múltiples desafíos a los que se enfrenta el país debido a la desigualdad y la inequidad demandan el funcionamiento de un Estado fuerte, activo y estratégico. De otra forma no podrán crearse las oportunidades y condiciones para mejorar la calidad de vida de la gente.

El fortalecimiento del Estado debe ser integral e incluir no solo la revisión y modificación de su estructura institucional y sus funciones, sino también considerar como un eje primordial al recurso humano. Las instituciones están constituidas por personas y de su trabajo dependen los resultados obtenidos. En este sentido, se debe incentivar a los funcionarios públicos para que respondan a la probidad y la transparencia como valores orientadores de su gestión.

El fortalecimiento del Estado también implica contar con los recursos necesarios para cumplir con los desafíos del desarrollo. Por lo anterior, es imprescindible que la política fiscal redefina sus prioridades y objetivos y, de la misma manera, es preciso que el proceso de planificación participativa sea fortalecido.

Tal y como se pudo determinar en el diagnóstico, los gobiernos locales desempeñan un rol fundamental y la mejora de su gestión es uno de los retos a los que se debe apostarse, especialmente si a largo plazo se pretende plantear una nueva regionalización político-administrativa del Estado.

La mejora de la gestión debe aplicarse a todo el sector público, consolidando todos aquellos mecanismos que permitan que las funciones y servicios se cumplan de manera eficiente y efectiva. Es particularmente importante velar por la calidad

del gasto, lo cual cobra relevancia en correspondencia con una nueva política fiscal. Otorgar más recursos al Estado implica velar para que estos se destinen al financiamiento de las prioridades nacionales enfocadas en el desarrollo y se ejecuten con probidad, transparencia y calidad.

Finalmente, el desarrollo no se puede visualizar de manera aislada. Los desafíos del desarrollo requieren cada vez más la vinculación y articulación con los países vecinos, con la región y, en mayor o menor medida, con los otros continentes. Para consolidar esta articulación, el fortalecimiento del Estado también debe contemplar una política exterior contundente, vinculada con las necesidades y requerimientos nacionales. Esta política debe definir la postura del país frente a sus relaciones bilaterales, multilaterales y regionales; la ruta de acción al respecto de las relaciones comerciales; el tema migratorio y los temas en materia de seguridad: tráfico de drogas, armas y personas.

En función de esta prioridad, a continuación se presentan las principales metas, resultados y lineamientos estratégicos necesarios para fortalecer al Estado guatemalteco.

Meta 1

En 2032, la estructura y funciones de las instituciones públicas han sido reformadas para responder de manera competente, especializada, ordenada y moderna a los desafíos del desarrollo.

Resultado 1.1

En 2020, el Estado de Guatemala ha concluido y aprobado un proceso de reforma constitucional que responda a las necesidades del desarrollo nacional, al rediseño de las estructuras y órganos de poder, a la descentralización política y económica, y a los nuevos principios orientadores de la economía nacional y la política fiscal.

Lineamientos:

- El Organismo Ejecutivo, en función de los resultados globales del desarrollo y por medio de un proceso participativo e integral, diseña y propone una reforma constitucional.
- El Organismo Legislativo desarrolla un proceso de revisión y actualización del marco jurídico vigente, para que responda a las reformas constitucionales.

Resultado 1.2

En 2020, el Organismo Ejecutivo ha revisado y reformado su estructura, dimensiones y alcances, funciones y marco jurídico y político-institucional.

Lineamientos:

- a) El Organismo Ejecutivo revisa, diseña, propone y aprueba, donde corresponda, una reforma a la Ley del Organismo Ejecutivo y leyes conexas, reglamentos y políticas institucionales. Ello, para adecuar su estructura, dimensiones, alcances y funcionamiento para hacer frente a las necesidades del desarrollo.

Resultado 1.3

En 2020, el Organismo Ejecutivo cuenta con una serie de instrumentos de política pública que impulsan las prioridades del desarrollo nacional.

Lineamientos:

- a) El Organismo Ejecutivo, por medio de sus órganos rectores y el acompañamiento técnico de Segeplán, ha diseñado y articulado los mecanismos y herramientas de las políticas públicas.

Resultado 1.4

En 2025, el Organismo Legislativo ha diseñado e implementado mecanismos de coordinación y articulación con los otros organismos del Estado para impulsar las políticas públicas relacionadas con los fines del desarrollo nacional.

Lineamientos:

- a) El Organismo Legislativo revisa, aprueba e implementa una política legislativa que permita impulsar las prioridades del desarrollo nacional.

Resultado 1.5

Hacia 2025, el Organismo Judicial ha diseñado e implementado mecanismos de coordinación y articulación con los otros

organismos del Estado para impulsar una política de justicia acorde con los fines del desarrollo nacional

Lineamientos:

- a) El Organismo Judicial formula, aprueba e implementa una política de justicia acorde con los fines del desarrollo nacional.

Resultado 1.6

En 2032, los tres organismos del Estado y los órganos de control se encuentran coordinados y armonizados en función de los fines del desarrollo nacional.

Lineamientos:

- a) El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur) propone un proceso de coordinación interinstitucional para diseñar, en conjunto con los otros organismos del Estado y los órganos de control, un mecanismo de armonización de prioridades, funciones y acciones para responder a las necesidades del desarrollo nacional.

Meta 2

En 2032 los funcionarios públicos cuentan con mayores capacidades, competencias y calidades idóneas para responder a los desafíos del desarrollo.

Resultado 2.1

Hacia el año 2020, el Organismo Ejecutivo ha diseñado e implementado una reforma a su servicio civil, que incluye pero no se limita a la mejora de la carrera administrativa, procesos competitivos y técnicos de ingreso y ascenso, así como mecanismos de evaluación del desempeño asociados con incentivos.

Lineamientos:

- a) Reforma a la *Ley del Servicio Civil* del Organismo Ejecutivo.
- b) Diseño e implementación de procesos sostenidos y sistemáticos de formación y capacitación de los servidores públicos.

- c) Diseño e implementación de un proceso de modernización y eficacia de los sistemas administrativos y financieros del Estado.

Resultado 2.2

En 2025, el Organismo Legislativo ha diseñado e implementado una reforma a su servicio civil, que incluye pero no se limita a la mejora de la carrera administrativa, procesos competitivos de ingreso y ascenso, así como mecanismos de evaluación del desempeño asociados con incentivos.

Lineamientos:

- a) Reforma a la *Ley del Servicio Civil* del Organismo Legislativo.
- b) Diseño e implementación de procesos sostenidos y sistemáticos de formación y capacitación de los servidores públicos.

Resultado 2.3

En 2025, el Organismo Judicial ha diseñado e implementado una reforma a su servicio civil, que incluye pero no se limita a la mejora de la carrera administrativa, procesos competitivos de ingreso y ascenso, así como mecanismos de evaluación del desempeño asociados con incentivos.

Lineamientos:

- a) Reforma a la *Ley del Servicio Civil* del Organismo Judicial.
- b) Diseño e implementación de procesos sostenidos y sistemáticos de formación y capacitación de los servidores públicos.

Meta 3

En 2032, el Estado ha institucionalizado la probidad y la transparencia como valores que orientan el marco legal y los mecanismos institucionales de la gestión pública.

Resultado 3.1

Hacia 2020, el Organismo Ejecutivo, por medio de un proceso participativo integral, ha diseñado e implementado mecanismos y herramientas de ética pública (códigos, leyes, reglamentos,

etc.), así como mecanismos de mediación educativa que permitan transformar los imaginarios colectivos relacionados con la transparencia y la probidad.

Lineamientos:

- a) Aprobar el marco jurídico necesario relacionado con los valores éticos de probidad y transparencia, lo que implica la revisión del existente y la promulgación de normas nuevas.
- b) Garantizar el libre acceso a información pertinente.
- c) Incluir en el Currículo Nacional Base (CNB) temas vinculados con la ética, la transparencia y la probidad en general, y en el sector público, en particular.
- d) Fortalecer funciones y mecanismos de coordinación entre las instancias vinculadas con estos temas (Contraloría General de Cuentas, Ministerio Público, Tribunal de Cuentas, entre otras).
- e) Fortalecer las funciones y mecanismos de control y sanción de la Contraloría General de Cuentas.
- f) Fortalecer mecanismos de fiscalización y auditoría social.
- g) Diseñar y aprobar mecanismos de protección a denunciantes.
- h) Diseñar e implementar procesos de formación en ética pública dirigidos a funcionarios públicos.

Meta 4

En 2032 la política fiscal tendrá como objetivo la redistribución del ingreso por medio de una política social más activa y una carga tributaria progresiva.

Resultado 4.1

En 2032 se han reducido las desigualdades sociales y territoriales como producto de la implementación de una política social y tributaria enfocada en la satisfacción de las necesidades de los sectores vulnerables.

Lineamientos:

- a) El Conadur, en el marco de sus competencias, propone una reforma fiscal que permita responder a las necesidades y desafíos del desarrollo territorial.
- b) La asignación fiscal se realiza con base en las prioridades nacionales, con criterios de equidad y disminución de brechas territoriales.

- c) La asignación fiscal debe priorizar a los sectores estratégicos de educación, salud, seguridad alimentaria, agua, competitividad, empleo e infraestructura social y productiva a nivel nacional.

Meta 5

En 2032, se ha fortalecido la planificación, toma de decisiones y ejecución de recursos de la gestión pública en el marco del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR).

Resultado 5.1

Hacia el año 2020 el Estado ha finalizado un proceso de revisión y actualización del marco jurídico relacionado, haciéndolo coherente con las necesidades del desarrollo en los territorios.

Lineamientos:

- a) Revisión y actualización de la trilogía de leyes relacionadas con el SCDUR.
- b) Los procesos de planificación en el marco del SCDUR incorporan, en cada una de sus fases, mecanismos de gestión de riesgo y adaptación al cambio climático.
- c) Los planes operativos y multianuales están articulados y en línea con los procesos de planificación y programación nacional, en el marco de la planificación para resultados de desarrollo.
- d) Diseñar instrumentos para que el SCDUR priorice el financiamiento de la inversión con base en una orientación demográfica y territorial, en función de la planificación para la eliminación de las brechas territoriales.

Meta 6

En 2032, los gobiernos locales del país cuentan con procesos administrativos, financieros, técnicos y políticos fortalecidos, lo cual sienta las bases para el planteamiento de una nueva regionalización político-administrativa.

Resultado 6.1

Los gobiernos locales, en 2032, han fortalecido sus mecanismos de gestión administrativa y financiera, recaudación de ingresos propios, el gasto público municipal y el manejo sostenible de la deuda.

Lineamientos:

- a) Actualizar el *Código Tributario Municipal*.
- b) Los planes operativos y multianuales se encuentran articulados y en línea con los procesos de planificación y programación nacional, en el marco de la planificación para resultados de desarrollo.
- c) Mejorar la calidad administrativa y financiera de los gobiernos locales para lograr una óptima inversión y ejecución presupuestaria.
- d) Las municipalidades desarrollan e implementan políticas específicas para mejorar la recaudación y sus ingresos propios.
- e) Los procesos municipales de planificación territorial, institucional, operativa y multianual se articulan con la programación financiera y son los instrumentos de política municipal para responder a la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos.
- f) Promover un debate nacional sobre una nueva regionalización político-administrativa. En consecuencia, el Conadur deberá plantear la revisión de la *Ley Preliminar de Regionalización*.

Resultado 6.2

Hacia el año 2020, los gobiernos locales están articulados técnica y financieramente con las políticas públicas y los procesos de las instituciones del gobierno central orientados a impulsar el desarrollo local.

Lineamientos:

- a) Las políticas municipales están alineadas con las políticas nacionales, sectoriales e intersectoriales.
- b) Las transferencias que realiza el Estado a las municipalidades se destinan prioritariamente a la inversión social para el desarrollo.
- c) Las municipalidades internalizan en sus procesos administrativos, financieros, técnicos y políticos la variable *riesgo* como instrumento para generar capacidad de resiliencia.

Resultado 6.3

En 2032, se ha concluido la primera fase de un proceso de descentralización de la toma de decisiones en materia de planificación y asignación de recursos financieros para el fortalecimiento de los gobiernos y la ciudadanía local.

Lineamientos:

- a) Implementación de los instrumentos que institucionalizan la descentralización económico-administrativa mediante la transferencia real de competencias y atribuciones, recursos económicos y poder de decisión, desde el gobierno central hacia las municipalidades, de acuerdo con las prioridades del desarrollo nacional.
- b) Implementación de un sistema de monitoreo, fiscalización y evaluación administrativa que garantice la transparencia, probidad y cumplimiento de las funciones asignadas a las autoridades y servidores municipales.

Resultado 6.4

En 2020, los gobiernos locales cuentan con mecanismos e instrumentos de gestión que les permiten abordar situaciones comunes en las aglomeraciones urbanas, principalmente en la prestación de servicios básicos, la movilidad social, el transporte, la vivienda y el espacio público.

Lineamientos:

- a) Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos de carácter nacional para la gestión de servicios básicos en aglomeraciones urbanas.
- b) Abordaje de la movilidad social y la accesibilidad urbana por medio de un sistema de asentamientos humanos que considera su interacción y organización a partir de jerarquías, funciones y conexiones.
- c) Implementación de condiciones sociales, económicas y políticas que permitan el acceso a una vivienda digna.
- d) Diseño e implementación de estándares y lineamientos para alcanzar un abordaje integral del espacio público en asentamientos urbanos, priorizando criterios de accesibilidad universal para una convivencia social sana y multicultural.

Meta 7

En 2032, los mecanismos de gestión pública se encuentran fortalecidos y se desarrollan en el marco de la eficiencia y eficacia.

Resultado 7.1

En el año 2032 se han consolidado los mecanismos de gestión pública pertinentes para asegurar una alta eficiencia, eficacia y calidad del gasto público.

Lineamientos:

- a) Establecer los marcos normativos para asegurar la calidad del gasto público.
- b) Reestructurar el sistema de contabilidad social del gasto público para orientar las necesidades de desarrollo.
- c) Promover la transparencia del gasto público y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas orientados a la eficiencia y eficacia del gasto público.
- d) Universalización de la gestión por resultados.
- e) Asegurar la participación ciudadana en función de la socialización de la gestión pública.

Resultado 7.2

En 2032, se ha consolidado la cultura de la reducción de riesgo en todas las instituciones públicas.

Lineamientos:

- a) Diseñar e implementar procesos de formación y capacitación dirigidos a funcionarios públicos en los que se aborde la gestión de riesgo en función del desarrollo.
- b) Los reglamentos orgánico-institucionales incorporan los temas de riesgo.
- c) Generar resiliencia por medio de decisiones, acciones y recursos, de acuerdo con las diferentes competencias institucionales.

Resultado 7.3

En 2032, el Estado utiliza las herramientas y mecanismos del gobierno electrónico para transparentar la gestión pública, prestar oportuna y eficientemente los servicios y procurar el acercamiento de la gestión pública al ciudadano.

Lineamientos:

- a) Diseñar, aprobar e implementar políticas públicas de inclusión digital.



En 2032 el Estado garantiza una cultura ciudadana de paz y plena vigencia de los derechos humanos.

- b) Promover el acceso igualitario al equipamiento informático y comunicación virtual en las instituciones públicas y la ciudadanía.
- c) Adecuar los esquemas organizativos, capacitar a los funcionarios públicos y promover la modernización de la cultura del servicio público y sus resultados.

Resultado 7.4

En 2032, la gestión pública cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación de políticas públicas consolidado que permite orientar la toma de decisiones sobre desarrollo, conocer los avances en los resultados, reorientar la planificación y mejorar la rendición de cuentas.

Lineamientos:

- a) Creación de un Consejo Nacional de Evaluación que cuente con autonomía y capacidad técnica para generar, procesar y analizar información objetiva que oriente la toma de decisiones en materia de desarrollo.

- b) Creación e implementación de mecanismos interinstitucionales para el intercambio, acopio, manejo y uso de información nacional.
- c) Realización de dos censos de población, el primero en el año 2015 y el segundo en el año 2030.
- d) Diseño, propuesta y aprobación de un marco normativo que permita la institucionalización de los mecanismos de seguimiento y evaluación de políticas públicas en el país.
- e) Los temas de gestión de riesgo y adaptación al cambio climático son parte del Sistema Nacional de Evaluación, para asegurar que todos los procesos administrativos, financieros, técnicos y políticos incorporen esta temática para el antes, durante y después de la manifestación de cualquier fenómeno natural adverso.

Resultado 7.5

Hacia 2032, Guatemala cuenta con una institucionalidad dinámica que atiende el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación orientadas a los temas prioritarios del desarrollo nacional y con pertenencia cultural.

Lineamientos:

- a) Creación del Instituto Nacional de Información, que rectora y gestiona la información estadística, geográfica y científica del país.
- b) Promoción de la investigación y la innovación tecnológica por medio de la institucionalización de centros de formación y capacitación en materia de desarrollo.
- c) Promover lineamientos de desarrollo científico-tecnológico que apoyen la transformación productiva del país.
- d) Vinculación de la investigación y la innovación para el desarrollo urbano sostenible, con énfasis en la generación de conocimiento en las áreas de interdependencia urbano-rural, Economía urbana y Antropología y Sociología urbana.

Resultado 7.6

Hacia 2020, se ha consolidado el Sistema Nacional de Planificación, incorporando estándares, metodologías y lineamientos estratégicos para el acompañamiento técnico en todos los niveles.

Lineamientos:

- a) El Organismo Legislativo aprueba la *Ley de Planificación*.
- b) El Estado de Guatemala desarrolla esquemas de planificación tomando como criterios orientadores las decisiones que, al respecto, deriven del Sistema de la Integración Centroamericana (Sica).
- c) El Estado de Guatemala diseña e implementa mecanismos para la toma de decisiones informadas por medio del SCDUR, en respuesta a las tendencias actuales de crecimiento poblacional de las áreas urbanas.
- d) El Estado de Guatemala diseña e implementa, de manera interinstitucional y multinivel, instrumentos de gestión territorial de los asentamientos humanos urbanos y rurales y su vinculación con los principales corredores viales del país.
- e) Apoyar a las municipalidades por medio de criterios e instrumentos al respecto de un sistema de asentamientos humanos urbanos y rurales, para que tengan la capacidad de planificar territorialmente.

Meta 8

En 2032, el Estado de Guatemala cuenta con una contundente política exterior vinculada con los requerimientos e intereses nacionales, y con apego a los parámetros de cooperación con la comunidad internacional.

Resultado 8.1

En el año 2020 se han definido los procedimientos que le permiten al Estado desarrollar su política exterior con apego a los requerimientos constitucionales.

Lineamientos:

- a) Actualizar normas y reglamentos para fortalecer la política exterior a partir del interés nacional y los requerimientos de cooperación con otros Estados y organismos internacionales.

Resultado 8.2

En 2020 existen líneas de acción en materia de política exterior que definen la posición del Estado guatemalteco con respecto a relaciones bilaterales, multilaterales y regionales.

Lineamientos:

- a) Establecer mecanismos que coadyuven al establecimiento de una política exterior unificada, coherente y autónoma, que se materialice por conducto de relaciones bilaterales, multilaterales y regionales que privilegien el desarrollo económico nacional y local.

Resultado 8.3

En 2020, la política exterior de Guatemala ha establecido una ruta de acción con respecto a las relaciones comerciales regionales e internacionales.

Lineamientos:

- a) Actualizar y concretar procedimientos estratégicos para la firma de convenios y tratados comerciales a nivel regional e internacional, orientados a la promoción de las potencialidades productivas del país.

Resultado 8.4

En 2020, la política exterior de Guatemala ha establecido una ruta de acción con respecto al tema migratorio.

Lineamientos:

- a) Elaborar una política migratoria integral orientada hacia la protección de los derechos humanos de los connacionales residentes en cualquier país del mundo.
- b) Promover a nivel diplomático y consular la aprobación de la *Ley Migratoria de los Estados Unidos de América*, la cual podría beneficiar y garantizar la condición de irregularidad migratoria de miles de guatemaltecos que residen en el referido país.
- c) Incluir a los líderes y representantes de la población migrante en los procesos de negociación que redunden en la construcción de líneas de acción que les beneficien.

Resultado 8.5

En 2020, la política exterior de Guatemala ha establecido una ruta de acción con respecto a la divergencia con Belice.

Lineamientos:

- a) Orientar la política exterior de Guatemala hacia la búsqueda de una solución negociada del diferendo con la República de Belice, tomando como referentes legales la *Constitución Política de la República*, las normativas específicas del derecho internacional y lo estipulado por la Corte Internacional de Justicia (CIJ), al amparo del Sistema de las Naciones Unidas (SNU).

Resultado 8.6

En 2020, la política exterior de Guatemala ha establecido rutas de acción con respecto al tráfico de personas, drogas y armas.

Lineamientos:

- a) Guatemala elabora, en alianza con los países miembros del Sica y de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), lineamientos y políticas de alcance regional con el objetivo de controlar, capturar y sentenciar a los responsables del

trasiego de drogas, personas y armas. Deberá considerarse, para el efecto, la magnitud y alcances de estos flagelos.

- b) Promover la efectiva concreción de la *Estrategia de seguridad de Centroamérica (Esca)*.

Resultado 8.7

En 2020, el Ministerio de Relaciones Exteriores se ha fortalecido institucionalmente (a nivel nacional e internacional) y cuenta con la normativa que regula la carrera diplomática.

Lineamientos:

- a) Elaborar y actualizar periódicamente la *Ley de Carrera Diplomática*.
- b) Incorporar la reglamentación pertinente para la contratación del personal de la Cancillería y de los representantes del servicio diplomático y consular.
- c) Promover la capacitación y formación, en temas de actualidad internacional, del personal de la Cancillería y de los representantes del servicio diplomático nacional.
- d) Introducir y promover los mecanismos institucionales que le permitan al personal de Cancillería y a los representantes del servicio diplomático y consular incorporar la concepción de desarrollo nacional en cualquier proceso de negociación bilateral, multilateral y regional, fundamentándolo en la priorización de los intereses del país.

Prioridad

Gobernabilidad democrática

Tal y como se menciona en el diagnóstico, la gobernabilidad democrática se entiende como la capacidad de una sociedad de definir y establecer políticas y resolver sus conflictos de manera pacífica. La gobernabilidad, entonces, es una de las prioridades debido al papel mediador que desempeña entre gobernantes y gobernados. En este sentido, se requiere instituciones sólidas, por un lado, y una ciudadanía participativa, por el otro. Sin embargo, en Guatemala, a pesar de haber finalizado el conflicto armado interno, persisten condiciones que no han permitido la reconstrucción del tejido social. Lo anterior hace necesario que se atiendan de manera prioritaria las causas de la conflictividad social, se promuevan políticas para aminorar las desigualdades, se fomente la descentralización del poder y se fortalezca la participación ciudadana.



En el 2032, la ciudadanía es titular de las decisiones del poder público.

En este sentido, se espera en primer lugar que el Estado garantice y promueva que la ciudadanía ejerza de manera activa su derecho a tomar parte de las decisiones, y fiscalizar y monitorear las acciones de la administración pública. Lo anterior se logra por medio del fortalecimiento de todos aquellos mecanismos que permiten la participación ciudadana en los distintos niveles del territorio.

Otro pilar fundamental de la gobernabilidad democrática es el sistema político. Este mecanismo es uno de los canales por medio de los cuales la población puede hacer llegar sus preocupaciones, necesidades y prioridades. Por lo anterior, este sistema debe ser incluyente, transparente, representativo y democrático. De esta forma se garantiza la participación de todos los ciudadanos y ciudadanas.

Por su parte y como complemento de lo anterior, es necesario relevar la importancia que tienen los procesos electorales. De la integridad, transparencia, eficacia y eficiencia de estos procesos depende la confianza ciudadana que permite disminuir la conflictividad social y es base de la legitimidad de las autoridades electas. Al respecto, es preciso tomar acciones que fortalezcan la institucionalidad electoral y mermen el uso indiscriminado de recursos legales con el objeto de entorpecer los procesos electorales.

Finalmente, es necesario que el Estado adopte acciones contundentes que permitan la reducción sustancial de la exclusión, el racismo y la discriminación. La disminución de estos flagelos permitirá el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

En función de esta prioridad, se presentan a continuación las principales metas, resultados y lineamientos estratégicos necesarios para alcanzar la gobernabilidad democrática.

Meta 1

En 2032, la ciudadanía es titular de las decisiones del poder público.

Resultado 1.1

En 2032, el Estado garantiza el respeto a la diversidad y afianza el derecho a la participación ciudadana en los ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales, en los niveles local, regional y nacional.

Lineamientos:

- a) Optimización de los mecanismos de operación y eficiencia técnico-administrativa de los consejos de desarrollo urbano y rural, para que permitan una mayor inclusión de la ciudadanía, particularmente de los sectores excluidos.
- b) El Organismo Ejecutivo ha revisado y propuesto las reformas necesarias al marco legal que regula las bases y procedimientos de la gestión pública relacionados con la participación social, tanto en el nivel nacional como en el territorial.

Resultado 1.2

En 2032, las y los guatemaltecos ejercen una ciudadanía activa en procesos participativos de toma de decisiones y de fiscalización y monitoreo de las acciones del Estado.

Lineamientos:

- a) Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones en los diferentes niveles del territorio.
- b) Fomentar el conocimiento de los derechos y obligaciones ciudadanos y la cultura democrática para garantizar la participación.

Resultado 1.3

En 2032 el Estado garantiza una cultura ciudadana de paz y plena vigencia de los derechos humanos.

Lineamientos:

- a) Diseño e implementación de mecanismos pedagógicos que permitan transformar los imaginarios colectivos relacionados con la violencia y el autoritarismo.
- b) Diseño e implementación de mecanismos pedagógicos sobre la cultura de la legalidad, paz y derechos humanos.

Meta 2

En 2032, el sistema político guatemalteco amplía la representatividad, la inclusión y la transparencia.

Resultado 2.1

En 2032 existe una amplia participación electoral y política.

Lineamientos:

- a) Garantizar la identificación de todas y todos los guatemaltecos.
- b) Garantizar el empadronamiento de todas y todos los guatemaltecos mayores de edad.
- c) Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en todos los niveles (nacional, departamental y municipal).
- d) Desarrollar mecanismos para acercar el voto a la ciudadanía.
- e) Diseñar e implementar procesos de formación cívica y ciudadana con pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna, etaria y de género.
- f) Diseñar e implementar mecanismos para garantizar y promover el voto de las personas con discapacidad, migrantes y residentes del área rural, entre otros.
- g) Aprobar las reformas al marco jurídico que sean necesarias para garantizar el voto de los guatemaltecos en el extranjero.

Resultado 2.2

En 2032, la estructura interna de las organizaciones político-partidarias es democrática e incluyente.

Lineamientos:

- a) Aprobar las reformas al marco jurídico que sean necesarias para garantizar que las organizaciones políticas tomen sus decisiones por medio de mecanismos democráticos de participación.
- b) Aprobar las reformas al marco jurídico que sean necesarias para garantizar que las organizaciones políticas incluyan a mujeres, jóvenes e indígenas en sus órganos internos.

Resultado 2.3

En 2032, el financiamiento público y privado de las organizaciones partidarias es íntegro y transparente.

Lineamientos:

- a) Aprobar las reformas al marco jurídico que sean necesarias para implementar mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en el financiamiento público y privado de las organizaciones políticas y su actividad político-electoral, lo que incluye pero no se limita a garantizar la publicidad de todas las contribuciones monetarias y en especie que reciban.

- b) Aprobar las reformas al marco jurídico que sean necesarias para reforzar el control del gasto publicitario.
- c) De manera progresiva y en función de las capacidades del Estado, diseñar e implementar un proceso para reducir el financiamiento privado y aumentar el financiamiento público de las organizaciones políticas.

Resultado 2.4

Los procesos electorales a partir del año 2019 garantizan la participación de las mujeres y pueblos maya, xinka y garífuna en condiciones de equidad.

Lineamientos:

- a) Aprobar las reformas jurídicas necesarias que garanticen la paridad entre hombres y mujeres en los listados de elección popular.
- b) Aprobar las reformas jurídicas necesarias que garanticen la representación de los pueblos maya, xinka y garífuna en los listados de cargos a elección popular.

Meta 3

En 2032, los procesos electorales se realizan con integridad, transparencia, eficacia y eficiencia.

Resultado 3.1

En 2019, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) implementa mecanismos eficientes y eficaces de fiscalización, control y sanción de las organizaciones políticas con dimensión territorial.

Lineamientos:

- a) Aprobar las reformas al marco jurídico que sean necesarias para reforzar los mecanismos de fiscalización y sanción (administrativa y pecuniaria) a las organizaciones políticas.
- b) Fortalecer los mecanismos de fiscalización y control de las organizaciones políticas en todos los niveles (nacional, departamental y municipal).
- c) Fortalecer los mecanismos de coordinación del TSE con otras instancias para el control y auditoría del financiamiento de las organizaciones partidarias.
- d) Diseñar e implementar mecanismos para la integración de los diferentes sistemas de información que permitan identificar el financiamiento de las organizaciones políticas.

Resultado 3.2

En 2019, las decisiones del Tribunal Supremo Electoral (TSE) tienen control judicial en única instancia ante la Corte de Constitucionalidad (CC).

Lineamientos:

- a) Reformas a la *Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad*.

Resultado 3.3

En 2019 se crea el Instituto Electoral Nacional para desempeñar las funciones técnicas de organización de los procesos electorales, así como la permanencia de los procesos de formación cívico-ciudadana; el TSE ejerce únicamente la función jurisdiccional en materia electoral.

Lineamientos:

- a) Diseño y propuesta de creación del Instituto Electoral Nacional.
- b) Reforma al marco jurídico necesario que permita dividir las funciones técnico-organizativas de los procesos electorales de las funciones jurisdiccionales.

Meta 4

En 2032, el Estado garantiza la gobernabilidad y la estabilidad social por medio de la reducción sustancial de la exclusión, el racismo y la discriminación.

Resultado 4.1

En el año 2032 existe una institucionalidad pública permanente que tiene como objetivo la atención y mediación de la conflictividad social, así como la implementación de los procesos de consulta previa y de buena fe de acuerdo con el *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros tratados y convenios signados y ratificados por el Estado de Guatemala.

Lineamientos:

- a) Fortalecer los mecanismos de atención y mediación de la conflictividad agraria y de la conflictividad en torno a la explotación de recursos naturales.

- b) Aprobación de una ley ordinaria que incluya la regulación del proceso de consulta previa y de buena fe. Asimismo, una ley de jurisdicción indígena; ley del Día del Pueblo Maya; ley de creación del Instituto de los Pueblos Indígenas para el Desarrollo y la de consulta al pueblo indígena, dichas leyes deberán guardar consonancia con los preceptos constitucionales. Principalmente las garantías a los derechos y libertades individuales. Asimismo, la regulación del proceso de consulta previa y de buena fe debe apegarse al principio de buscar la construcción de consensos en la toma de decisiones públicas; y no como un proceso de sanción o veto en detrimento del ejercicio de otros derechos constitucionales.

Resultado 4.2

En 2020 se ha consolidado un proceso de reconstrucción del tejido social a partir de una cultura de reconciliación.

Lineamientos:

- Fomentar una cultura de reconciliación.
- Culminar el resarcimiento económico y moral de las víctimas del conflicto armado interno.

Prioridad Seguridad y justicia con equidad, pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna, social, sexual y etaria

Como se menciona en el diagnóstico, es a partir de 1994 cuando se aborda por primera vez el enfoque de seguridad humana que equipara la seguridad con las personas —en lugar de los territorios— y con el desarrollo —en lugar de las armas—, y se evalúan las preocupaciones en materia de seguridad humana a nivel nacional y mundial.

Una de las características más importantes de este nuevo paradigma es que está centrado en el ser humano, lo que implica que se enfoca en la manera como viven las personas y en la libertad con la que ejercen sus opciones de vida.

Conscientes de que la inseguridad es uno de los flagelos que más afectan a la población, se hace necesario continuar con políticas públicas de reducción de la criminalidad y, además,

con políticas de prevención de la criminalidad desde el enfoque de desarrollo humano, que no solo se concreten en disminuir los niveles de violencia y actividad delictiva, sino que hagan hincapié en los factores que originan estos fenómenos.

Debe resaltarse que el logro de estas metas está directamente relacionado con el avance y el cumplimiento de otras prioridades nacionales. Además de contar con una institucionalidad fortalecida, los escenarios óptimos de seguridad dependen fundamentalmente de la satisfacción de otras necesidades básicas como la salud, la educación y el empleo.

Así las cosas, para alcanzar el goce de la seguridad y el acceso a la justicia, debe fortalecerse, en primer lugar, el marco institucional óptimo en estos ámbitos, ampliando la cobertura y la atención ciudadana. Paralelamente, se esperaría que el Estado cuente con la capacidad de actualizar el marco estratégico de seguridad en función de nuevos escenarios y demandas ciudadanas.

En términos generales, la consolidación de los protocolos y las funciones de la institucionalidad pública es un requerimiento básico para la aplicación pertinente de la justicia, tomando en consideración que la ausencia de procedimientos relacionados con el debido proceso ha alterado los mecanismos para juzgar, sentenciar y condenar a quienes infringen la ley.

En el plano de la seguridad ciudadana es necesario que, en el corto plazo, el estado de fuerzas o el personal operativo de la Policía Nacional Civil (PNC) cuente con la suficiente cantidad de agentes calificados y capacitados, con idoneidad y conocimiento básico acerca de las garantías ciudadanas contenidas en las concepciones de los derechos ciudadanos.

En segundo lugar, el abordaje de la seguridad y la justicia debe apostarle a la reducción de los niveles de impunidad. Es preciso establecer la efectividad de la disminución sustantiva de la impunidad, relacionándola con el desarrollo eficiente de procesos jurídicos que atiendan y respeten la temporalidad del debido proceso y el fortalecimiento de las instituciones vinculadas con el sector justicia en los ámbitos institucionales, técnicos, científicos y financieros. Asimismo, procurar la implementación de la neutralidad política en los procesos de administración de justicia y actualizar los mecanismos de coordinación de las instancias jurisdiccionales.

Uno de los indicadores más importantes en materia de seguridad es la tasa de homicidios. Al respecto, se deben promover acciones que repercutan en el incremento de los índices de educación, salud y empleo; fortalecer los factores pedagógicos y sociales que permitan ampliar la cultura de diálogo y no violencia; apoyar las acciones de prevención que realizan las instancias encargadas de la seguridad pública en el país; y fortalecer las acciones del sistema de justicia para la correcta aplicación de las sanciones y penas a quienes infrinjan la ley.

En función de esta prioridad, se presentan a continuación las principales metas, resultados y lineamientos estratégicos necesarios para alcanzar seguridad y justicia con equidad, pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna, social, sexual y etaria.

Meta 1

En 2032, la sociedad guatemalteca se desenvuelve en un contexto óptimo de seguridad y justicia.

Resultado 1.1

En 2025, el sistema de justicia ha ampliado la cobertura y atención ciudadana en un 80% a nivel nacional.

Lineamientos:

- a) Consolidar los protocolos y funciones de la institucionalidad pública encargada de brindar seguridad y justicia.
- b) Actualizar los procedimientos que permiten identificar y cuantificar fehacientemente los sucesos, percepciones, acciones gubernamentales y costos de los hechos delictivos, con miras a priorizar lineamientos pertinentes.
- c) Generar las condiciones para que cada cinco mil habitantes del país sean atendidos por un juzgado especializado.
- d) Generar las condiciones para que cada cinco mil habitantes sean atendidos por un juez competente.

Resultado 1.2

En 2020, la Policía Nacional Civil (PNC) cuenta con cuatro agentes policíacos por cada mil habitantes para garantizar la seguridad de la ciudadanía.

Lineamientos:

- a) Promover y fomentar la formación ciudadana en la Academia de la Policía Nacional Civil.
- b) Propiciar la capacitación y promoción de los cuadros de la PNC.

Resultado 1.3

En 2020, el Estado ha actualizado el marco estratégico de seguridad.

Lineamientos:

- a) Diseñar y aprobar una propuesta de actualización de los lineamientos de seguridad que dimensione en su justa medida el abordaje del narcotráfico y la coordinación regional interinstitucional.
- b) El marco estratégico de seguridad es sometido regularmente a revisión y actualización en función de las nuevas demandas del contexto nacional y regional.

Resultado 1.4

En 2020, el 100% de los elementos policiales ha recibido capacitación y ha sido evaluado en temas relacionados con el cumplimiento de sus funciones, el respecto a la ley y los derechos humanos.

Lineamientos:

- a) Fortalecer el proceso de reforma policial.

Resultado 1.5

En el año 2020 se han diseñado e implementado políticas de prevención para garantizar la seguridad pública.

Lineamientos:

- a) Diseño e implementación de dispositivos institucionales para el abordaje de la violencia.
- b) Generación de capacidades institucionales y fomento de la participación ciudadana para contrarrestar amenazas y vulnerabilidades.

Resultado 1.6

En 2020, la política de seguridad y justicia se integra con los marcos regionales de seguridad del Sica.

Lineamientos:

- a) Diseño y aprobación de normativas y políticas nacionales que responden a los instrumentos y acuerdos regionales en materia de seguridad y justicia.
- b) Concretar acuerdos regionales con base en la *Estrategia de seguridad de Centroamérica (Esca)* para hacer frente a las redes de trata de personas, las redes de robo transnacional de vehículos, el tráfico ilegal de armas y el narcotráfico.
- c) Promover la participación efectiva y vinculante del Parlamento Centroamericano (Parlacén) y la Corte Centroamericana de Justicia en la *Esca*.

Resultado 1.7

En 2020, se han aprobado las reformas al sistema penitenciario, privilegiando la reinserción social de los y las privadas de libertad, desde un enfoque de derechos humanos.

Lineamientos:

- a) El sistema penitenciario instala un centro de prevención para hombres en cada departamento.
- b) El sistema penitenciario instala un centro de prevención para mujeres en cada departamento.
- c) El sistema penitenciario instala un centro de condena y otro de alta seguridad en cada región del país.

Meta 2

En 2032, la impunidad ha disminuido sustancialmente, de manera que el país se sitúa en posiciones intermedias de los estándares mundiales de medición de este flagelo.

Resultado 2.1

En 2020, los procesos jurídicos se desarrollan de manera eficiente, atendiendo a la temporalidad del debido proceso. Ello permite que al país paulatinamente se le ubique en una posición favorable dentro de los procesos de medición certificados.

Lineamientos:

- a) Fortalecimiento institucional, técnico, científico y financiero del Ministerio Público (MP), la Policía Nacional Civil (PNC) y el Organismo Judicial (OJ).
- b) Neutralidad política de los procesos de administración de justicia.
- c) Actualización y fortalecimiento de los mecanismos de coordinación de las instancias de justicia.

Resultado 2.2

En 2032, se ha reducido la tasa de homicidios a 10 por cada 100,000 habitantes.

Lineamientos:

- a) Promover acciones que repercutan en el incremento de los índices de educación, salud y empleo en Guatemala.
- b) Fortalecer los factores pedagógicos y sociales que permitan ampliar la cultura de diálogo y no violencia.
- c) Apoyar las acciones de prevención de las instancias encargadas de la seguridad pública en el país.
- d) Fortalecer las acciones del sistema de justicia para la correcta aplicación de las sanciones y penas a quienes infrinjan la ley.

Resultado 2.3

En 2032, se han reducido los hechos delictivos de violencia contra las mujeres y femicidio.

Lineamientos:

- a) Diseñar e implementar campañas permanentes de divulgación y sensibilización sobre la problemática, así como mecanismos pedagógicos que permitan transformar los imaginarios colectivos relacionados con la violencia contra la mujer y la violencia doméstica.

Resultado 2.4

Hacia el año 2020 se han incrementado las capacidades institucionales para investigar, perseguir, capturar, juzgar y condenar los delitos.

Lineamientos:

- a) Fortalecimiento de los mecanismos de prevención, debido proceso y sanción.

12 Tz'it'



17 DE SEPTIEMBRE DE 2032

Fecha en que se deberá revisar los resultados obtenidos por la implementación del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032

“¡Aclaraos! Aquí vimos el amanecer cuando se creó el Sol, la luz que hizo producir la superficie de la Tierra –dijeron cuando vinieron- de aquella estrella, que del Sol desde que fue creado.”

(Jiménez, 1978, pág. 75)

15 | Seguimiento y evaluación del *Plan Nacional de Desarrollo*

El seguimiento y la evaluación del *Plan Nacional de Desarrollo* son responsabilidad del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur), tal y como lo establece el artículo 6, literal f, de la *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, el cual señala que este Consejo debe «[...] dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales de desarrollo; verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Presidencia del Organismo Ejecutivo o a las entidades responsables».

El proceso de seguimiento y evaluación se basa en el principio de transparencia, que tiene, en la rendición de cuentas y la auditoría social, las herramientas necesarias para que la ciudadanía cuente con información sobre las metas y resultados de los desafíos y prioridades planteados en los diálogos ciudadanos del K'atun.

El Sistema Nacional de Planificación (SNP), como medio que contribuye a territorializar las políticas públicas, orienta la acción sectorial e institucional y promueve la vinculación de la planificación con el presupuesto. Debe complementarse con un Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación para contar con un instrumento que permita establecer la correcta dirección, medir los avances y adecuar el rumbo del desarrollo nacional.

El K'atun, como se ha indicado, incorpora las metas pendientes de los *Acuerdos de Paz*, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y de otros instrumentos internacionales vinculados con la agenda del desarrollo, tales como las agendas de El Cairo y Beijing. El K'atun delinea la ruta para el desarrollo integral,

tomando en cuenta las dinámicas sociales, económicas, políticas y ambientales, así como la implementación de acciones encaminadas al fortalecimiento del Estado de derecho y de la institucionalidad pública.

En ese sentido, el *Plan*, en su calidad de *Política Nacional de Desarrollo*, define los grandes lineamientos a partir del marco jurídico, político e institucional vigente. El seguimiento y la evaluación del K'atun parten de una noción dinámica del desarrollo, de los esfuerzos por alcanzarlo y de la oportunidad y versatilidad para replantear o redimensionar las metas y resultados propuestos.

El K'atun considera prioridades, plazos y variables que deberán guiar las políticas, programas y proyectos, así como las diferentes estrategias de desarrollo que impulsan el Estado, en general, y el Organismo Ejecutivo, en particular. Asimismo, incorpora acciones de coordinación y articulación con los diferentes actores de la sociedad civil.

Para alcanzar los propósitos establecidos, se requiere un sistema que permita darle seguimiento a la ejecución del *Plan* por parte de cada una de las instituciones públicas involucradas, evaluando sus resultados en diferentes plazos y estadios. Esto implica disponer de una línea base revisada y actualizada por parte de las instituciones rectoras, a efecto de que las prioridades nacionales, las metas y los resultados tengan un responsable específico y plazos definidos para alcanzarlos.

El ejercicio de seguimiento y evaluación considera necesario un enfoque de actualización permanente que, a partir de la aprobación del *Plan* por el Conadur, sea quinquenal. Adicionalmente, cuando el *Plan* se encuentre vigente, surgirán leyes y políticas sectoriales o temáticas que, en su momento, deberán articularse.

En su función de instrumento indicativo, el *Plan Nacional de Desarrollo* establece los resultados, metas y lineamientos para orientar o reorientar las políticas públicas. Las políticas en general se integran por programas que regularmente corresponden a un campo de acción sustantivo para el cumplimiento de sus objetivos generales.

Los lineamientos del *Plan* configuran las orientaciones de política para las instituciones, para que se consideren y tomen cuerpo las acciones mínimas recomendadas para ser desarrolladas por cada actor institucional y en cada nivel de la institucionalidad sectorial o territorial que corresponda.

Cada una de las instituciones debe realizar un análisis detallado que vincule las acciones de su competencia con los campos de acción y resultados definidos por el *Plan Nacional de Desarrollo*.

En un escenario ideal de ejecución del *Plan*, es preciso crear un conjunto de programas y subprogramas específicos que permitan diferenciar sus niveles: fortalecimiento institucional (gestión del *Plan*); resultados institucionales en el marco del *Plan* (producción de servicios); eficiencia (relación entre recursos financieros asignados y productividad); e impacto (modificación del entorno en una fecha meta, partiendo de la definición de un momento inicial como línea basal).

El empoderamiento institucional de esta cadena de valor es el mejor camino y el medio para asegurar que el *Plan* se haga operativo institucionalmente y, a partir de ello, monitorear y evaluar sus avances y cumplimiento.

El *Plan Nacional de Desarrollo* busca trascender a un proceso integrador de la actividad política, la interacción con la sociedad y la administración pública. Prevé, como parte inherente de sus procesos, el seguimiento y evaluación para fortalecer la concepción de planificación democrática mediante la institucionalización de una cultura de evaluación que contribuya a movilizar la participación ciudadana activa y propositiva. Busca articular las intervenciones

gubernamentales y favorecer una mayor comprensión de la acción pública, la cooperación internacional y la sociedad civil mediante la rendición de cuentas y el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia.

Un desafío es desarrollar las estrategias que permitan fortalecer progresivamente las capacidades sobre este tema, haciéndolo parte de la dinámica cotidiana de la administración pública. Dada la magnitud de la responsabilidad, el *Plan*, en el eje del Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo, prioriza la creación de un Consejo Nacional de Evaluación que lidere los procesos de seguimiento y evaluación generales. Una responsabilidad de esta naturaleza implica rigor, imparcialidad, calidad y un amplio despliegue metodológico y técnico que realmente con información constante y oportuna.

Una cultura de evaluación nacional involucra a actores estratégicos —tanto públicos como privados— que generen información, datos, herramientas y metodologías. De cara a los propósitos del *Plan*, es indispensable que esta responsabilidad sea de observancia general y constituya un importante marco para el seguimiento a nivel político, estratégico y operativo de las políticas, planes e inversiones del país.

Para el *Plan Nacional de Desarrollo*, el seguimiento es el proceso por medio del cual se observa de manera permanente la acción pública y su coherencia con las prioridades, metas, resultados y lineamientos establecidos en el K'atun.

El seguimiento es un ejercicio destinado a identificar sistemáticamente el desempeño institucional, tanto en sus expresiones sectoriales como territoriales. La finalidad de los procesos de seguimiento es realizar los ajustes o cambios pertinentes y oportunos en el proceso de ejecución de las acciones operativas institucionales, para el logro de los resultados esperados.

El acento del seguimiento es el análisis sistemático del proceso de implementación de las acciones. El criterio de valoración es la mayor o menor coincidencia entre lo planificado y lo ocurrido.

El seguimiento orienta la formulación de la política general de gobierno y define la temporalidad en la que deben ser alcanzadas las metas y los resultados intermedios. Este ejercicio da lugar a que la programación institucional, anual y multianual, asigne los recursos financieros, técnicos y humanos que permitan alcanzar dichos resultados y metas.

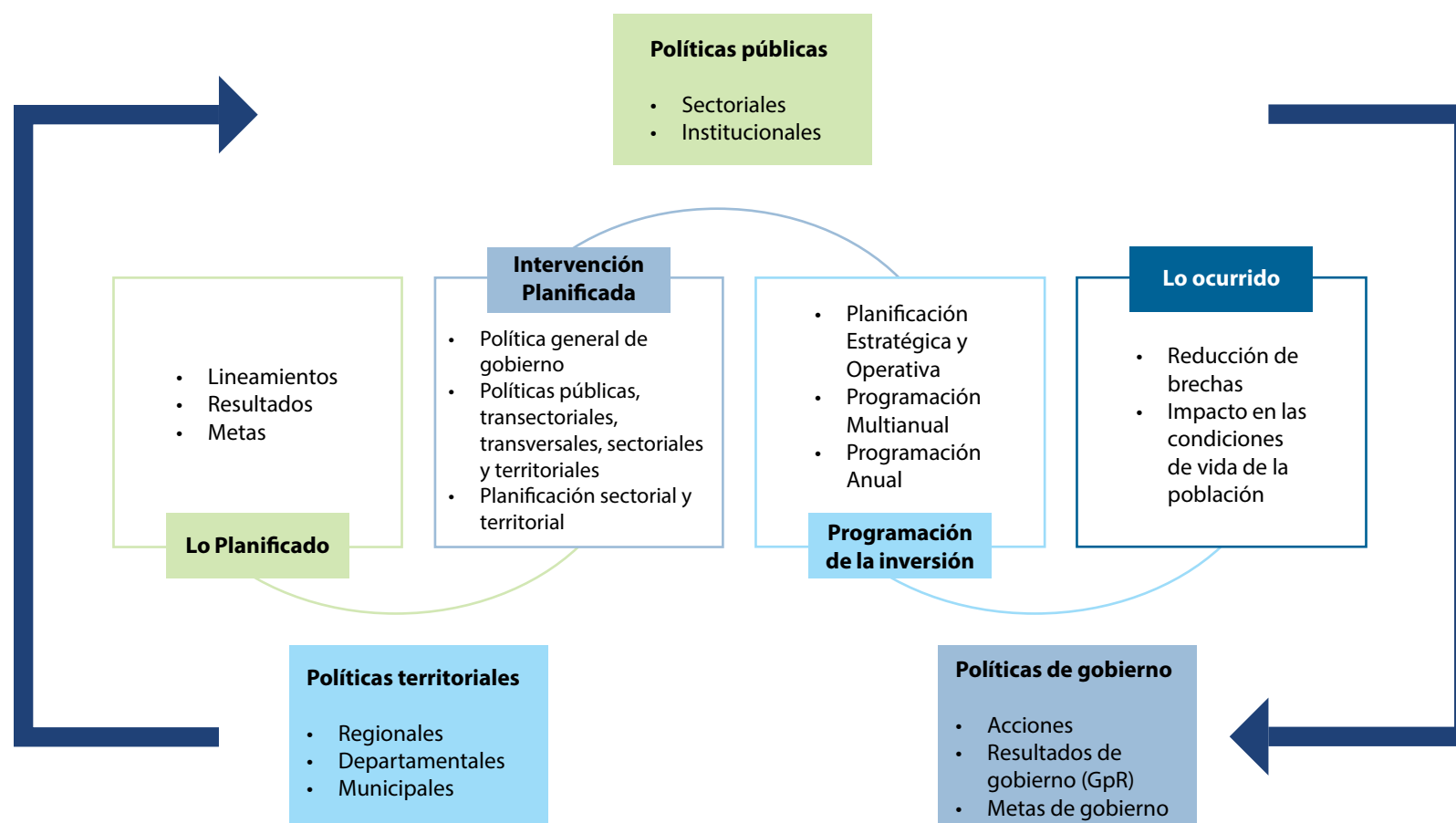
El *Plan Nacional de Desarrollo* se inscribe en una serie de procesos en marcha a nivel institucional. A partir de la noción de gradualidad, se aspira a que, en el corto plazo, los compromisos y acciones mínimas priorizados en cada una de las instituciones se ajusten a las políticas a las que responden y se alineen con el *Plan*. Ello implica un ejercicio dinámico por parte de los responsables institucionales de la gestión del K'atun.

En el contexto de este seguimiento, los programas y acciones que realizan las instituciones deben tener necesariamente una expresión presupuestaria. El esquema de seguimiento se basa en una estructura programática. (véase figura 14)

En el marco del K'atun, la evaluación²¹⁸ es un proceso periódico que se realizará anualmente en el nivel del gobierno central, tal como lo establece la *Ley Orgánica del Presupuesto* (Congreso de la República, 1997), la cual señala que «El Organismo Ejecutivo, a través de sus dependencias especializadas, practicará una evaluación anual del cumplimiento de los planes y políticas nacionales y del desarrollo general del país».

En el seno del Conadur corresponde evaluar la capacidad general del Estado para hacer frente a lo estipulado en el *Plan*. Esta tarea, por su magnitud, se realizará de manera quinquenal y tendrá el objetivo de analizar en qué medida se han alcanzado los resultados en el período correspondiente, identificando los efectos de las intervenciones planificadas en la transformación de las condiciones de vida de las personas.

Figura 14
Seguimiento de la intervención planificada y la gestión del K'atun



Fuente: Segeplán (2013). *Seguimiento y evaluación. Plan Nacional de Desarrollo*.

²¹⁸ Para evaluar es necesario comparar la magnitud alcanzada o existente con un patrón prestablecido, lo que posibilitará observar el grado en el que se alcanzan los resultados del *Plan*. Este proceso permitirá, entre otros, planificar con más certeza y confiabilidad, discernir con mayor precisión las oportunidades de mejora de determinados procesos, y explicar y analizar el curso de los hechos para identificar la correcta dirección y el logro de las metas previstas.

La referencia principal de este proceso cíclico parte de la línea basal levantada en el diagnóstico del K'atun. Esta línea está determinada por una serie de indicadores que establecen la condición inicial de las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales, ambientales e institucionales del país.

El seguimiento y la evaluación del *Plan Nacional de Desarrollo* son dos procesos iterativos complementarios que aseguran el cumplimiento de lo programado y actuado (seguimiento) y la transformación del contexto (evaluación) para poder reorientar, reprogramar y establecer nuevas metas y resultados.

El sistema de indicadores del *Plan Nacional de Desarrollo* constituye un valor agregado para el SNP, pues expresa de manera cualitativa o cuantitativa, observable y verificable, la evolución de una variable o de la relación entre variables. Por su cualidad estratégica, orienta la definición del conjunto de indicadores de proceso en los distintos niveles y ámbitos de la planificación nacional.

Se definen tres tipos de indicadores:

Indicadores de proceso: se refieren al seguimiento de la realización de las actividades programadas con respecto a los recursos materiales, personal y/o presupuesto. Este tipo de indicador debe reflejar el esfuerzo administrativo aplicado a los insumos para obtener los bienes y servicios programados. Se utilizan para el seguimiento de la ejecución de los procesos de transformación que se están llevando a cabo con el objeto de generar los bienes y/o servicios esperados. En este nivel, el seguimiento se concentra en la verificación del avance en la consecución de las metas.

Indicadores de resultado: se refieren a los efectos de la acción institucional y permiten establecer el nivel de cumplimiento de las metas del K'atun. La atención, en este nivel, se concentra en establecer si los resultados esperados se han producido de manera oportuna y con la calidad requerida para atender las demandas o carencias que le dieron origen a la intervención, y si han cumplido o no con esta finalidad.

Indicadores de impacto: se refieren a los cambios en la condición de vida de las personas en el largo plazo.

Instrumentos de seguimiento y evaluación

Los principales instrumentos de seguimiento y evaluación son las matrices de prioridades, metas, resultados y lineamientos contenidas en este *Plan*.

Para efectos de la gestión del K'atun, cada institución deberá realizar un ejercicio interno, con el acompañamiento técnico de Segeplán, que le permita identificar las prioridades de su competencia, de acuerdo con el modelo de matriz que se presenta en la tabla 61.

Los lineamientos del *Plan Nacional de Desarrollo* se concretan por conducto de los bienes y servicios que el Estado brinda mediante su quehacer institucional. Atender los objetivos del *Plan* requiere consolidar una administración orientada a lograr resultados de desarrollo.

Por este motivo, el *Plan* adopta el enfoque de *gestión por resultados* como una estrategia centrada en el desempeño y en las mejoras sostenibles de los resultados. Esto implica que cada institución tendrá a su cargo el alcance de metas vinculadas con indicadores, en el marco de la cadena de resultados del K'atun.

Tabla 61
Matriz de seguimiento y evaluación

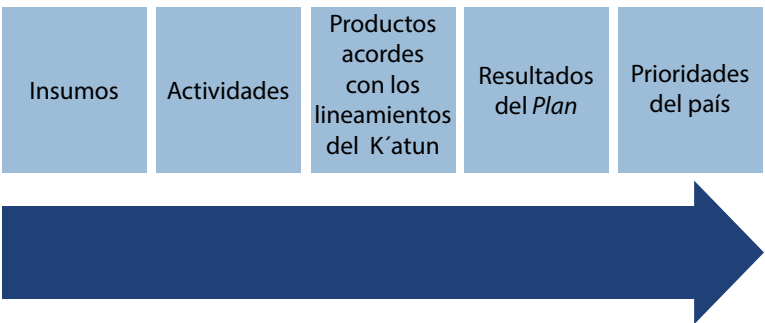
Prioridad	Meta	Resultado	Lineamiento	Indicador	Institución responsable	Plazo/Período de medición	Políticas relacionadas

Fuente: Segeplán (2013). *Seguimiento y evaluación. Plan Nacional de Desarrollo*.

Cada institución deberá identificar indicadores que reflejen cómo cada producto contribuye al logro de los resultados y metas del *Plan Nacional de Desarrollo*. Esta cadena, que inicia desde las cuatro prioridades de país, se hace realidad por medio de los resultados producidos a partir de los bienes y servicios institucionales.

Desde la lógica de la cadena de resultados, los insumos y los procesos son necesarios para proveer bienes y servicios. El K'atun requiere que estos operen provocando cambios sostenidos y de largo plazo, en un circuito como el que se muestra en la figura 15.

Figura 15
Cadena de resultados



Fuente: elaboración propia.

Las instituciones deberán identificar y definir, de manera gradual, las metas e indicadores institucionales de su competencia por medio de los cuales se puede dar seguimiento y evaluar los avances del *Plan*. Este proceso deberá quedar plenamente identificado en las políticas institucionales y los planes estratégicos, multianuales y operativos anuales.

El seguimiento a los productos estratégicos institucionales estará bajo la responsabilidad de los diferentes ministerios, de acuerdo con su rectoría. Para el efecto, deberán crearse en las unidades de planificación respectivas los equipos técnicos de seguimiento y evaluación institucionales y sectoriales que se requiera para el desarrollo de las acciones contenidas en el esquema de proyecto, programa y política.

Al igual que los procesos de planificación, el sistema de políticas deberá definir, por competencia institucional y rectoría de política, los indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación de su marco institucional de políticas. Ello obedece

a que el *Plan* reitera la gestión del Estado mediante políticas públicas y, para que esto sea efectivo, se requiere un ajuste y revisión profunda de los alcances, coherencia y resultados esperados de cada política en relación con el planteamiento de desarrollo nacional que el K'atun plantea.

Por lo tanto, el esquema de seguimiento y evaluación de las políticas en el marco del *Plan* deberá tener, como mínimo, los siguientes elementos:

- Pertinencia de los objetivos de la política con el Plan Nacional de Desarrollo, en tanto Política Nacional de Desarrollo.
- Metas de política armonizadas con las metas del Plan Nacional de Desarrollo.
- La temporalidad en que las metas deben alcanzarse; esto implica que anualmente, y a partir de 2014, se deberá realizar el análisis y armonización de metas, responsables, recursos y temporalidad de las políticas, con las metas del Plan.
- Diseño de los mecanismos de evaluación de resultados de cada política; inclusive, las herramientas de programación de intervenciones (así sea proyecto, programa o política) deben ser, en sí mismas, herramientas de seguimiento y evaluación.

Finalmente, se puede afirmar que la visión integral de seguimiento y evaluación del *Plan Nacional de Desarrollo* da inicio desde el momento mismo en que se realiza la programación de intervenciones. De esa cuenta, el seguimiento permite ajustar las acciones institucionales y sectoriales bajo criterios de oportunidad en el tiempo, mientras el proceso de evaluación cierra una temporalidad de la política.

Es inviable una concepción lineal del seguimiento y evaluación de la política y sus diferentes fases. Por el contrario, debe asegurarse el carácter iterativo del proceso de planificación y evaluación como elementos simultáneos por medio de los cuales se pueden redireccionar estratégicamente las metas y objetivos del *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*.

Para realizar estos procesos iterativos, los equipos técnicos institucionales de seguimiento y evaluación deberán coordinarse con Segeplán.

Bibliografía

Abellan Cebrián, A. (2000). Los indicadores de pobreza en la República de Guatemala, Papeles de Geografía. (Número 31), págs. 23 -38.

Acción Ciudadana. (2012). ¿Cuánto costó la campaña electoral? Análisis del gasto y la rendición de cuentas de los partidos políticos en el proceso electoral 2011. Guatemala: Magna Terra editores.

Acción Ciudadana. (2004). Función legislativa. Guatemala: Acción Ciudadana.

Aecid-Flacso-Sica. (2009). Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana.

Agenda, A. C.-2. (2013). Recommendations of the Global Thematic Consultation on Population Dynamics and the Post-2015 Development Agenda.

Agenda, U. S.-2. (2012). Macroeconomic stability, inclusive growth and employment.

Azpuru, D. (2012). Cultura política de la democracia en Guatemala y en las Américas, 2012. Guatemala: Vanderbilt University.

Banguat & URL-Iarna. (2011). Cuenta integrada de Recursos Hídricos (CIRH). Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada de Guatemala. Guatemala, Guatemala: Iarna-URL.

BID, B. I. (2014). ¿Tiempo de ajustar el rumbo? Washington, D.C., Estados Unidos.

Blas, A. L. (2013). Desempeño del Congreso de la República: impacto del interés electoral de los partidos. Actualidad política no. 5, 21.

BM, B. M. (1994). Informe sobre el Desarrollo Mundial 1994, Infraestructura y Desarrollo. Washington, D.C.

Bransford, J. D. & Stein, B. S. (1996). Solución ideal de problemas. Guía para mejor pensar, aprender y crear. Barcelona, España. Labor.

Brolo, J. (2013). El tamaño importa. Asies.

Brot für alle. (2013). Cambio Climático y Riesgo de Desastres en Guatemala. Berna, Suiza.

Cardoso, M. M. (s.f.). Revisión de la Definición del Espacio Rurubano y sus Criterios de Delimitación. (C. N. CONICET-, Ed.) Contribuciones Científicas GAEA, 24, 27-39.

CECC/Sica. (noviembre de 2013). Serie de indicadores regionales educativos. Obtenido de Ceducar Comunidad Educativa de Centro América y República Dominicana: <http://ceducar.info/CEDUCAR/index.php/prueba-general>

Cepal, C. E. (2010). Evasión y Equidad en América Latina . Santiago de Chile.

Cepal, C. E. (2010). La Hora de la Igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Brasil.

Cepal, C. E. (2012). Cambio Estructural para la Igualdad: Una visión integrada del desarrollo. San Salvador.

Cepal, C. E. (2013). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

Cepal, C. E. (2014). Pactos para la igualdad: hacia un futuro Sostenible. Perú.

Cepal. (2009). Panorama Social de América Latina 2008. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Cepal/UNFPA/OIJ. (2009). Juventud y Bono Demográfico en Latinoamérica. Madrid.

CIDH. (2013). Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala. Washington.

Cien, C. d. (2011). Infraestructura en Guatemala. Guatemala.

Comisión Presidencia para el Desarrollo Rural Integral. (2012). Plan para activar y adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral. En http://www.Segeplán.gob.gt/2.0/index.php?option=com_content&view=article&id=406&Itemid=326

Conap. (2005). Política Nacional de Humedales. Guatemala, Guatemala.

Conap. (2010). Integración del análisis de vacíos ecológicos y estrategias para conservación. Guatemala, Guatemala.

Conap. (2011). Estadísticas e Indicadores Ambientales Oficiales del CONAP, Año 2011 / Fase II. Guatemala, Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (1997). Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (2002). Decreto 11-2002, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (1997). Decreto 101-97, Ley Orgánica del Presupuesto, Artículo 20. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (2001). Ley de Desarrollo Social, Decreto 42-2001. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (2008). Ley Contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia Contra la Mujer, Decreto 22-2008. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (2009). Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas. Guatemala.

Diario de Centroamérica. (2014). Diario de Centro América. Recuperado el 18 de abril de 2014, de <http://www.dca.gob.gt/index.php/categoryblog-2/item/19008-pib-de-guatemala-llegar%C3%A1-a-q221-mil-511-millones-en-2013.html>

Dumont, G.-F. (2008). 'L'urbanisation du monde et des populations' - Vivre en Ville. France: Observatoire mondial des modes de vie urbain.

Education for All Global Monitoring Report. (2013). Proposed post-2015 education goals: Emphasizing equity, measurability and finance. Recuperado en noviembre de 2013

EIRD-ONU . (2011). Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres. Ginebra, Suiza.: ONU.

Empresarios por la Educación. (2005). La infraestructura escolar. Recuperado el 10 de julio de 2013, de <http://www.empresariosporlaeducación.org/media/documentos/infraestructuraescolar.pdf>

Enke, S. (1965). Economía para el Desarrollo. Uteha.

ENSMI. (2008/2009). V Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil. Guatemala, 2010: Mspas / INE / CDC.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO. (1992). 500 años de lucha por la tierra/estudios sobre propiedad rural y reforma agraria en Guatemala. . Guatemala: J.C. Cambranes Editor.

FAO. (sf). fao.org. Recuperado el 14 de 04 de 2014, de Los bosques y la salud humana en las zonas tropicales: algunas conexiones importantes.: <http://www.fao.org/docrep/009/a0789s/a0789s02.htm>

FHA. (s.f.i.). 50 años del Sistema FHA (1961-2011). Revista conmemorativa. Guatemala: Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas.

Fortín, A. (2013). Evaluación educativa estandarizada en Guatemala: un camino recorrido, un camino por recorrer. Guatemala.

Gallopin, G. (2003). Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico. Serie medio ambiente y desarrollo No. 64.

GEA. (2011). Política nacional del agua de Guatemala y su estrategia. Guatemala, Guatemala.

Hurtado, M. (2005). Protesta social y recursos naturales en Guatemala. Diálogo, 6.

Iarna-URL. (2009). Perfil Ambiental de Guatemala 2008-2009: las señales ambientales críticas y su relación con el desarrollo. Guatemala.

Iarna-URL e IIA. (2006). Perfil Ambiental de Guatemala: Tendencias y reflexiones sobre la gestión ambiental. Guatemala, Guatemala.

Iarna-URL. (2010). Laguna del Tigre: la necesidad de respetar y fortalecer su condición de Parque Nacional. Boletín de prensa No. 9. Guatemala, Guatemala.

Iarna-URL. (2012). Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012: Vulnerabilidad local y creciente construcción de riesgo. Guatemala.

Inab, Conap, UVG y URL. (2012). Dinámica de la cobertura forestal 2006-2010. Guatemala, Guatemala.

Inab-URL/Iarna-FAO. (2012). Oferta y demanda de leña en la república de Guatemala. Guatemala, Guatemala.

INE. (2002). Necesidades Básicas Insatisfechas al 2002. Guatemala, Guatemala.

INE. (2011). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. Guatemala.

INE. (2011). Estadísticas Vitales. Obtenido de <http://ine.gob.gt>

INE. (2011). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. Guatemala.

INE. (2012). ine.gob.gt. Recuperado el 26 de Febrero de 2014, de Caracterización estadística República de Guatemala 2012. : <http://205.234.136.4/~inegobgt/sistema/uploads/2014/02/26/5eTCcFIHernaNVeUmm3iabXHaKgXtw0C.pdf>. Pág. 17.

INE. (2013). Canasta Básica Alimentaria. ine.gob.gt. Recuperado el 12 de Abril de 2014, de <http://www.ine.gob.gt/index.php/estadisticas/tema-indicadores>

INE. (2013). Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos I. Guatemala.

Ingep/URL. (2009). Gestión ambiental y gobernabilidad democrática.

IPCC. (2007). ipcc.ch. Recuperado el 2 de Abril de 2014, de <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg2/ar4-wg2-cover-sp.pdf>

Latinobarómetro. (2011). Latinobarómetro. Recuperado el 21 de abril de 2014, de <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

Lemus, J. (2013). Partidos franquicia: la distorsión del modelo de organización de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. En ASIES, Partidos políticos guatemaltecos: (págs. 27-51). Guatemala: ASIES.

Mack, L. (2005). El transfuguismo parlamentario. Guatemala: FLACSO.

Madeiros, M. (2007). Perspectivas de Desarrollo, Pobreza y Desigualdad en América Latina. En M. (. Arévalo, Diálogos sobre pobreza y Derecho Humanos (pág. 265). Guatemala: FLACSO/ ACTION AID/ Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo -ASDI-.

MAGA. (2013). Política de Promoción del Riego (2013-2023). Guatemala, Guatemala.

MAGA. (2013b). Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC 2012-2015). Guatemala, Guatemala.

MAGA. (2014). El Agro en cifras 2013. Guatemala, Guatemala: MAGA.

MARN. (2009a). Política Nacional de Cambio Climático. Guatemala, Guatemala: MARN.

MARN. (2009b). Política para el Manejo Integral de las Zonas Marino Costeras de Guatemala". Guatemala, Guatemala, Guatemala.

MARN/URL/Iarna/PNUMA. (2009). Informe ambiental del Estado de Guatemala —GEO Guatemala—. Guatemala, Guatemala.

Martínez Peláez, S. (1998). La Patria Del Criollo: Ensayo de Interpretación de la Realidad Colonial Guatemalteca. Fondo de Cultura Economica de España, S.L.

Medina, J. Y. (2006). Manual de prospectiva y desición estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y El Caribe. Cepal.

MEM. (2012). Anuario Estadístico Minero 2012. Guatemala, Guatemala.

MEM. (2013). Política Energética 2013-2027 Guatemala. Guatemala, Guatemala.

MEM. (2014). Índice de cobertura eléctrica 2013. Guatemala, Guatemala.

Micude. (2013). Plan Operativo Anual 2013. Guatemala.

Millennium Ecosystem Assessmen. (2005). Our human planet: summary for decision makers. Washington, D.C., US.

Ministerio de Educación. (2012). Estrategia para una educación de calidad para la niñez y la juventud guatemaltecas. Guatemala: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación. (2012). Resultados de Logro. Recuperado el 10 de Julio de 2013, de <http://www.mineduc.gob.gt/digeduca>

Ministerio de Trabajo y Previsión Social. (2014). mintrabajo.gob.gt. Recuperado el 2 de Mayo de 2014, de <http://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/salariominimo.html>

Molina, J. F. (s.e). Gobernabilidad democrática y reformas políticas en Guatemala. Guatemala: s.e.

MSPAS. (2013). Estadísticas de VIH y VIH Avanzado actualizado al 28 abril de 2013. Guatemala.

MSPAS / CNE B. (2012). Estadística de VIH y VIH Avanzado de enero 1984 a septiembre 2012. Guatemala.

MSPAS / INE/CDC. (2009). V Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008/2009. Guatemala.

MSPAS AS/CNE. (2012). Estimaciones y proyecciones de VIH y VIH Avanzado 2011. Guatemala.

MSPAS, Mesa Técnica de Muerte Materna. (2014). Mortalidad Materna. Guatemala: CNE/SIGSA/VMH/VAPS.

MSPAS. (2002). Memoria Anual de Vigilancia Epidemiológica. Guatemala: Departamento de Epidemiología.

MSPAS. (2012). Diagnóstico Nacional de Salud. Guatemala: el autor.

MSPAS / CNE B. (2012). Estadística de VIH y VIH Avanzado de enero 1984 a septiembre 2012. Guatemala.

MSPAS / CNE. (2012). Estimaciones y proyecciones de VIH y VIH Avanzado 2011. Guatemala.

OIT / INE / UCW Banco Mundial. (2003). Entendiendo el trabajo infantil en Guatemala. Guatemala.

OMS/OPS. (s.f.). www.paho.org. Recuperado el 26 de abril de 2014, de http://www.paho.org/gut/index.php?option=com_content&view=article&id=198&Itemid=1

Organización Internacional para las Migraciones. (2013). Perfil Migratorio de Guatemala 2012. Guatemala: OIM.

Ortiz, C., & Fortin, J. (2008). Análisis del sistema electoral y distritos electorales. En E. Núñez, A. Balsells, G. Berganza, L. Blanco, C. Castilla, C. Conde, I. Solórzano, Siete claves para el cambio: análisis técnico, político y normativo del proceso electoral 2007 (págs. 117-134). Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.

Ovando Lavagnino, L. E. (2008). Las ciudades intermedias en Guatemala. Una opción para el desarrollo urbano descentralizado. Guatemala: Maestría en Planificación y Gestión Urbana, Facultad de Arquitectura y Diseño, Universidad Rafael Landívar.

PDH. (2013). Situación de los Derechos Humanos 2013. Guatemala: Procuraduría de Derechos Humanos. Pág. 277.

PNR. (s.f.i.). Texto El Libro Azul (Política Pública de Resarcimiento). Recuperado el 25 de febrero de 2014, de <http://www.pnr.gob.gt/biblioteca>.

PNUD. (2004). La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

PNUD. (2008). Guatemala: ¿una economía al servicio del Desarrollo Humano? Guatemala.

PNUD. (2006). Informe sobre desarrollo humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua. New York. US.

PNUD. (2010). Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD. (2012). Guatemala: ¿un país de oportunidades para la juventud? INDH 2011/2012. Guatemala: PNUD.

PNUD. (s.f.). Obtenido de <http://www.pnud.org.gt/Guatemala,%20Statistical%20Explanation.pdf>

PNUMA. (2013). El Proyecto manglares: Sistematización de procesos, experiencias, instrumentos, contribuciones y lecciones aprendidas desde la perspectiva de sus actores. Panamá, Panamá.

Poitevin, R. E. (1994). Estado, participación popular y democratización. Guatemala: Flacso.

Ponciano, M. J. (s.f.). Implementación de Estrategia de coordinación de los programas presupuestarios de protección social a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. Diplomado en Protección Social para la Americas.

Quezada, P. (2005). El mito del gigantismo del Estado dominicano. En O. N. ONAP, Mesas de búsqueda de consenso para la implementación de la ley de servicio civil y carrera administrativa (págs. 27-36). República Dominicana: Mediabyte.

Ramacciotti, O. (1989). Informe de consultoría Segeplán - PNUD Gua 87-10. Guatemala.

Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana. (s.f.). Recuperado el 25 de abril de 2014, de <http://www.ricyt.org>

Repetto, F. (2004). Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. Documentos de trabajo del INDES, Banco Interamericano de Desarrollo.

Sánchez, O. (2009). Party Non-Systems: A Conceptual Innovation. En Party Politics (págs. 14-487).

Segeplán y BID. (2006). Estrategia para la gestión integrada de los recursos hídricos de Guatemala. Guatemala, Guatemala.

Segeplán. (1981). El Sistema de Centros en Guatemala. Guatemala: Fotocopias sin editar.

Segeplán. (2001). Estrategia de Reducción de la Pobreza, El Camino de la Paz. Guatemala.

Segeplán. (2006). Estrategia de Reducción de la Pobreza, Guate Solidaria Rural. Guatemala.

Segeplán. (2010). Tercer Informe de Avances en el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Guatemala.

Segeplán. (2010). Evaluación de Daños y Pérdidas, Agatha – Pacaya. Guatemala.

Segeplán. (2010). Tercer informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de desarrollo del milenio. Objetivo 4 Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años. Guatemala: Serviprensa.

Segeplán. (2010). Tercer Informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Guatemala: Serviprensa.

Segeplán. (2012). Informe de evaluación de la Política 638-2005. Prevención de las enfermedades de transmisión sexual y la respuesta a la epidemia del sida. Guatemala.

Segeplán. (2013). Política de fortalecimiento de las municipalidades.

Segeplán. (2013). Ranking de la gestión municipal 2012. Guatemala.

Segeplán. (2014). Informe de la ejecución de la inversión pública. Ejercicio fiscal 2013.

Segeplán. (2014). Informe de Evaluación de la Política General de Gobierno. Guatemala, Guatemala: Segeplán.

Sela. (2011). Incentivo a las industrias Culturales y Creativas de America Latina y el Caribe. Caracas, Venezuela: Secretaría Permanente del SELA.

Sesán. (2011). Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Occidente – PLANOCC- 2012-2016. Guatemala: Secretaria Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Sistema de Naciones Unidas. (1986). Página del Cincuentenario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Obtenido de <http://www.un.org/spanish/hr/50/dpi1937f.htm>

The Nature Conservancy. (2009). Importancia económica de los recursos marino costeros y su relevancia en el desarrollo de una política nacional para Guatemala (Informe final de consultoría). Guatemala, Guatemala.

Tobar Piril, L. A. (2011). La educación superior en Guatemala en la primera década del siglo XXI. Innovación Educativa, 69-80.

Torres-Rivas, E., González, S., Borneo, H., Lehoucq, F., & Wall, D. (2001). Construyendo la democracia electoral en Guatemala. Guatemala: FLACSO.

Udevipo. (2012). Plan Operativo Anual 2013. Guatemala: MInisterio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

United Nations. (1972). [unep.org](http://www.unep.org). (UNEP, Ed.) Recuperado el 02 de Abril de 2014, de [http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.Print.asp?documentid=97&articleid=1503](http://www.unep.org/Documents/Multilingual/Default.Print.asp?documentid=97&articleid=1503)

United Nations. (1987). [conspect.nl](http://conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf). Recuperado el 1 de Mayo de 2014, de http://conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf

USAID/Reforma Educativa en el Aula. (2014) Propuesta de transformación del nivel de educación media. Versión actualizada y validada. Documento para la discusión. Guatemala.

WEF, W. E. (2013). The Global Competitiveness Report. Geneva.

Whittingham, M. A. (2005). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. Lisboa, Portugal: Clad.

Siglas y Acrónimos

1RAN	Primera reunión de alto nivel
ACDD	Aporte a consejos de desarrollo departamental
ADA	Acuerdo de Asociación Comercial
AEC	Asociación de Estados del Caribe
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Aidpi	Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas
Amasurli	Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca Hidrográfica del Lago de Izabal y Río Dulce
Amsa	Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Amatitlán
AOD	Ayuda oficial al desarrollo
AporT	Alianza por la Transparencia
Asies	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Banguat	Banco de Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
Cacif	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
Caimi	Centros de Atención Integral Materno Infantil
CAP	Centro de Atención Médica Permanente

CC	Corte de Constitucionalidad
CCJ	Corte Centroamericana de Justicia
CC-Sica	Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana
CDB-ONU	Convención sobre Diversidad Biológica de la Organización de las Naciones Unidas
CDC	Centro para el control y prevención de enfermedades
CECC	Comunidad Educativa de Centro América y República Dominicana
CEH	Comisión para el Esclarecimiento Histórico
Cenadoj	Centro de Documentación del Organismo Judicial
Cepal	Comisión Económica para América Latina
Cepredenac	Centro de Prevención de los Desastres Naturales en Centroamérica
CGC	Contraloría General de Cuentas de la Nación
CIB	Cuenta Integrada de Bosque
Cicad	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
Cicig	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Cien	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
CIJ	Corte Internacional de Justicia

CIPD	Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo
CIRH	Cuenta Integrada de Recursos Hídricos
CIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
CLACDS	Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible
CNB	Currículo Nacional Base
CNE	Centro Nacional de Epidemiología
CNPE	Consejo Nacional de Planificación Económica
Cocitoe	Comisión Técnica Intersectorial de Ciencias de la Tierra, el Océano y el Espacio
CODEDE	Consejo Departamental de Desarrollo
Codicafe	Centro de Investigaciones en Café
Codisra	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo
Conacyt	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Conadur	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
Conalfa	Comité Nacional de Alfabetización
Conap	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
Conaprevi	Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres
Conred	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
Convemar	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
COREDUR	Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural
CSJ	Corte Suprema de Justicia
Demi	Defensoría de la Mujer Indígena
DIGEDUCA	Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa
DIGI	Dirección General de Investigación
Diplan	Dirección de Planificación Educativa
DIU	Dispositivo intrauterino
DR-CAFTA (siglas en inglés)	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana
EBI	Educación bilingüe intercultural

EEGSA	Empresa Eléctrica de Guatemala S.A.
EIA	Estudio de impacto ambiental
EIRD	Informe de evaluación local de riesgo a desastre
Encovi	Encuesta nacional de condiciones de vida 2011
Endis	Encuesta nacional de discapacidad
Enei	Encuesta nacional de empleo e ingresos
Enigfam	Encuesta nacional de ingresos y gastos familiares
Enot	Estrategia nacional de ordenamiento territorial
Ensmi	Encuesta nacional de salud materno infantil
Esca	Estrategia de seguridad de Centroamérica
Facyt	Fondo de Apoyo a la Ciencia y Tecnología
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la Agricultura
FBCB	Formación bruta de capital fijo
Fegua	Ferrocarriles de Guatemala
FHA	Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fonapaz	Fondo Nacional para la Paz
Fonpetrol	Fondo de Desarrollo Económico de la Nación
Fopavi	Fondo para la vivienda
FTN	Franja Transversal del Norte
Fundesa	Fundación para el Desarrollo de Guatemala
GEI	Gases de efecto invernadero
GIRH	Gestión integrada de recursos hídricos
Guatel	Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones
Iarna	Instituto de Agricultura, Ambiente y Recursos Naturales
ICG	Índice de Competitividad Global
ICT	Índice de Competitividad Turística
Icta	Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola
IDE	Índice de Densidad del Estado
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDPP	Instituto de la Defensa Pública Penal

IED	Inversión extranjera directa
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
Inab	Instituto Nacional de Bosques
Inacif	Instituto Nacional de Ciencias Forenses
INDPP	Instituto Nacional de Defensa Pública Penal
INE	Instituto Nacional de Estadística
Insivumeh	Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología
Intecap	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
IPC	Índice de Percepción de Corrupción
Irtra	Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala
ISR	Impuesto sobre la renta
ITS	Infecciones de transmisión sexual
Iusi	Impuesto único sobre inmuebles
IVA	Impuesto al valor agregado
LAPOP (siglas en inglés)	Latin American Public Opinion Project
LGBTI	Lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MAH	Marco de Acción de Hyogo
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MDN	Ministerio de la Defensa Nacional
MEM	Ministerio de Energía y Minas
Mercomún	Mercado Común Centroamericano
Micude	Ministerio de Cultura y Deportes
Mides	Ministerio de Desarrollo Social
Mineco	Ministerio de Economía
Mineduc	Ministerio de Educación
Minfin	Ministerio de Finanzas
Mingob	Ministerio de Gobernación
Minrex	Ministerio de Relaciones Exteriores
Mipymes	Micro pequeña y mediana empresa
MP	Ministerio Público
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social

NAMA's	Acción de mitigación apropiada para cada país
NCHS	Centro Nacional de Estadísticas de Atención de Salud (de sus siglas en ingles)
OAG	Observatorio Ambiental de Guatemala
Ocde	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
Odeca	Organización de Estados Centroamericanos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIJ	Organización Iberoamericana de juventud
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMA	Operaciones de mercado abierto
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAM	Plataforma de Acción de la Mujer
Parlacén	Parlamento Centroamericano
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PEA	Población económicamente activa
PEC	Programa de Extensión de Cobertura
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIB	Producto interno bruto
PNDRI	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral
PNC	Policía Nacional Civil
PNLT	Parque Nacional Laguna del Tigre
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
Pronade	Programa Nacional de Autogestión Educativa
PTMI	Prevención para la transmisión materno infantil
Redd+	Reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques
Renap	Registro Nacional de las Personas

RMM	Razón de muerte materna
SAN	Seguridad Alimenticia y Nutricional
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SCAEI	Sistema de Cuentas Ambientales y Económicas Integradas
SCDUR	Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
Scep	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
Segeplán	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
Sela	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
Senacyt	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología
Seprem	Secretaría Presidencial de la Mujer
Sesán	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SG-Sica	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana
SIAS	Sistema Integral de Atención en Salud
Sica	Sistema de la Integración Centroamericana
Sicoin	Sistema de Contabilidad Integrada
Sida	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
Sigap	Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas
Sigsa	Sistema de Información Gerencial en Salud
Sinit	Sistema Nacional de Información Territorial
SIT	Superintendencia de Telecomunicaciones
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNP	Sistema Nacional de Planificación
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
Sosep	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
SSR	Salud sexual y reproductiva
TIC	Tecnologías de información y comunicación

TNC	Conservación de la Naturaleza (de sus siglas en ingles)
TNE	Tasa neta de escolaridad
TPDA	Tránsito promedio diario anual
TPS	Estatus Migratorio Temporal
TSE	Tribunal Supremo Electoral
Udevipo	Unidad de Desarrollo de Vivienda Popular
UFM	Universidad Francisco Marroquín
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UMG	Universidad Mariano Gálvez
UNCTAD (siglas en inglés)	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
Unesco	La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
Unfpa	Fondo de Población de las Naciones Unidas
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC (siglas en inglés)	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UPI	Unión Parlamentaria Internacional
URG	Universidad Rural de Guatemala
URL	Universidad Rafael Landívar
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
Usac	Universidad de San Carlos de Guatemala
USAID (siglas en inglés)	Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional
UVG	Universidad del Valle de Guatemala
VAPS	Viceministerio de Atención Primaria de Salud
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
VMH	Vice ministerio de Hospitales
ZEE	Zona Económica Exclusiva



Anexos

Anexo 1

Matrices por eje



Eje 1. Guatemala urbana y rural

Establecer un modelo de gestión territorial que articula, en términos socioculturales, económicos, políticos y ambientales, la acción pública, la sostenibilidad de las áreas rurales y el sistema urbano nacional, de manera equilibrada y ordenada, como la base espacial para el desarrollo del conjunto de prioridades nacionales estipuladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Prioridad	Desarrollo rural integral
Meta	Resultado
1. En el año 2032 la población rural goza de los beneficios del desarrollo humano sostenible.	1.1. La población del área rural (mujeres, niñas y niños, personas de la tercera edad, jóvenes, población con discapacidad) se desarrolla con equidad y se reconocen sus derechos.
	Lineamientos a) Fortalecer y consolidar la capacidad rectora sectorial del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). b) El Estado deberá diseñar, en el corto plazo, los mecanismos para ejecutar las acciones que permitan la operatividad de todo el ciclo de la <i>Política Nacional de Desarrollo Rural Integral</i>. Se deberá enfatizar la definición de la rectoría institucional, la coordinación interinstitucional, la territorialización, así como el seguimiento y evaluación de este instrumento. c) Fortalecer mecanismos y dispositivos legales, tales como los procesos de regularización, tenencia y certeza jurídica de la tierra. d) Diseñar y ejecutar estrategias para incentivar la producción sostenible y el fortalecimiento de los medios de vida de las familias. e) Consolidar el programa de reactivación de tierras en usos diferentes al bosque natural mediante la aplicación de incentivos fiscales y económicos. f) Fortalecimiento y apoyo a la asociatividad rural por medio de las instituciones del Estado y la banca de desarrollo¹ y lo que se pueda suscitar en el marco de proyectos de encadenamientos productivos. g) Asesoría y acompañamiento técnico en los procesos socio administrativos de las unidades familiares y los grupos campesinos organizados y lo que se pueda suscitar en el marco de proyectos de encadenamientos productivos. h) Fortalecimiento de la capacidad de gestión y participación de las mujeres del área rural; en particular, las mujeres de los pueblos maya, xinka y garífuna. i) Garantizar la seguridad alimentaria de la población rural² y lo que se pueda suscitar en el marco de proyectos de encadenamientos productivos. j) Propiciar la interacción entre lo rural y lo urbano de manera convergente e incluyente. k) Revisión, actualización y armonización del marco legislativo y de políticas, que contribuya al desarrollo social rural. l) Fortalecer las capacidades de la población rural organizada en aquello que permita el desarrollo de su autonomía y la participación en la toma de decisiones sobre los mercados y circuitos económicos a los que quieran acceder. m) Identificar y desarrollar metodologías para solucionar conflictos sociales territoriales mediante procesos de concertación con los grupos de interés.

¹ Este aspecto se desarrolla con amplitud en el eje de Riqueza para todas y todos.

² Este aspecto se desarrolla con amplitud en los ejes de Bienestar para la gente y recursos naturales hoy y para el futuro.

- n) Facilitar el acceso a préstamos o financiamiento blando para promover el desarrollo de la economía familiar campesina y de las actividades productivas complementarias. Ello, con equidad de género y pertinencia de los pueblos maya, xinka y garífuna.
- o) Promover y fortalecer la cultura y prácticas ancestrales que propician el desarrollo rural sostenible.
- p) Universalizar los servicios de educación y salud en las áreas rurales, con prioridad en la niñez, juventud y las mujeres³.
- q) Fortalecer y ampliar la participación de todos los sectores de la sociedad civil organizada en los consejos comunitarios y departamentales de desarrollo (Comude y Codede) para garantizar el desarrollo rural integral.

Meta	Resultado
2. Para el año 2032, las áreas rurales generadoras de bienes y servicios son manejadas de manera sostenible ⁴ .	2.1. La población del área rural se beneficia por los bienes y servicios ambientales que proveen, de manera sostenible, los recursos naturales.
	Lineamientos a) Ampliar los servicios ambientales de las áreas rurales, con participación de la organización social local. b) Aplicar criterios y regulaciones de ordenamiento ambiental territorial para mejorar la interrelación entre la población y los recursos naturales. c) Promover el uso sostenible de productos no maderables de los bosques, con participación de las comunidades rurales. d) Promover el uso de prácticas de conservación y manejo del suelo y agua, con participación comunitaria y equidad de género. e) Regular el uso sostenible del agua de acuerdo con el tipo de servicio (consumo humano, agrícola, comercial, industrial). f) Se reconocen y fortalecen las prácticas tradicionales de uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales. g) Atender los procesos de gestión territorial de los espacios fronterizos, zonas de desarrollo económico, las zonas marino costeras, las cuencas estratégicas para la gestión de los recursos hídricos y la seguridad alimentaria, y las áreas protegidas. h) Reducir el efecto de las actividades agropecuarias, minero-energéticas, industriales y urbanas que ocurren en ecosistemas frágiles y/o en zonas patrimoniales, para mitigar así el deterioro de los bosques naturales, la degradación de los suelos, la pérdida de biodiversidad, la contaminación de los cuerpos de agua y la pérdida del patrimonio natural y cultural. i) Desarrollar acciones de tratamiento y disposición de relaves y control de efluentes, reforestación, recuperación de ecosistemas marinos costeros, ordenamiento de las actividades pesqueras, mineras y energéticas. j) Promover el desarrollo social y económico sostenible de las comunidades ubicadas en las zonas de amortiguamiento como mecanismo de protección del sistema de áreas protegidas del país. k) Fortalecer la participación de la población indígena en los procesos de ordenamiento y planificación del territorio para el desarrollo y la preservación de los recursos naturales. l) Promover el manejo de las tierras comunales según reglas de usos consuetudinarios de los pueblos maya, xinka y garífuna. m) Promover la gestión social y comunitaria de los recursos naturales para regular el uso y la administración de los recursos naturales comunes. n) Compensación urbana hacia la ruralidad por los servicios ecosistémicos que esta presta en el intercambio de servicios y bienes ambientales.

³ Este aspecto se desarrolla con amplitud en el eje de Bienestar para la gente.
⁴ Este aspecto es abordado ampliamente en el eje de Recursos naturales hoy y para el futuro.

Meta	Resultado
3. La Guatemala rural del año 2032 habrá mejorado su nivel de competitividad.	3.1. Los territorios rurales se encuentran conectados con las áreas de producción, mercado y centros poblados.
	Lineamientos
	a) Diseñar e implementar los estudios, herramientas e información que permitan establecer los vínculos y conexiones existentes en los sistemas rurales. b) Diseñar y ejecutar la infraestructura vial que permita acceso a los servicios y facilite la conectividad entre los territorios rurales, y que además estimule los intercambios y las comunicaciones entre estos y las áreas urbanas y el exterior. c) Promover el abordaje del ordenamiento territorial como una estrategia para el desarrollo rural seguro y resiliente. d) Las áreas rurales deberán tener acceso a los medios de información que abordan temas acerca del comportamiento de los mercados nacionales e internacionales. e) Las comunidades rurales deben tener acceso a la red de servicios de apoyo a la producción (energía, caminos, telefonía e Internet). f) El Estado deberá generar aquellas condiciones de gobernabilidad en el área rural que son necesarias para la construcción del tejido social, la promoción de la capacidad emprendedora de la población y la participación política. g) Crear incentivos a la inversión y generación de empleo en el área rural. h) Instalar los mecanismos para la reducción de vulnerabilidades y el desarrollo de capacidades de resiliencia de la población rural, haciéndola capaz de enfrentar y recuperarse de los efectos de los fenómenos naturales y el cambio climático. Deberán tomarse en cuenta las especificidades de género, culturales, lingüísticas y de contexto inmediato.
	Resultado
	3.2. Los productores rurales han mejorado sus ingresos gracias a la infraestructura productiva y de servicios que los articulan con las cadenas productivas y de valor.
	Lineamientos
	a) Asegurar la transectorialidad de las políticas públicas en apoyo al desarrollo rural y la mejora de las condiciones sociales y económicas de la población. b) Facilitar el desarrollo de infraestructura para la producción, transformación y comercialización interna y externa. c) Facilitar el acceso de la población rural a servicios financieros y de asistencia técnica, que permitan producir y competir en igualdad de condiciones con los actores internos y externos. d) Apoyar desde el Ministerio de Economía (Mineco) la autonomía de los pequeños productores rurales para su vinculación con cadenas de valor y la búsqueda de mercados.

Resultado
3.3. La población del área rural cuenta con medios de vida sostenibles y ha desarrollado capacidades que garantizan su autosuficiencia.
Lineamientos
a) Implementar programas de inversión orientados a promover la autosuficiencia, resiliencia y sostenibilidad de los medios de vida de la población del área rural, con equidad étnica y de género. b) Implementar acciones que garanticen que los productores y productoras agrícolas tengan acceso a la tierra. Ello, por medio de mecanismos legales de regularización. c) Promover estrategias que permitan transitar de una agricultura de subsistencia hacia una de diversificación, especialización y acceso a mercados nacionales e internacionales en condiciones de competitividad. d) Los sectores educativos, de salud y agrícola, deberán brindar los servicios necesarios a la población rural. e) Establecer infraestructura de saneamiento básico y sistemas de tratamiento para desechos líquidos y sólidos en todas las comunidades rurales. f) Implementar el enfoque de mejoramiento de vida⁵ para el desarrollo de buenas prácticas y cambios actitudinales de la población rural. g) Dar cobertura de servicios básicos a las áreas rurales mediante la aplicación de tecnologías propias y apropiadas, con pertinencia de los pueblos maya, xinka y garífuna. h) Acercar a las áreas rurales los servicios económicos y financieros, en iguales condiciones que en las áreas urbanas.

Prioridad	Desarrollo urbano sostenible
Meta	Resultado
1. En el año 2032 se ha jerarquizado el sistema de lugares poblados urbanos con base en funciones y conexiones.	1.1. El desarrollo urbano nacional y sus dinámicas sociales, económicas y naturales se orientan de acuerdo con las funciones y relaciones entre lugares poblados urbanos y áreas rurales y, con ello, se han reducido las disparidades, sentando las bases para un desarrollo territorial equilibrado.
	Lineamientos
	a) Crear un ente rector para el desarrollo urbano, que coordine y rija los aspectos de habitabilidad, expansión, servicios, ambiente y transporte urbano. Además, que oriente y establezca directrices de gestión, en coordinación con las municipalidades. b) Contar con una política de desarrollo urbano que recupere el contenido de instrumentos de regulación y ordenamiento urbano que existen en la actualidad. c) Para el año 2032 se cuenta con una política nacional de ordenamiento territorial que permite la integración armónica entre lo urbano y lo rural. d) Ofrecer soluciones habitacionales a la población urbana y rural, de acuerdo con su capacidad de pago y con especial tratamiento a los sectores de menores posibilidades económicas. e) Impulsar los mecanismos legales que permitan la creación de distritos metropolitanos para reconfigurar la institucionalidad local en función de los intereses y demandas comunes de la sociedad y el abordaje colectivo de dinámicas compartidas entre municipios. f) En áreas conurbadas, elaborar planes y esquemas de ordenamiento y regulaciones comunes, así como programas para la prestación de servicios básicos y gestión municipal que generen economías de escala.

⁵ Proceso que pretende fomentar en las personas un cambio sostenible de actitud y mentalidad para la mejora constante de las condiciones de vida en una comunidad a partir de ejercicios de autoanálisis, reflexión y autogestión, aprovechando los recursos propios en el marco del trabajo solidario, la acción colectiva y el valor a la vida (Moir, Miguel Angel E., 2014).

- g) Impulsar proyectos estructurantes⁶ urbanos mediante el financiamiento conjunto del Estado, el sector privado y las municipalidades, según su marco de competencia y de manera sostenible en el tiempo.
- h) Las instituciones y sectores de la sociedad deberán identificar y potenciar las principales actividades económicas de acuerdo con la función, jerarquía y enlaces del sistema urbano nacional.
- i) Elaborar la recategorización censal del sistema de lugares poblados urbanos y rurales⁷.
- j) Impulsar, por medio de alianzas público-privadas (con el sistema financiero, cooperativas y otras organizaciones), la promoción, facilidades e incentivos para las pequeñas y medianas empresas que fortalecen el Sistema Urbano Nacional.
- k) Coordinar entre instituciones de gobierno y municipalidades la prestación de servicios básicos en el Sistema Urbano Nacional, para satisfacer así la demanda social y como apoyo a la atracción de inversiones en las áreas urbanas.
- l) Que las instituciones sectoriales de salud y educación coordinen con los gobiernos locales el acceso de la población a los servicios sociales de calidad.
- m) Las instituciones vinculadas con la información geográfica, estadística y de desarrollo deberán realizar, en coordinación con las municipalidades, el análisis y definición de las especialidades de cada uno de los lugares poblados del país.
- n) Ampliar el conocimiento técnico científico específico para los territorios que permita establecer sistemáticamente el conocimiento de los factores sociales, económicos, naturales, culturales y políticos. Asimismo, transferir nuevas opciones tecnológicas que benefician a la población en las áreas rurales y urbanas.
- o) Fortalecimiento de las instancias del Estado responsables y de los gobiernos municipales que gestionan el ordenamiento territorial, catastro y los mecanismos de autorización de construcción⁸, de manera que se posibilite que el municipio desarrolle sus procesos de ordenamiento urbano.
- p) Las municipalidades del país, para el año 2024, deberán contar con instrumentos de regulación y gestión territorial urbana y rural (planes de desarrollo territorial, ordenamiento territorial urbano y rural, reglamento de construcción, catastro y gestión del lusi).
- q) Crear los mecanismos legales que permitan recuperar parte de la valorización del suelo y la recuperación de plusvalías⁹ para el financiamiento urbano. También, que permitan modificar la concepción patrimonialista de la propiedad mediante la aplicación de instrumentos modernos para financiar el desarrollo urbano.
- r) Crear un sistema de sanciones vinculado con la justicia ordinaria que fortalezca los mecanismos de control de ocupación del suelo rural y urbano.
- s) Garantizar la conectividad permanente entre las áreas urbanas y las rurales mediante el mantenimiento y ampliación de la red vial primaria, secundaria y terciaria.
- t) Desarrollar las zonas marino-costeras de manera sostenible e integral para mejorar las condiciones de vida de la población aledaña y aprovechar el patrimonio natural.

⁶ Los proyectos estructurantes son la articulación de un conjunto de iniciativas de inversión con carácter intersectorial, coherente e integrado, con impacto en el desarrollo urbano y territorial que justifica la aplicación de un enfoque único en su ejecución. Son instrumentos producto de estrategias de desarrollo definidas para un territorio determinado, con el fin de garantizar una concentración de los recursos financieros disponibles, con eficacia y eficiencia.

⁷ Este proceso deberá ser realizado durante el período del K'atun, como parte de los dos censos nacionales que incluye el *Plan*.

⁸ La licencia de construcción, además de ser un mecanismo de organización del suelo, es también un mecanismo fiscal importante para los municipios.

⁹ En el marco legal del país existen tres instrumentos fiscales: las licencias de construcción, la contribución por mejoras y el lusi. Los tres recuperan plusvalía, pero su aplicación es precaria o marginal.

Prioridad	Desarrollo territorial local
Meta	Resultado
1. Para el año 2032, Guatemala posee un nuevo modelo de regionalización que apoya la gestión departamental y municipal.	1.1. Se propicia un nuevo modelo de gestión territorial y de inversiones públicas y privadas a partir de una mejor distribución y organización territorial del país, desde la perspectiva política, cultural, socioeconómica y ambiental.
	Lineamientos a) El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur) deberá plantear ante la sociedad y las instituciones del Estado el análisis, pertinencia y viabilidad de una nueva regionalización que aporte elementos estratégicos al desarrollo social y económico del país. En ese esfuerzo, debe considerarse, como mínimo, lo siguiente: • Las principales especializaciones económico-productivas territoriales. • Relación de cuencas asociadas con la seguridad alimentaria. • Gestión sostenible de los recursos hídricos. • Distribución etnolingüística en el territorio. • Principales disparidades territoriales. • Sistema vial, nodos urbanos. • Áreas de producción agropecuaria. • Áreas protegidas. • Zonificación de áreas de riesgo.
Meta	Resultado
2. En el año 2032, los gobiernos municipales alcanzan una mayor capacidad de gestión para atender las necesidades y demandas de la ciudadanía.	2.1. La población urbana y rural de los municipios ha mejorado sus condiciones de vida.
	Lineamientos a) El municipio deberá equilibrar la relación de dependencia entre las transferencias del Estado y sus ingresos propios. b) Actualizar, para el año 2016, el <i>Código Tributario Municipal</i>. c) Consolidar, para el año 2025, los procesos de descentralización, con base en las capacidades municipales renovadas. d) Fortalecer las capacidades técnicas municipales para asegurar una adecuada interlocución con las entidades nacionales. e) Profesionalizar la gestión administrativa, técnica y financiera de las municipalidades. f) Aprobar, para el año 2016, la ley de servicio municipal. g) Fortalecer el rol de las municipalidades para la conducción del desarrollo económico local. h) Fortalecer el rol del municipio en los procesos de planificación, ordenamiento y desarrollo del territorio.

Prioridad	Desarrollo territorial resiliente y sostenible
Meta	Resultado
1. En el año 2032, el 100% de las instituciones públicas y los gobiernos locales aplican criterios de territorios, ciudades y municipios resilientes.	1.1. El país, los municipios y las ciudades tienen la capacidad de soportar, responder y recuperarse ante el impacto de un evento natural adverso.
	Lineamientos a) Institucionalizar la gestión de riesgo en la cultura organizativa y en los procesos administrativos, financieros, técnicos, políticos y sociales de la institucionalidad pública local y nacional. b) Los gobiernos locales deberán conducir las evaluaciones de riesgo en sus territorios y ciudades, con el acompañamiento y asesoría de las instituciones públicas competentes. c) Las políticas locales, departamentales y nacionales deben incluir los principios, acciones y recursos que generen capacidad de resiliencia en las ciudades y en sus territorios. d) Todos los planes, programas y proyectos deberán incluir integralmente el análisis y medidas de mitigación y adaptación a fenómenos adversos y los efectos del cambio climático, así como internalizar el costo de las medidas de mitigación en el flujo de fondos de los programas y proyectos. e) Con base en las competencias institucionales y del Estado, revisar el marco político y legislativo para que le gestión de riesgo cuente con un sólido fundamento legal e institucional. f) Promover el abordaje del ordenamiento territorial como una de las estrategias para el desarrollo nacional seguro y resiliente. g) Aplicar medidas de mitigación correctivas en asentamientos humanos, infraestructura económica, social, actividades productivas en áreas de riesgo. h) Aplicar medidas de control, monitoreo y mecanismos de prevención e incentivos para reducir la localización de nuevos asentamientos en zonas de riesgo. i) Diseñar y aplicar los mecanismos e instrumentos técnicos, legales y financieros para aportarle capacidad de resiliencia a las áreas rurales y de producción agropecuaria, con énfasis en los pequeños y medianos productores. j) Promover el concepto de transferencia de riesgos mediante el aseguramiento de las inversiones, principalmente en la infraestructura de servicios vitales. k) Los planes sectoriales, institucionales, territoriales y operativos deberán establecer y contar con los mecanismos para que, con posterioridad al impacto de un evento adverso, automáticamente se conviertan en planes de reconstrucción. Ello asegurará la disponibilidad de recursos dentro del mismo período fiscal para la recuperación, rehabilitación o reconstrucción.



Bienestar para la gente
Garantizar a las personas el acceso a la protección social universal, servicios integrales de calidad en salud y educación, servicios básicos, habitabilidad segura, acceso a alimentos y capacidad de resiliencia para asegurar la sostenibilidad de sus medios de vida mediante intervenciones de política pública universales pero no estandarizadas, que reconocen las brechas de inequidad y las especificidades étnico culturales.

Prioridad **Institucionalizar e internalizar el derecho a la protección social**

Meta	Resultado
1. Institucionalizar y consolidar la protección social como política pública para garantizar la tutela, el ejercicio de derechos y el estado de bienestar de la población, aumentando el Índice de Desarrollo Humano (IDH) a 0.700 en el año 2032.	1.1. Grupos vulnerabilizados, adultos mayores, mujeres, jóvenes que están fuera del sistema educativo y en condición de desempleo, población que convive con VIH, y población con discapacidad acceden a servicios de educación, salud y/o empleo gracias a las acciones de asistencia social que se implementan.
	Lineamientos a) Revisar y actualizar la para dar continuidad al proceso de institucionalización y armonización de las políticas de protección social, articulando y consolidando acciones para la reducción de desigualdades. b) Afianzar las capacidades del Mides para ejercer la rectoría, coordinación, programación, monitoreo y evaluación de la política social y de las acciones de asistencia social. c) Incorporar e institucionalizar el enfoque de derechos en todas las estrategias de protección y asistencia social, para garantizar el ejercicio ciudadano. d) Fortalecimiento del enfoque de gestión por resultados para garantizar la temporalidad de los servicios de asistencia. e) Diseñar y poner en marcha mecanismos para la articulación territorial y sectorial en función del desarrollo y la protección social, garantizando así un contenido compensatorio que permita reducir la desigualdad. f) El Estado deberá destinar y asignar recursos específicos y suficientes para el diseño e implementación de estrategias de atención a los y las adultas mayores, población con discapacidad y población que convive con VIH. g) Realizar el análisis de la <i>Ley de Clases Pasivas del Estado</i>, para promover una reforma que permita garantizar la sostenibilidad financiera del modelo, al mismo tiempo en que se fomente condiciones de retiro digno de los trabajadores del Estado.

Meta	Resultado
2. Consolidar el sistema de asistencia social, con un enfoque de derechos y bajo principios de equidad, integralidad y pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, sexual y de género, para reducir a la mitad la pobreza general y extrema.	2.1. Mediante programas de mitigación de la pobreza y la exclusión, la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema supera las barreras que limitan el ejercicio de sus derechos.
	Lineamientos a) Desarrollar, en el corto plazo, mecanismos que permitan superar las barreras que enfrentan los grupos en situación de vulnerabilidad, para que accedan a los servicios públicos y universales de educación y salud, desde un enfoque de derechos. b) Desde un enfoque de equidad, integralidad, gradualidad y pertinencia territorial, fortalecer y ampliar las estrategias que permitan mitigar la pobreza general y extrema. c) Afianzar los programas de transferencias monetarias, acompañándolos de medidas para el desarrollo de capacidades y estableciendo metas para el egreso de los beneficiarios. d) Fortalecer las acciones de asistencia alimentaria, acompañándolas de procesos formativos en higiene, selección y preparación de alimentos y autocuidado de la salud y nutrición. e) Asegurar abrigo y protección a la población en condición de vulnerabilidad, especialmente a niños, niñas, mujeres, adultos mayores y población de la diversidad sexual.

- f) Reducir el trabajo infantil, fomentando la asistencia de los niños y niñas al sistema educativo.
- g) Provisión efectiva, sistemática y suficiente de servicios integrales de salud para la población que padece enfermedades crónico-degenerativas y para quienes son portadores de VIH. Se hará énfasis en las personas que no cuentan con los mecanismos y los recursos para gestionar la atención digna de los efectos de estos padecimientos.
- h) Consolidación de un sistema de información que permita el monitoreo, seguimiento y evaluación del impacto de los programas, para facilitar la toma de decisiones.

Lineamientos

2.2. Las poblaciones atendidas (niños, niñas, adultos mayores, mujeres, jóvenes, diversidad sexual y personas con discapacidad) cuentan con las condiciones para realizar el tránsito de la asistencia social al desarrollo de medios de vida sostenibles.

Lineamientos

- a) Diseñar y ejecutar programas dirigidos a los y las adultas mayores, así como a población con enfermedades crónico-degenerativas y con discapacidad. Ello, para garantizarles la terapia, la socialización y la recreación.
- b) Diseñar y ejecutar programas dirigidos a niños, niñas y jóvenes en riesgo social, garantizándoles el derecho a la recreación y a la socialización en ambientes seguros y saludables. Coordinar con las instituciones que prestan servicios educativos.
- c) Fortalecer la educación extraescolar para que jóvenes, mujeres indígenas y del área rural, población que convive con VIH, con discapacidad y migrantes, logren su incorporación al sistema educativo, poniendo en marcha medidas supletorias para reducir la desigualdad y la exclusión.
- d) Diseñar e implementar mecanismos para garantizar a las mujeres su acceso a la educación superior.
- e) En coordinación con las instituciones que llevan a cabo procesos de formación técnica para el trabajo, desarrollar mecanismos para que jóvenes, población con discapacidad, de la diversidad sexual y de género, población que convive con VIH, migrantes y mujeres indígenas del área rural, tengan acceso a ella y cuenten, de esa manera, con habilidades para incorporarse a las oportunidades laborales.
- f) Coordinar con las instituciones gubernamentales el desarrollo de mecanismos de asistencia técnico-financiera para el desarrollo de actividades productivas, especialmente de la población migrante.
- g) Desarrollar mecanismos para otorgar asistencia habitacional a las familias en condiciones de pobreza extrema, especialmente las que tienen entre sus integrantes portadores de VIH, con discapacidad y adultos mayores.
- h) Generar dinámicas que permitan transitar hacia la universalización de la protección social, para garantizar el bienestar general de la población.

Meta	Resultado
3. En 2032 se habrá reducido en un 50% el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, beneficiando a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema con viviendas de interés social.	3.1. La población guatemalteca beneficiada con los programas de vivienda vive en condiciones dignas de habitabilidad.
	Lineamientos a) Revisar el marco legal en materia de vivienda, atendiendo el rol del Estado como garante del derecho humano a una vivienda digna. b) Crear el Instituto de la Vivienda Social que establezca mecanismos financieros sostenibles para el desarrollo de soluciones habitacionales dirigidas a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, atendiendo los estándares mínimos: vivienda fija, de calidad, asequible, accesible, segura, con certeza jurídica. c) Establecer un proceso de monitoreo y evaluación del Fopavi y el FHA, para armonizarlos con los lineamientos que emanen del Instituto de la Vivienda Social y para que respondan con mayor eficiencia al déficit habitacional.

- d) Fortalecer y acompañar a los gobiernos locales en su capacidad reguladora de la elaboración y aplicación de planes de ordenamiento territorial y urbano, desarrollando mecanismos de regulación sobre las calidades básicas de una vivienda digna.
- e) Diseñar los mecanismos para otorgar certeza jurídica sobre el suelo de las viviendas en tanto condición para el acceso a subsidio.
- f) Crear los mecanismos para que, desde el Estado, se generen las alianzas público privadas que permitan contribuir a la solución de la problemática habitacional del país.
- g) Revisar, actualizar e integrar el marco legal relativo a la vivienda, el desarrollo urbano y los servicios, para garantizar sostenibilidad y nuevos modelos de gestión de la demanda y oferta de vivienda.
- h) Diseñar y poner en práctica, desde el Estado, los mecanismos que permitan establecer las alianzas público privadas para la gestión y ejecución de programas de vivienda de interés social y para otros segmentos de la población.

Prioridad

Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de los niños y niñas menores de cinco años, con énfasis en grupos en condiciones de vulnerabilidad y en alto riesgo nutricional.

Meta	Resultado
1. Para el año 2032, reducir en no menos de 25 puntos porcentuales la desnutrición crónica en niños menores de cinco años, con énfasis en los niños y niñas de los pueblos maya, xinka y garífuna, y del área rural.	1.1. Los niños y niñas menores de cinco años tienen un crecimiento acorde con su edad como resultado del consumo suficiente y pertinente de alimentos.
	Lineamientos a) Intensificar las acciones para cerrar las brechas de desnutrición crónica entre niños y niñas indígenas y no indígenas, y entre la población rural y la urbana. b) Institucionalizar los programas exitosos, vinculados a la reducción de las principales desigualdades. c) Fortalecimiento del sistema de vigilancia epidemiológica nutricional y alimentaria, que incluya el monitoreo de la alimentación complementaria a partir de los seis meses de edad y la suplementación con micronutrientes. d) Garantizar la suplementación de hierro, ácido fólico, yodo y calcio a todas las mujeres en edad fértil, especialmente a quienes estén embarazadas. e) Establecer como norma nacional la implementación de postergación del pinzamiento del cordón umbilical durante el parto; la lactancia materna desde las primeras horas de vida y exclusiva hasta los seis meses; y la suplementación preventiva con zinc. f) Institucionalizar los procesos de educación para una adecuada selección y preparación de alimentos, con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna. g) Promover buenas prácticas para la selección, preparación y conservación de alimentos. h) Involucrar en todos los procesos de toma de decisiones sobre SAN a la ciudadanía, en tanto sus miembros son reconocidos como sujetos de derechos y garantes de la pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna. i) Fortalecimiento y ampliación, a nivel departamental, municipal y/o comunitario, de los programas de salud reproductiva, en consonancia con la <i>Política de Desarrollo Social y Población</i>.
	Resultado
	1.2. El estado nutricional de los niños y niñas menores de cinco años ha mejorado gracias al aumento de la cobertura y calidad del agua y del saneamiento ambiental; además, se realizan acciones para la desparasitación, atendiendo las particularidades de las poblaciones mayormente afectadas por la desnutrición.

Lineamientos

- a) Incrementar la cobertura de agua potable y saneamiento básico, considerando las características socioculturales de cada localidad.
- b) Desarrollar una gestión adecuada de las aguas servidas y los desechos sólidos en cada municipio.
- c) Diseñar e implementar un sistema de control de la inocuidad de los alimentos.
- d) Promover la educación en higiene, selección y preparación de alimentos.
- e) Desarrollar procesos de investigación y transferencia de conocimiento para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.
- f) Desarrollar, en el corto plazo, campañas masivas de desparasitación focalizadas en menores de dos años; en el mediano plazo, en niños menores de cinco años y, en el largo plazo, de manera universal (toda la población).

Resultado

1.3. El Estado garantiza a la población la disponibilidad de alimentos, especialmente a los niños y niñas menores de cinco años de los departamentos que presentan mayores tasas de desnutrición crónica.

Lineamientos

- a) Recuperar la autosuficiencia alimentaria nacional.
 - Proteger y estimular la producción de granos básicos.
 - Desarrollar mecanismos para enfrentar las sequías y los procesos de desertificación, particularmente aquellos vinculados con la reforestación y sobreuso del suelo.
 - Generar mecanismos e instrumentos de política pública relacionados con el tema del agua, con énfasis en su uso agropecuario para la SAN.
 - Promoción, diversificación y cultivo de semillas nativas locales.
 - Protección del germoplasma nativo y de las prácticas de agricultura orgánica que garanticen la seguridad alimentaria y nutricional.
- b) Desarrollar procesos de asistencia alimentaria como medida temporal, hasta restablecer los medios de vida de la población de los departamentos que enfrentan mayor riesgo de escasez alimentaria.
- c) Generar iniciativas de producción agrícola, diversificación y transformación productiva para asegurar el autoconsumo. Estas iniciativas deben articularse con las prácticas culturales y ancestrales, con equidad entre mujeres y hombres.
- d) Diseñar incentivos y subsidios a la producción de alimentos saludables para el consumo nacional.
- e) Establecer procesos de protección a la pesca, especialmente artesanal y de subsistencia.
- f) Estimular la producción local, con prioridad en las tres regiones donde la desnutrición crónica se expresa con más intensidad: noroccidente, norte y suroccidente.
 - Asistencia técnica para el mejoramiento de la producción agropecuaria, dirigida a pequeños y micro productores, con equidad entre hombres y mujeres.
 - Fortalecer los programas de capacitación y equipamiento para un adecuado manejo post-cosecha.
- g) Fortalecer y consolidar el sistema de monitoreo y alerta sobre la escasez de alimentos, con indicaciones claras acerca de la ubicación territorial y los mecanismos de intervención y respuesta.
- h) Instalar sistemas de detección e información sobre el clima para orientar mejor los procesos productivos de granos básicos y otros alimentos.
- i) Fortalecimiento y ampliación de programas de asistencia alimentaria para población en situación de emergencia, con énfasis en casos de desnutrición aguda. Estos programas deberán tener pertinencia de pueblos Maya, Xinca, Garífuna y procurar equidad entre hombres y mujeres.
- j) Verificar, monitorear y garantizar que en el mercado local exista oferta agropecuaria con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, especialmente para la población pobre y rural.
- k) Ampliación de cobertura y extensión territorial de los programas de alimentación escolar, partiendo de los centros de cuidado infantil y educación inicial hasta el nivel primario, con énfasis en las niñas pobres, indígenas y rurales y con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna.
- l) Implementar medidas financieras y de aseguramiento de la producción para que, ante los eventos climáticos adversos, se dé una pronta recuperación de los medios de vida.

Resultado
1.4. La población tiene acceso a alimentos e ingresos como resultado de las medidas para el equilibrio de precios y salarios, y estímulo a la empresarialidad impulsadas por el Estado.
Lineamientos
a) Diseñar los mecanismos para promover el equilibrio entre los precios de los alimentos y el salario mínimo de manera que se garantice a las familias el acceso a los bienes y servicios de la canasta vital. b) Desarrollar habilidades empresariales (producción, administración, comercialización, comunicación y promoción de productos) en los microempresarios(as) y productores(as), especialmente en mujeres pobres, productoras jefas de hogar y población maya, xinka y garífuna en situación de pobreza, con el propósito de mejorar sus ingresos. c) Diseñar y poner en marcha programas de microcréditos con tasas subsidiadas para capital de trabajo e inversión productiva, dirigidos a microempresarios(as) y productores (as), con énfasis en mujeres pobres, productoras jefas de hogar y población maya, xinka y garífuna, en situación de pobreza.

Prioridad	Atender de manera adecuada a las madres, niños e infantes para reducir la mortalidad materna, infantil y de la niñez. ¹⁰
-----------	---

Meta	Resultado
1. Reducir la tasa de mortalidad materna en cinco puntos porcentuales anuales, iniciando en 2015.	1.1 El derecho a la salud y el derecho a la calidad de vida de las mujeres en edad reproductiva se encuentran garantizados a partir de las acciones del sistema de salud que protegen la maternidad y brindan servicios de calidad durante el embarazo, parto y posparto.
	Lineamientos
	a) Fortalecer la gestión de la <i>Política Nacional de Desarrollo Integral de las Mujeres</i> y del <i>Plan de Equidad de Oportunidades</i>. Ello, mediante la coordinación de las acciones que realizan diversas instituciones, garantizando así el ejercicio de derechos que faciliten la toma de decisiones sobre el parto, en el momento oportuno. b) Diseñar e implementar acciones para cerrar la brecha de mortalidad materna entre población maya, xinka y garífuna y no indígena. c) Observar lo contenido en la <i>Ley para la Maternidad Saludable</i> y su <i>Reglamento</i>, haciendo énfasis en los siguientes lineamientos: • Intensificar acciones en los departamentos con razón de muerte materna (RMM) más alta: Huehuetenango, Totonicapán, Petén, Quiché, Sacatepéquez, Izabal, Chimaltenango, Chiquimula, Alta Verapaz, San Marcos y Jalapa. • Asegurar que los servicios de salud para la atención materno-neonatal sean accesibles mediante orientaciones geográficas de atención. • Garantizar la pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, en los servicios de salud de estos departamentos. • Articular las acciones de empoderamiento de las mujeres en estos departamentos, para garantizar la toma de decisiones sobre el parto, en el momento oportuno. d) Garantizar a todas las mujeres embarazadas tratamiento prenatal, para reducir así la presencia de anemia y/o desnutrición.

¹⁰ La mortalidad infantil se refiere a las muertes que ocurren en niños y niñas de 0 a 11 meses de edad; mortalidad de la niñez indica los fallecimientos de niños y niñas de 12 a 59 meses de edad.

- e) Desarrollar estrategias universales, pero no estandarizadas, para eliminar las cuatro demoras¹¹, según la incidencia que tengan en cada uno de los territorios.
 - Fortalecer la vigilancia de la salud, con la participación de los actores comunitarios, especialmente de las comadronas, para la detección de las señales de peligro durante el embarazo y el puerperio.
 - Garantizar por los menos tres controles prenatales.
 - Fortalecer los programas que ayudan a desarrollar la capacidad de decisión de las mujeres, particularmente sobre el traslado oportuno a un servicio de salud para atender su parto.
 - Mejorar la red de caminos rurales y de transporte relacionados con la red de servicios de salud.
- f) Asegurar el acceso a los servicios de salud con competencia para la atención del parto.
- g) Promover la atención del parto en todos los servicios de salud, con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, garantizando un ambiente habilitante.
- h) Garantizar la atención de las urgencias obstétricas con la presencia de personal calificado para la atención del parto en los CAP y Caimi del país.
- i) Asegurar la oferta de métodos de planificación familiar y brindar educación sexual integral a todas las mujeres en la etapa post-parto.

Meta	Resultado
2. Para el año 2032, reducir la tasa de mortalidad infantil en veinticinco puntos.	2.1. Los servicios de calidad que se prestan en el sistema de salud, antes y después del nacimiento, garantizan la salud de niños y niñas entre 0 y 11 meses, así como el control de la salud hasta los 11 meses de edad, con particular atención durante los primeros 28 días después del nacimiento.
	Lineamientos a) Desarrollar acciones para cerrar la brecha de la mortalidad infantil entre la población urbana y rural en el corto plazo, con especial énfasis en los departamentos de: Chiquimula, Santa Rosa, Totonicapán, Sololá, San Marcos y Suchitepéquez y, en el mediano plazo, en todo el país. b) Observar lo contenido en la <i>Ley para la Maternidad Saludable</i> y su <i>Reglamento</i>. c) Fortalecer la vigilancia de la salud con la participación de actores comunitarios, especialmente con las comadronas. d) Incrementar el número de mujeres que realizan su control prenatal. e) Aumentar el parto institucional y garantizar el cumplimiento de los protocolos de atención del neonato, asegurando la pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna de los servicios de salud. f) Garantizar el esquema básico de inmunizaciones, de manera universal y con estrategias diferenciadas según características territoriales y culturales. g) Establecer como norma nacional la administración de vitamina K a los recién nacidos, así como el método de la madre canguro en los casos que lo ameriten. h) Implementar programas nutricionales para asegurar el desarrollo del niño durante el período de gestación y durante su primer año de vida. i) Garantizar la atención integral a las enfermedades de la infancia. j) Asegurar el derecho de los niños y las niñas a vivir en un ambiente saludable, lo que incluye la calidad de la vivienda y del agua, así como el saneamiento ambiental. • Asegurar los sistemas de agua y saneamiento. • Aumentar la cobertura de agua apta para consumo humano. • Aumentar la cobertura de los servicios de saneamiento. • Diseñar y aplicar los mecanismos para la certificación de la gestión del agua y del saneamiento en los municipios. • Garantizar la supervisión y el control de la gestión del agua para consumo humano, las aguas servidas y los desechos sólidos.

¹¹ Las demoras que inciden en la mortalidad materna muestran que las mujeres no tienen el ejercicio de su autonomía. Dos de las cuatro demoras están relacionadas con la formación de las mujeres: 1) la identificación de señales de peligro, lo que además debe ser reconocido por los actores comunitarios de la salud; 2) la decisión sobre cuándo y dónde parir, pues generalmente no son las mujeres quienes toman esa decisión. Las otras dos demoras están directamente vinculadas con el sistema de salud: 3) el acceso a servicios de salud, pues aún no se encuentran cercanos a la población; y 4) la atención institucional, que muchas veces no cuenta con la calidad que permite un servicio eficiente.

Meta	Resultado
3. Para el año 2032, reducir la tasa de mortalidad en la niñez en treinta puntos	3.1. Las condiciones socioambientales han mejorado y los servicios de salud se desarrollan con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, para garantizar la salud de los niños y niñas de 12 a 59 meses.
	Lineamientos a) Intensificar las acciones para cerrar la brecha de mortalidad en la niñez, entre la población indígena (55%) y no indígena (36%), que para el año 2008 era de 19 puntos porcentuales; además la brecha urbano (51%) y rural (34%), que para el año 2008 era de 17 puntos porcentuales. b) Aumentar la cobertura de la inmunización y alcanzar los esquemas completos según la edad. c) Fortalecer la vigilancia de la salud, con la participación de los actores comunitarios, para garantizar el control del crecimiento y la salud de los niños y niñas menores de cinco años. d) Implementar programas nutricionales para garantizar el desarrollo de los niños y niñas. e) Garantizar la pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, en los servicios institucionales de salud. f) Asegurar el derecho de los niños a vivir en un ambiente saludable, lo que incluye la calidad de la vivienda y del agua, así como el saneamiento ambiental. • Asegurar los sistemas de agua y saneamiento. • Aumentar la cobertura de agua apta para consumo humano. • Aumentar la cobertura de los servicios de saneamiento. • Diseñar y aplicar los mecanismos para la certificación de la gestión del agua y el saneamiento en los municipios. • Garantizar la supervisión y el control de la gestión del agua para consumo humano, las aguas servidas y los desechos sólidos.

Prioridad

Impulsar la transformación del modelo de atención en salud para reducir la morbi-mortalidad de la población en general.

Meta	Resultado
1. Reducir la carga de las principales enfermedades infecciosas, parasitarias y las crónico-degenerativas, con base en los datos institucionalizados y homologados ¹² del sector salud.	1.1. La población guatemalteca goza de salud, las enfermedades infecciosas, parasitarias y las crónico-degenerativas han disminuido y son tratadas eficientemente.
	Lineamientos a) Reducción de la carga de las principales enfermedades transmisibles por medio de medidas preventivas para el caso de infecciones respiratorias; y de mejoramiento de la calidad del agua y saneamiento básico, para el caso de enfermedades diarreicas. b) Reducción de la carga de las principales enfermedades no transmisibles: cardiovasculares, respiratorias crónicas y diabetes. c) Desarrollar las acciones necesarias para la detección y el tratamiento temprano de los distintos tipos de cáncer, con énfasis en el cáncer de mama, de cuello uterino y de próstata. d) Fortalecer la vigilancia de la salud, atención a factores de riesgo, consejería para el autocuidado (nutrición, hábitos higiénicos, uso del tiempo libre, deporte y actividad física) y planes de emergencia, desde la familia y la comunidad. • Garantizar atención integral y diferenciada a las y los adolescentes, con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, sexual y de acuerdo con las dinámicas de la población y del territorio. • Elaborar normas y protocolos para la atención de adolescentes, con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, etaria y sexual.

¹² El MSPAS, en su calidad de ente rector de la salud, es responsable de establecer los criterios para el registro estandarizado, sistemático y continuo sobre la morbi-mortalidad en el país, para el análisis del perfil epidemiológico y su evolución.

- Elaborar planes de educación en salud, tomando en cuenta las características de los adolescentes y sus necesidades de conocimiento, para motivar el autocuidado de la salud con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, sexual y de género.
 - Involucrar a los jóvenes en los procesos comunitarios de promoción de la salud.
 - Incorporar en los equipos de trabajo, en todos los niveles de atención, personal especializado en la atención de adolescentes.
- e) Asignar o reubicar al personal de salud para atender con prioridad la promoción y la prevención.
 - f) Articular el servicio institucional con el trabajo de lideresas y líderes comunitarios de la salud (promotores y comadronas).
 - g) Instalar procesos de formación, acompañamiento y dotación de insumos dirigidos a los actores comunitarios de la salud.
 - h) Organizar la red de servicios de atención primaria en el marco del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR), para la coordinación intersectorial e interinstitucional.
 - i) Instalar, en el MSPAS, un sistema de información sobre la dinámica y distribución de la población, para organizar, actualizar y adecuar el servicio de atención primaria en función de dicha dinámica.
 - j) Elaborar y poner en práctica los protocolos para el registro estandarizado del diagnóstico de consulta en todos los niveles de atención.
 - k) Desarrollar normas de regulación y planificación urbana que promuevan un estilo de vida saludable (transportes, vía pública, áreas de recreación, servicios, basura, drenajes).
 - l) Incorporar en los sistemas de salud el control epidemiológico de los nuevos riesgos de salud vinculados con la transición epidemiológica y demográfica que experimenta el país.
 - m) Asegurar la participación de todos los actores de la sociedad civil, especialmente de los jóvenes, en la implementación de las políticas. Ello, como condición para el desarrollo de un sistema de salud de calidad.
 - n) Fortalecer el Registro Nacional de las Personas (Renap), de manera que se facilite la obtención de información desagregada por sexo, territorio y edad para programar de mejor forma la prestación del servicio.
 - o) Instalar mecanismos que complementen la reducción de las vulnerabilidades descritas en el *Plan* y vinculadas con las amenazas recurrentes por zona geográfica, para desarrollar la capacidad de resiliencia de la población, permitiéndole enfrentar y recuperarse de los efectos de los fenómenos naturales y del cambio climático. Deberá tomarse en cuenta las especificidades de género, culturales, lingüísticas y de contexto.
 - p) Realizar un proceso sostenido y progresivo de inversión para la promoción y prevención de la salud como prioridad.

Meta	Resultado
2. Garantizar la provisión y atención en los servicios de salud al 100% de la población que enferma.	2.1. La población tiene acceso universal a servicios, para garantizar los procesos de recuperación de su salud con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, de género, etaria y sexual.
	Lineamientos a) Diseñar e implementar de manera intensiva las acciones para reducir las brechas de morbi-mortalidad en los siguientes grupos de población: pueblos maya, xinka y garífuna, adultos mayores, población del área rural, población de la diversidad sexual, jóvenes y mujeres. b) Satisfacer las necesidades curativas de las personas en las diferentes etapas de su vida. c) Garantizar medicamentos de calidad, eficaces y seguros, para atender la demanda según el perfil epidemiológico de cada territorio. d) Desarrollar y fortalecer la infraestructura de los sistemas públicos de salud y seguridad social.

- e) Mejorar la calidad de la formación de los recursos humanos, alineándola con las necesidades demográficas y epidemiológicas de la población. Deberán considerarse, también, las medidas para prevenir la exclusión y discriminación de los grupos vulnerables.
 - Implementar un proceso de ordenamiento y reorganización territorial de la red de servicios de salud, tomando en cuenta la estructura y dinámica poblacional, el perfil epidemiológico y el ciclo de vida.
 - Desarrollar un sistema de supervisión, monitoreo y evaluación de todos los entes del sector salud para conocer los avances en la reducción de la morbilidad y mortalidad a nivel nacional, departamental y municipal.
 - Desarrollar herramientas de última generación, con el fin de capturar datos de una manera más eficiente, confiable y rápida; disponer de tecnología de punta para la comunicación de datos y la consolidación de los mismos.
- f) Promover y fortalecer la capacidad de investigación y desarrollo tecnológico de las instituciones que conforman el sector, fomentando el desarrollo de centros de investigación, mejorando la institucionalidad existente, facilitando la gestión, administración y ejecución de proyectos, así como formando y capacitando recursos humanos.

Meta	Resultado
3. Instalar servicios de rehabilitación en la comunidad para aumentar la calidad de vida de la población con discapacidad temporal o definitiva, garantizando la satisfacción de sus necesidades básicas y de participación.	3.1. La población que enfrenta una discapacidad temporal o definitiva cuenta con servicios articulados en los distintos niveles, que le permitan tanto la recuperación de capacidades como la satisfacción de necesidades básicas.
	Lineamientos a) Con respecto a la rehabilitación, internalizar y hacer operativo el mandato contenido en el <i>Código de Salud</i> vigente (particularmente lo contenido en el título II), cuyo enfoque de la salud se realiza desde el marco de derechos. b) Instalar, como principio de actuación en todo el sistema de salud, el enfoque de derechos, vinculando a las familias y las comunidades en los procesos de rehabilitación (con énfasis en la atención de las capacidades de desarrollo humano que tienen las personas con discapacidad). c) Facilitar el acceso de las personas con discapacidad temporal o definitiva a servicios de educación, formación para el trabajo y a otras oportunidades de desarrollo. Ello, en coordinación con los actores comunitarios de la salud y con los equipos técnicos del sistema de salud y de educación. d) Garantizar a la población que se encuentra en procesos de rehabilitación el acceso a los servicios de salud, por medio de las siguientes medidas: • Instalación de servicios de fisioterapia, psicoterapia, terapia del lenguaje, terapia ocupacional y otros servicios de apoyo, con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, sexual y de género, tanto en el primero como en el segundo nivel de atención en salud. • Recuperar el sistema de referencia y contra-referencia como mecanismo de articulación entre los niveles de atención. • Revisar y rediseñar el sistema de referencia para que administrativa, financiera, operativa y funcionalmente esté en condiciones de soportar los efectos de los fenómenos naturales. • Consolidar y garantizar el funcionamiento del sistema de logística y el sistema de registro en salud, con el objeto de garantizar una adecuada atención y seguimiento de las personas. • Desarrollar los mecanismos para cumplir eficientemente lo dispuesto en <i>la Convención, Ley y Política de Discapacidad</i>, para lograr la habilitación de las personas con esta condición. • Fortalecimiento institucional y financiero de las instituciones con competencia para la atención de las personas con discapacidad.

Prioridad **Lograr la universalización de la salud sexual y reproductiva de la población en edad fértil, haciendo énfasis en la educación sexual para adolescentes y jóvenes.**

Meta	Resultado
1.a. Garantizar a todas y todos las guatemaltecas el acceso a información y servicios de salud sexual y reproductiva, atendiendo su ciclo de vida, en condiciones de igualdad, sin discriminación por razones de sexo, género, etnia y/o edad. 1.b. Alcanzar, en 2025, una tasa global de fecundidad de 2 hijos por mujer, para contribuir al mejoramiento de su salud y de la de su familia.	1.1. La población cuenta con la información y los recursos para tomar decisiones responsables sobre su sexualidad y sobre las posibilidades de planificar los embarazos pero, sobre todo, para el ejercicio de su derecho a la salud.
	Lineamientos a) Fortalecer los programas derivados de la <i>Ley de Acceso Universal y Equitativo de Servicios de Planificación Familiar, Decreto 87-2005</i>, especialmente el Programa Nacional de Salud Reproductiva. b) Asegurar mecanismos de coordinación apropiados entre los diferentes actores y sectores relacionados con la salud, en los distintos niveles de atención, para hacer eficientes y efectivas las acciones de salud sexual y reproductiva, sin discriminación sexual, de género, etnia o edad. c) Rediseñar y desarrollar, tanto dentro como fuera del sistema escolar, programas de educación sexual, para que su contenido sea integral y científicamente riguroso. d) Instalar procesos de formación dirigidos a los actores comunitarios de la salud, brindándoles acompañamiento e insumos relativos a la salud sexual y reproductiva (asegurando su pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, para que se trasladen a la población de las comunidades). e) Mejorar el acceso a servicios integrales de salud sexual y reproductiva, de mujeres y hombres, independientemente de su estado civil y edad: • Acceso universal a los anticonceptivos mediante el aumento de la cobertura de los servicios de salud, garantizando la oferta de cada uno de ellos. • Asegurar el acceso a información integral en sexualidad y consejería de acuerdo con el nivel de escolaridad, el idioma y la cultura de los grupos de población. • Abrir clínicas especializadas en atención a la salud y necesidades de planificación familiar de las mujeres a lo largo de todo su ciclo vital, asegurando la pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna. f) Mejorar el acceso de los pueblos maya, xinka y garífuna y de otros grupos socioculturales a servicios integrales de salud sexual y reproductiva, independientemente del estado civil y de la edad: • Garantizar que los pueblos indígenas y otros grupos socioculturales tengan acceso a métodos anticonceptivos. • Fortalecer las acciones del Programa Nacional de Salud Reproductiva, particularmente lo relativo a la pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, con enfoque de equidad etaria, sexual y de género. • Articular institucionalmente las redes de comadronas y de maternidad y paternidad responsables. g) Fortalecer los programas que ayudan a desarrollar la capacidad de decisión de las mujeres al respecto de sus derechos reproductivos. h) Prevenir y manejar las consecuencias de los abortos inseguros.

Meta	Resultado
2. Erradicar el embarazo en adolescentes menores de 16 años y disminuir la tasa de embarazos en adolescentes de 17-19 años.	2.1. Las adolescentes aumentan sus posibilidades de tener un mejor desarrollo psicológico, físico y social, lo cual genera impactos positivos en su condición de vida y en la sociedad.
	Lineamientos a) Implementar procesos formativos dirigidos a los actores comunitarios de la salud sobre los derechos sexuales de los y las adolescentes, asegurando la pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna. b) Diseño de un plan integral e interinstitucional de intervenciones específicas para adolescentes, con un enfoque individual y social, para la promoción de salud sexual y reproductiva. c) Revisar el contenido sobre educación sexual del Currículo Nacional Base (CNB), para confirmar su rigurosidad científica y estimular su aplicación tanto en el sistema escolar como en el extraescolar. d) Mejorar el acceso de los adolescentes a servicios integrales de salud sexual y reproductiva que cuenten con la debida pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna etaria y sexual. • Abrir más espacios amigables para adolescentes. • Garantizar la aplicación de los protocolos para la atención de adolescentes. e) Proporcionar protección social y asistencia médica a las embarazadas adolescentes.

Prioridad	Detener la epidemia de VIH y realizar un tratamiento de calidad a la población que convive con el virus.
------------------	---

Meta	Resultado
1. Detener la epidemia y lograr que por lo menos el 90% de la población cuente con los conocimientos correctos sobre las formas de prevenir la transmisión del VIH, haciendo énfasis en adolescentes y jóvenes.	1.1. La epidemia se ralentiza y la población que convive con el virus tiene la adherencia al tratamiento de manera eficiente.
	Lineamientos a) Reconocer que la respuesta al VIH no es un tema que compete solo al sector salud, sino toda la institucionalidad tiene el compromiso de garantizar el ejercicio de los derechos humanos desde una perspectiva integral, tal como se indica en la política al respecto de la prevención de las ITS, en respuesta a la epidemia de VIH. b) Impulsar la reducción del estigma y la discriminación mediante acciones en todos los ámbitos de la institucionalidad del Estado, deconstruyendo y desmontando los imaginarios sociales al respecto de la sexualidad. c) Diseñar mecanismos para erradicar la discriminación por orientación sexual e identidad de género, para evitar los contextos de vulnerabilidad (tales como aquellos en los que se suscita la explotación sexual y las migraciones forzadas, propicios para la transmisión del VIH). d) Desarrollar procesos de sensibilización, constantes y sistemáticos, dirigidos al personal del sistema de salud, con el objeto de estimular la atención integral de personas con VIH y evitar el estigma y la discriminación en el seno de los servicios de salud. e) Universalizar las pruebas de VIH, garantizando la creación de ambientes habilitantes (recursos, personal especializado) y de mecanismos de confidencialidad. f) Diseñar, implementar y garantizar la asesoría pre y post prueba especializada en cada grupo de población, particularmente en los grupos con mayor prevalencia. g) Asegurar los mecanismos de coordinación apropiados entre los diferentes actores y sectores relacionados con la salud para contener la epidemia, considerando las distintas modalidades de infección. h) Implementar programas de educación sexual de manera universal, con estrategias diferenciadas según la pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, sexual y de género. i) Diseñar mecanismos de información, educación y comunicación, en consonancia con la <i>Estrategia de Uso del Condón</i>. Mediante estos mecanismos deberá abordarse la identificación de riesgos en las relaciones sexuales, así como promocionar el uso consistente del condón, tomando en cuenta la diversidad sexual, de género y etaria. • Asegurar ciento por ciento el acceso a condones, especialmente entre las poblaciones donde hay mayor prevalencia. Esto deberá acompañarse con información acerca de las estrategias para la negociación de su uso.

- j) Implementar procesos de formación dirigidos a los actores comunitarios de la salud, brindándoles acompañamiento e insumos para la prevención de la infección. Asimismo, proveer los insumos necesarios para asegurar la disponibilidad de las pruebas de VIH, garantizando un diagnóstico temprano.
- k) Brindar atención integral y diferenciada a poblaciones en mayor riesgo y vulnerabilidad de infectarse con el VIH, en territorios con potencial epidémico, atendiendo a la diversidad de género, identidad étnica y el ciclo de vida de las personas.
- l) Mejorar el acceso de los grupos de población vulnerables y en riesgo a servicios de tratamiento y atención de ITS/VIH:
 - Garantizar acceso universal a los retrovirales.
 - Diseñar mecanismos y programas dirigidos a las personas y sus familias, para estimular la adherencia al tratamiento.
 - Instalar programas formativos y de información que permitan a las personas incrementar su nivel de conocimientos y su bienestar en general. Involucrar en estos procesos a los grupos familiares de la población con VIH.
- m) Erradicar la transmisión del VIH de madre a hijo y facilitar tratamiento para aumentar la esperanza de vida de las madres VIH positivo.
- n) Coordinación y articulación de los servicios de SSR y VIH.
- o) Fortalecer la vigilancia de las ITS y garantizar el tratamiento oportuno y de calidad, especialmente en las y los trabajadores sexuales.

Prioridad **Garantizar a la población entre 0 y 18 años el acceso a todos los niveles del sistema educativo.**

Meta	Resultado
1. Universalizar la educación inicial, preprimaria, primaria, media (ciclo básico y ciclo diversificado) y ampliar el acceso a la educación superior, reconociendo las especificidades de género y las necesidades diferentes de los territorios y las poblaciones indígenas y rurales.	1.1. En el año 2032 la población en edad escolar (0 a 18 años) ha completado con éxito cada uno de los niveles educativos que le corresponde, de acuerdo con su edad.
	Lineamientos a) Instalar mejores servicios educativos en los territorios con los mayores rezagos de cobertura educativa. b) Aumentar la cobertura de la educación inicial (0-4) a través de coordinación interinstitucional y de la aplicación del CNB y metodologías propias para este rango de edad. c) Lograr la cobertura del último grado de preprimaria del total de niños y niñas de 6 años de edad al 2019. d) Aumentar la cobertura con calidad y pertinencia del nivel preprimario, en sus modalidades, intercultural y bilingüe intercultural, priorizando la formación de docentes para este nivel. e) Lograr que la totalidad de niños y niñas entre 7 y 12 años asistan a la escuela en el nivel primario al año 2020, desarrollando estrategias para el éxito escolar en los niveles primario y medio que contribuyan a aumentar la permanencia, la promoción y la finalización. f) Incrementar la cobertura de los ciclos básico y diversificado del nivel medio con calidad, pertinencia y equidad¹³. g) Instalar las condiciones de infraestructura, equipamiento y servicios de apoyo, necesarios para alcanzar la cobertura del ciclo de educación básica, que atienda a la totalidad de adolescentes comprendidos entre los 13 y 15 años de edad, al año 2026. h) Contratar al número de docentes de acuerdo con las modalidades de educación de los subsistemas escolar y extraescolar, para alcanzar la cobertura universal en cada uno de los niveles educativos. i) Desarrollar los mecanismos de incentivos docentes, para lograr que los maestros mejor calificados desarrollen sus labores en las áreas de mayor necesidad, por criterios de distancia o de condiciones de vida.

¹³ Véase la *Propuesta de Transformación del Nivel de Educación Media* (USAID/Reforma Educativa en el Aula, 2014) para diagnóstico y planteamientos estratégicos de cobertura, calidad, formación docente y otros.

- j) Reducir la brechas en el acceso a la educación, entre la población indígena/no indígena; urbano/rural.
- k) Fortalecer el sistema de becas escolares ampliando su cobertura y manteniendo los criterios de equidad, desde un enfoque de compensación social.
- l) Consolidar en cada una de las comunidades lingüísticas la educación bilingüe intercultural (EBI).
- m) Consolidar y ampliar la cobertura del programa de educación especial.
- n) Promover y mantener la paridad del acceso a educación entre los sexos.
- o) Desarrollar y monitorear un sistema de indicadores educativos congruente con las Metas de “Educación para Todos” a las que se comprometa el Estado de Guatemala.

Resultado

1.2. En el año 2032 los servicios educativos se desarrollan con las condiciones de infraestructura, equipamiento y tecnología suficientes y pertinentes, para garantizar la cobertura universal en todos los niveles educativos.

Lineamientos

- a) Garantizar la infraestructura y equipamiento de calidad para que el servicio educativo tenga los estándares de acceso en tiempo y distancia máximos, según el nivel educativo que corresponda.
 - Poner en funcionamiento el Sistema Nacional de Infraestructura Escolar, en el marco del cual, el censo periódico de infraestructura escolar genere información para la toma de decisiones de manera oportuna.
 - Elaborar y poner en marcha el *Plan* de Inversión en Infraestructura Escolar para la construcción, ampliación y/o reparación de la infraestructura educativa se dé atendiendo a la dinámica de la población, las condiciones geográficas y climáticas, con pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna y de género.
 - Elaborar y poner en marcha la Guía de Mantenimiento para los Centros Educativos y el Reglamento de Promoción y Financiación del Mantenimiento Preventivo y Correctivo de la Infraestructura Escolar.
 - Instalar procesos de mantenimiento de los edificios escolares, con su propio presupuesto y mecanismos de transparencia.
 - Fortalecer la participación de la comunidad educativa en los procesos locales de calidad educativa, incluyendo los relativos a la infraestructura escolar. Fortalecer la rectoría del Ministerio de Educación en materia de infraestructura escolar, a efecto de asegurar el cumplimiento de estándares de calidad, en el diseño, construcción y reparación de los edificios escolares, por parte de las instituciones normadas para ello.
 - Fortalecer la coordinación con la Unidad de Construcción de Edificios del Estado, del Ministerio de Comunicaciones, para garantizar los estándares de calidad, así como los criterios de espacio, iluminación y ventilación, para un buen desarrollo de la actividad educativa.
 - Vinculación de las autoridades locales para el desarrollo de infraestructura educativa, así como para el mejoramiento de las coberturas de agua y saneamiento, en el ámbito escolar y comunitario.
 - Vincular a las autoridades municipales para el desarrollo de la infraestructura educativa, especialmente a las municipales, para lograr la viabilidad legal de los predios que ocupan los centros educativos. Garantizar que toda infraestructura educativa se realiza aplicando el análisis de riesgo, las medidas de mitigación, necesarias, así como las normas de diseño y construcción sismo-resistentes, para la seguridad y protección de los niños, niñas y adolescentes.
- b) Dotar con el equipamiento y tecnología necesarios cada uno de los centros educativos.
- c) Asegurar el financiamiento y el fortalecimiento institucional necesarios para desarrollar los lineamientos arriba indicados.

Meta	Resultado
2. Elevar la calidad del proceso educativo para asegurar que todas las personas sean sujetos de una educación pertinente y relevante.	2.1. En el año 2032 las y los estudiantes que egresan de cada uno de los ciclos de formación han desarrollado los aprendizajes significativos, pertinentes y relevantes, que les permiten incorporarse a los ámbitos sociales, económicos y políticos, con iniciativa, pensamiento crítico, valores y con capacidad de resolver problemas de manera ágil, creativa e innovadora.
	Lineamientos a) Revisar y reestructurar la oferta educativa, para garantizar que la educación ofrezca opciones reales de movilidad social, especialmente a las poblaciones en condiciones de pobreza y pobreza extrema, así como a los grupos excluidos y vulnerabilizados. b) Intensificar y diversificar los servicios de apoyo a la educación especialmente en los territorios habitados por poblaciones en situaciones de pobreza y pobreza extrema, así como en los grupos excluidos y vulnerabilizados. c) Revisar y actualizar el Currículo Nacional Base –CNB- para que incluya la construcción de imaginarios sociales positivos respecto de las diversidades humanas, culturales, étnicas, sociales, ambientales, económicas y responda a valores de respeto y solidaridad, así como a las necesidades del desarrollo del país. d) Incluir en los nuevos diseños curriculares las competencias básicas para la vida, especialmente el ejercicio de derechos en los ámbitos social, político y económico, asegurando la articulación de los aprendizajes con el nivel superior y con el desarrollo económico local y/o regional. • Reorganizar y renovar la oferta formativa en el nivel medio (ciclo básico y ciclo diversificado) asegurando la articulación de aprendizajes con el nivel superior y con el desarrollo económico local, regional y nacional, con participación de todos los actores de la sociedad, particularmente de los jóvenes, mujeres, pueblo maya, garífuna y xinka, Universidades y del sector productivo nacional. e) Fortalecer los programas de deporte y recreación escolarizados y extraescolares, tomando en cuenta el crecimiento de la población y sus requerimientos de acuerdo a su ciclo de vida. f) Fortalecer los servicios de apoyo a la educación, para garantizar el ejercicio del derecho a la educación, particularmente de los niños, niñas, adolescente y jóvenes, en condición de vulnerabilidad. g) Establecer un sistema de profesionalización docente que promueve la formación, selección, actualización y evaluación docente en todos los niveles educativos orientados por las necesidades de mejorar la calidad educativa. h) Fortalecimiento de los mecanismos de participación de la sociedad en los procesos de decisión en materia de educación, particularmente de los sectores representados en el Consejo Nacional de Educación. i) Fortalecer los niveles de gestión intermedia, tales como las direcciones departamentales y distritos escolares, particularmente para la entrega contextualizada del currículo nacional base, garantizando la pertinencia cultural, de género y a partir de las dinámicas socio-económicas del territorio. j) Crear las plazas correspondientes a director o directora de centros educativos, según el nivel que corresponda, con el perfil necesario para garantizar los resultados previstos en el <i>Plan Nacional de desarrollo</i>. k) Establecer los procesos de selección y formación del director o directora de los centros educativos, para fortalecer su función como conductor de los procesos educativos, promover su liderazgo académico, administrativo y social, para la transformación de la comunidad escolar. l) Revisar el sistema de evaluación para dotarlo de pertinencia cultural, contextual y de género, que ofrece información para la retroalimentación de las diversas estrategias para el mejoramiento tanto de la cobertura como de la calidad. De igual manera que fortalezca la interconexión entre los niveles y ciclos de formación; así como la comunicación del modelo de gestión de la calidad educativa y la relación de la evaluación en el aula con la evaluación externa.

- m) Fortalecer el sistema de evaluación para que retroalimente las estrategias educativas y la articulación entre niveles y ciclos fomentando la cultura de evaluación y rendición de cuentas para permitir orientar las decisiones en materia de política educativa.
- n) Institucionalizar las pruebas de la calidad educativa en todos los niveles y ciclos de formación, conducidas y articuladas por el Consejo Nacional de Evaluación¹⁴.
- o) La implementación de sistemas de formación y reentrenamiento, incluyendo las personas con discapacidad.
- p) El sistema educativo debe tener la capacidad de identificar las habilidades y destrezas especiales de cada uno de los jóvenes y ofrecerles las oportunidades de formación en esos ámbitos.
- q) Fortalecer la formación técnica, tanto inicial como en servicio, en el marco del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, que responda a las necesidades del desarrollo de país, con participación del Intecap, el Ministerio de Educación, el sector productivo, otros ministerios y Universidades.

Prioridad

Organizar y promover los procesos de alfabetización que permitan incorporar a la totalidad de jóvenes comprendidos entre los 15 y los 30 años de edad a la cultura de la lecto-escritura.

Meta	Resultado
1. Para el año 2020 se ha erradicado el analfabetismo en la población comprendida entre los 15 y los 30 ¹⁵ años de edad.	1.1. A partir del año 2020, la población comprendida entre los 15 y los 30 años de edad —en particular las mujeres y los pueblos indígenas— cuenta con los conocimientos que le permiten aprovechar las oportunidades de su entorno.
	Lineamientos a) Fortalecer al Comité Nacional de Alfabetización, aumentando sus recursos financieros para alcanzar los resultados previstos en este Plan. b) Desarrollar procesos intensivos de la primera fase de alfabetización que culminen en 2020, con el objeto de garantizar que la población entre 15 y 30 años cuente con habilidades de lecto-escritura y cálculo matemático, con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, tal como lo estipula la Ley Nacional de Alfabetización. c) Instalar mecanismos de apoyo a la crianza y cuidado infantil, facilitando, de esa manera, que las mujeres accedan a los procesos de alfabetización y post-alfabetización. d) Fortalecer los procesos de alfabetización en los idiomas maternos, especialmente los dirigidos a mujeres indígenas. e) Fortalecer los procesos de post-alfabetización que permitan el desarrollo de habilidades y conocimientos acordes con las necesidades socioculturales y económico-productivas de la sociedad.

¹⁴ Véase eje Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo.

¹⁵ La Ley Nacional de Alfabetización prioriza a la población comprendida entre los 15 y los 30 años de edad.

Prioridad Promover la ciencia y la tecnología articulada con las prioridades nacionales del desarrollo.

Meta	Resultado
1. En 2032, la ciencia y la tecnología constituyen componentes fundamentales sobre los cuales se promueven nuevas iniciativas para dar sostenibilidad al bienestar social y económico de los y las guatemaltecos, a partir de las potencialidades de los territorios.	1.1. La calidad de vida de las personas presenta una mejora continua como producto de la generación de conocimiento para el abordaje de las problemáticas sociales, ambientales, económicas, culturales y de cambio climático.
	1.2. El desarrollo regional/territorial se estimula con base en la evidencia científica y tecnológica que se produce de manera sistemática, continua y con participación del Estado, las empresas y las universidades.
	Lineamientos a) Institucionalizar la noción del Estado como promotor del desarrollo tecnológico del país, tal como está plasmado en la <i>Ley de Promoción de la Ciencia y la Tecnología</i>. b) Desarrollar una política para la formación de capital humano avanzado y estimular su permanencia en el país. • Crear paquetes de investigación y desarrollo tecnológico en los territorios, que sean desarrollados por investigadores(as) guatemaltecos(as) con alto desempeño. • En coordinación con las universidades del país, motivar la realización de procesos de investigación por parte de guatemaltecos y guatemaltecas graduadas en universidades extranjeras, para facilitar su inserción o reinserción en la academia nacional. c) Coordinar con la iniciativa privada el estímulo a procesos de investigación e innovación tecnológica en el campo económico-productivo. d) Impulsar procesos de investigación centrados en el análisis de los factores y las necesidades del desarrollo, para la generación de soluciones novedosas y creativas que faciliten la toma de decisiones a nivel gubernamental, del sector privado y la sociedad. e) Articular los procesos de los centros de investigación y las universidades con las necesidades y demandas del <i>Plan Nacional de Desarrollo</i>, con el propósito de generar conocimientos para la sostenibilidad del bienestar de las personas. f) Diversificar las fuentes de financiación y aumentar los recursos destinados a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, con una perspectiva nacional y local. g) Aumentar la inversión nacional en investigación científica y desarrollo tecnológico, con una perspectiva de mediano y largo plazos. h) Institucionalizar procesos de investigación de interés nacional, que sean continuos y sistemáticos y que permitan encontrar alternativas de solución efectivas a prioridades nacionales. i) Asegurar los mecanismos para la transferencia y aplicación de los conocimientos en los procesos de desarrollo social y económico. j) Cerrar la brecha digital en las entidades del Estado y en las competencias asignadas, para mejorar y agilizar procesos; y, en la sociedad, para generar conocimiento. k) Institucionalizar, estandarizar y compatibilizar el conjunto de normas y regulaciones nacionales. l) Garantizar la transferencia de conocimientos a todos los sectores de la sociedad, especialmente a aquellos vinculados con la solución de la problemática nacional. m) Garantizar el acopio, almacenamiento y uso de información y datos sobre la dinámica de la población, económica y política, para contar con información de calidad que fundamente las nuevas propuestas de desarrollo económico y social¹⁶.

¹⁶ Este aspecto se aborda más ampliamente en el eje del Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo.

Prioridad

Promover la cultura como elemento fundamental para la revitalización del tejido social y la construcción de la identidad nacional.

Meta	Resultado
1. En 2032, la cultura constituye una fuente de desarrollo individual y colectivo, refirmando los valores y potencialidades de la diversidad para fortalecer el tejido social y el auge de la creatividad y la innovación.	1.1. Las pautas de la identidad nacional se edifican a partir de la valoración de las diversas culturas, del respeto y valoración positiva del otro; contribuyen al fortalecimiento del tejido social y a la construcción de la nación intercultural.
	Lineamientos
	a) Fortalecer la rectoría institucional y asegurar la coordinación interinstitucional a nivel nacional y local. b) Garantizar, por medio de la institucionalidad competente, la documentación, la conservación y difusión de las diferentes expresiones culturales de todas y todos. c) Promover la formación y participación crítica y creativa, de todas y todos, por medio de la institucionalidad competente. d) Desarrollar estudios y propuestas para el desarrollo cultural de las instituciones y la población. e) Por conducto de todos los sistemas institucionales, políticos y sociales, transmitir nociones generales para la construcción de la identidad nacional basada en valores y en la diversidad étnico-cultural. f) Aumentar el presupuesto para desarrollar los medios de difusión de la cultura en todo el territorio nacional, trascendiendo la concentración de dichos medios en la ciudad capital. g) Transformar el enfoque de protección y conservación del patrimonio, institucionalizando acciones de reconocimiento y valoración de los saberes de los pueblos —particularmente los vinculados con la ciencia, la medicina tradicional, la agricultura y los recursos naturales— de tal manera que se practiquen en la vida cotidiana. h) Fomentar el desarrollo cultural de la población mediante iniciativas de gestión de la cultura, en la modalidad de alianzas público-privadas, especialmente con grupos de jóvenes y en los distintos territorios. i) Establecer centros culturales en cada uno de los municipios del país que, con un enfoque de desarrollo intelectual y tecnológico, promuevan la identidad nacional y fortalezcan el tejido social. j) Fortalecer los distintos mecanismos de difusión cultural existentes (museos, centros culturales, grupos artísticos, academias de arte, conservatorios) y crear nuevos, garantizando que se atienda a todos los pueblos indígenas desde un enfoque intercultural. k) Desarrollar mecanismos para vincular a los medios de comunicación con la promoción de valores de las distintas culturas, con el fin de instalar una convivencia pluricultural. l) Promover el respeto, difusión, valoración y protección de los lugares sagrados y sitios arqueológicos como fuente de la cultura de los pueblos.
	Resultado
	1.2. El país cuenta con instrumentos para la protección del patrimonio cultural nacional que posibilitan su valoración y utilización en el desarrollo de la identidad nacional.
	Lineamientos
	a) Recuperar y valorar el patrimonio cultural tangible de la nación. b) Revisar y rediseñar los procedimientos técnicos, administrativos y financieros para la recuperación y valoración del patrimonio cultural. c) Todas las entidades públicas y la sociedad deben disponer de herramientas para promover el patrimonio cultural intangible como elemento constitutivo de la identidad nacional. d) Revisar y consolidar los procesos de investigación y penalización de los delitos contra el patrimonio nacional. e) Crear la cuenta satélite de la cultura para visibilizar y valorar su aporte a la economía.

Resultado

1.3. Se reconoce a la cultura como dimensión estratégica para la consolidación del tejido social mediante procesos de participación ciudadana en los niveles nacional, regional, departamental y municipal.

Lineamientos

- a) Potenciar los procesos de participación social, prioritariamente de mujeres, jóvenes y pueblos indígenas, en los niveles local, municipal, departamental, regional y nacional.
- b) Valorar, desde las instituciones del Estado, la diversidad cultural en los distintos procesos de prestación de servicios o generación de bienes, considerándola como recurso para el desarrollo.
- c) Potenciar los procesos educativos interculturales que se desarrollan en el sistema educativo, con el objeto de establecer un diálogo entre las distintas culturas que conviven en el país.
- d) Incorporar conocimientos ancestrales (ciencia, matemática, medicina tradicional, entre otros) en los servicios del Estado.
- e) Potenciar valores que fortalecen la convivencia social, tales como la solidaridad, el trabajo comunitario y el respeto.
- f) Retomar los valores de la cosmovisión de los pueblos indígenas como elementos dinamizadores de la cultura.

Resultado

1.4. Se han incorporado al sistema educativo la visión de interculturalidad, la cultura de paz, el pensamiento creativo, la expresión artística, la conciencia crítica, el espíritu investigativo, la curiosidad científica, y los valores de solidaridad y respeto por la vida.

Lineamientos

- a) Incorporar contenidos que valoricen la cultura de paz y la riqueza de la diversidad cultural; la participación, la curiosidad científica y la creatividad, en los programas de estudio de los distintos niveles del sistema educativo.
- b) Elaborar estrategias de enseñanza formal y no formal que sirvan para consolidar y promover una cultura de paz de carácter permanente.
- c) Instalar procesos institucionales para fortalecer el trabajo de los agentes y gestores culturales, de manera que puedan impulsar proyectos innovadores a nivel local, municipal, departamental, regional y/o nacional.
- d) Desplegar una amplia agenda cultural permanente en todas las regiones del país.



Riqueza para todas y todos

Establecer las condiciones que dinamicen las actividades económicas productivas actuales y potenciales para generar acceso a fuentes de empleo y autoempleo digno e ingresos que permitan la cobertura de las necesidades de la persona y la familia. Además, generar mecanismos de competitividad que reduzcan la pobreza y la desigualdad, aumenten la capacidad de resiliencia e incorporen a más grupos de población a la dinámica económica y a los frutos del desarrollo.

Prioridad Aceleración del crecimiento económico con transformación productiva

Meta	Resultado
1. En 2032, el crecimiento del PIB real ha sido paulatino y sostenido, hasta alcanzar una tasa no menor del 5.4%:	1.1. El crecimiento económico se ha acelerado sobre la base de la diversificación y transformación productiva.
a) Rango entre 3.4 y 4.4% en el quinquenio 2015-2020.	Lineamientos
b) Rango entre 4.4 y 5.4% en el quinquenio 2021-2025.	a) Promover la diversificación económica del país. • Medidas para la diversificación económica: » Diversificación productiva y exportadora. Si bien el país ha mejorado su acceso a mercados, las exportaciones siguen fuertemente concentradas en productos básicos y manufacturas de bajo contenido tecnológico; por lo tanto, se requiere: - Diversificación de las exportaciones. - Ayuda para el comercio en cuanto a la creación de capacidad comercial. - Superación de las limitaciones de oferta. - Certeza jurídica para conectarse con los mercados mundiales. ◊ Inteligencia de mercados - Establecimiento de zonas de desarrollo económico. b) Elevar la productividad mediante la integración de cadenas de valor, apoyando su conformación, el acceso a financiamiento, tecnologías e infraestructura necesaria. • Deberá propiciar una relación estrecha entre las grandes unidades productivas y las distintas manifestaciones de las unidades productivas de menor tamaño (pequeños productores, cooperativas, asociaciones de productores, micro y pequeñas empresas). c) La estrategia de inserción comercial del país implica un mayor esfuerzo de aproximación a los mercados asiáticos y los países emergentes, reconociendo que en los próximos años la demanda externa estará siendo altamente influenciada por esos mercados. d) Asegurar las inversiones necesarias (IED) y las cadenas de suministros, sin menoscabo del cumplimiento de las obligaciones y derechos vigentes en el país. e) Promover importantes niveles de ahorro e inversión, principalmente del sector privado, pero también incrementar y mejorar la calidad de la inversión pública. f) Aprovechar de manera productiva los recursos provenientes de las remesas familiares que envían los connacionales radicados en el exterior. g) Asegurar políticas de desarrollo productivo que mejoren las condiciones de acceso al crédito, tecnologías, mecanismos de capacitación, información de mercados, canales de comercialización, esquemas de asociación y diseño de nuevos productos. h) Impulsar una cultura de investigación, desarrollo, innovación y sofisticación de los negocios, para mejorar la inversión, productividad y competitividad, como elementos base para garantizar el empleo, autoempleo y emprendimiento. i) Mediante estrategias diferenciadas, priorizar los siguientes sectores productivos cuyo objetivo principal deberá ser la generación de empleo de calidad.
c) No menor del 5.4% en los siguientes años, hasta llegar a 2032.	

- Agricultura: se deberá prestar especial atención a este sector ya que cerca de la tercera parte de la fuerza de trabajo se encuentra empleada en él (30.4%, según la *Enei I, 2013*). Además, en la medida en que la población crece (15 millones actualmente, contra 22 que se esperan en 2032) se genera una mayor demanda de alimentos que este sector tiene que producir. Ello contrasta con una reducción o estancamiento de la proporción de la tierra cultivable, de manera que el crecimiento de la producción de alimentos debe provenir principalmente del aumento de la productividad y el uso adecuado del suelo y los incentivos apropiados, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria. La importancia del sector se mantendrá aun y cuando el país experimente tasas crecientes de urbanización y emigración de la mano de obra agrícola.
 - » Aumentar la productividad es necesario para incrementar la provisión de alimentos y los ingresos, más allá de los niveles de subsistencia que prevalecen en la actualidad.
 - » Elevar la competitividad de los agricultores.
 - » Promover la diversificación productiva.
 - » Desarrollar mercados rurales tendentes a mejorar los ingresos por la vía de la reducción de costos, sobre todo de transporte.
 - » Asegurar los derechos en propiedad en el área rural.
 - » Fortalecer las instituciones informales, la empresariedad agrícola, la economía campesina y la asociatividad.
 - » Fomento del desarrollo rural por medio de la provisión y el apoyo necesarios que, como mínimo, incluyan: inversión en investigación y desarrollo agrícola, infraestructura rural, educación y servicios de extensión; mejora en el acceso al crédito y los mercados, insumos y seguros; disposición de tierras en arrendamiento y propiedad.
 - » Actividades que privilegien el aseguramiento de la seguridad alimentaria por encima de otras que la limiten.
- Industria: sobre todo de aquellas que tienen el potencial de estimular el crecimiento, aumentar el empleo decente y de calidad y asegurar el cumplimiento de los derechos laborales, incluyendo una adecuada retribución por el trabajo (salario mínimo).
 - » Promover, en todo el territorio nacional, industrias intensivas en trabajo, sin menoscabo de las que no lo son.
 - » Establecer vínculos con las industrias intensivas en capital y el resto de la economía, además de las industrias que incentiven el uso de tecnologías más eficientes en la utilización de los recursos.
 - » Impulsar inversiones en industrias sostenibles, que promuevan la eficiencia energética y de recursos.
- Extractivas: aunque juegan un papel limitado en la generación de empleo y tienen una incidencia bastante significativa en el medio ambiente debido a los impactos negativos que generan, constituyen una fuente importante y necesaria de recursos que bien se pueden utilizar en el desarrollo humano y físico del país.
 - » Establecer vínculos redistributivos con la economía local y encadenamientos productivos.
 - » Promover la descentralización en la utilización de las regalías.
 - » Gestionar, por medio de los impuestos, subvenciones y regulación ambiental.
 - » Mejorar la gobernanza.
 - » Localización en función del mejor uso del suelo y los intereses nacionales.
 - » Fortalecer la regulación de las actividades mineras de menor escala.
- Servicios: sobre todo de aquellas actividades inmersas en la informalidad que, como consecuencia, ostentan una baja productividad y condiciones precarias de empleo. Estas actividades generalmente constituyen el cobijo de la población que emigra de las áreas rurales. Lo que no implica la desatención de servicios más dinámicos, para los cuales el Estado debe propiciar las condiciones de su desarrollo.

- » Aumentar la productividad. las condiciones de trabajo.
- » Mejorar las condiciones de trabajo.
- » Complementar con medidas de creación de empleo en otros sectores.
- » Mejoras en la infraestructura física y la provisión de servicios básicos.
- » Crear nuevos nichos de servicios intensivos en conocimientos.
- Las micro y pequeñas empresas que, debido a su tamaño, observan diversas limitantes para su desarrollo, independientemente del sector productivo al que pertenecen o de su ubicación geográfica.
 - » El fomento de la competitividad del sector.
 - » Mejorar el acceso a los servicios financieros y de desarrollo empresarial.
 - La formación de capacidades empresariales.
 - » Racionalización de los procesos de regulación.
 - » Proteger los derechos de los trabajadores.
 - » Proteger los derechos legales, comerciales y de propiedad.
 - » Estimular la formación de asociaciones y cooperativas.
 - » Integrar a las empresas en cadenas y sistemas más amplios de producción, incluyendo vínculos con grandes empresas formales (encadenamientos productivos).
 - » La promoción de esquemas de internacionalización.
- El turismo: considerar que este sector realiza una contribución importante a la economía del país, expresada en la generación de empleo, la protección del medio ambiente y el patrimonio cultural, contribuyendo también al fortalecimiento de la identidad nacional.
 - » El fortalecimiento del sector y de la institución rectora.
 - » La promoción y el mercadeo.
 - Incremento de los presupuesto promocionales.
 - Desarrollo de campañas especiales enfocadas en los mercados cercanos y el mercado doméstico.
 - » Mejora y desarrollo de infraestructura general y de servicios básicos.
 - » Formación de profesionales del turismo, considerando sus diferentes variantes.
 - » Desarrollo de programas de asistencia técnica.
 - » Diversificación de la actividad turística.
 - Promoción del turismo rural comunitario.
 - Turismo sostenible.
 - Implementación de programas de innovación turística que propicien el desarrollo de nuevos productos y destinos turísticos.
 - » Creación de juntas (público-privadas) para monitorear el desarrollo del sector y sus mercados generadores.
 - » Impulso a las asociaciones y la competencia cooperativa.
 - » Fomentar el apoyo regional e interregional.
 - Desarrollo y promoción de itinerarios multiturismo.
 - Realización de eventos y festividades transfronterizos.
 - » Implementación de mecanismos de coordinación y cooperación entre los distintos actores del sector.
 - Difusión amplia de los servicios de apoyo al sector turístico.
 - » Otorgamiento de facilidades crediticias a los distintos actores del sector turístico para la renovación y modernización de la infraestructura, así como para el fomento de la inversión turística.
 - » Articular las políticas del sector con las de promoción productiva.
 - » Implementación de un observatorio del sector turístico.
 - » Protección y conservación del patrimonio nacional y cultural del país.

- » Implementación de mecanismos de protección y seguridad turística.
- j) Impulsar el desarrollo rural.
El desarrollo rural se entiende como la generación de condiciones sociales y económicas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población rural. Para promoverlo deberán considerarse las siguientes acciones estratégicas:
 - Asegurar el respaldo público al desarrollo rural.
 - Mecanismos para asegurar la disponibilidad alimentaria y mejorar las condiciones de vida en el ámbito rural.
 - Generación de empleo.
 - Apoyo público para los trabajadores por cuenta propia.
 - Implementación de la *Política de Desarrollo Rural Integral*.
 - Implementación de fondos comunitarios para el desarrollo local, que contribuyan con el aseguramiento de la producción agropecuaria y con otras actividades productivas del área rural.
 - Aseguramiento de la diversificación productiva y de nichos de mercado para el área rural, tales como la producción ambientalmente sostenible, el comercio justo o solidario.
 - Aseguramiento de los derechos de propiedad sobre los activos.
 - Facilitar desde el Estado mecanismos de inteligencia de mercado para asegurar la comercialización de la producción rural, tanto en el ámbito nacional como internacional.

Prioridad	Estabilidad macroeconómica en un marco amplio de desarrollo
Meta	Resultado
	Lineamientos
1. La visión de la estabilidad macroeconómica ha incorporado objetivos de desarrollo orientados a un crecimiento más dinámico y a la generación de empleos decentes y de calidad, sin perder de vista el control de la inflación.	1.1. Los objetivos de la estabilidad macroeconómica se han ampliado hacia la consecución de un crecimiento económico creciente, sostenido y de calidad. a) Generar sinergias positivas en los diferentes ámbitos de la política económica, especialmente en la política monetaria, cambiaria, crediticia, fiscal y financiera. b) La política monetaria debe asegurar condiciones adecuadas para estimular la inversión. c) Mantener vigente un esquema flexible de restricciones a la libre entrada y salida de capitales, que permita contar con mayores grados de libertad en el ejercicio de la política monetaria y prevenir crisis vinculadas con <i>shocks</i> que provengan del exterior. • Limitar la entrada de capitales especulativos. • Promover e incentivar las inversiones productivas d) Asegurar el papel preponderante de la política fiscal como orientadora de una mejor distribución de la riqueza mediante una carga tributaria progresiva y una política social activa. La política fiscal debe impulsar la actividad económica y la estabilidad macroeconómica y social. e) Conciliar políticas sociales activas y políticas económicas que promuevan el crecimiento sin comprometer la estabilidad.

Prioridad	Infraestructura para el desarrollo
Meta	Resultado
1. Se ha asegurado un nivel de inversión en capital físico (formación bruta de capital fijo – FBCF-) no menor al 20% del PIB y un nivel de gasto público de capital por encima del 5% del PIB. El incremento de la FBCF deberá ser progresivo y sostenido: a) No menor que el 17% del PIB durante el primer quinquenio. b) Mayor que el 19% durante el segundo quinquenio. c) No menor que el 20% a partir de la finalización del segundo quinquenio, hasta llegar al año 2032.	1.1. En 2032, el país ha asegurado la infraestructura necesaria para garantizar el crecimiento económico inclusivo. Lineamientos a) Incrementar las inversiones públicas y privadas, considerando las distintas posibilidades de financiamiento y los mecanismos de regulación más apropiados. • Ingresos públicos. » Deuda pública. » Ingresos tributarios. » Donaciones. • Inversiones privadas. • Alianzas público-privadas. • Financiamiento por medio de política de suelo. b) Asegurar la disposición de los servicios básicos para el buen desenvolvimiento de los trabajadores, las personas con discapacidad y el bienestar de las y los guatemaltecos. c) Implementar medidas que impidan la reproducción del riesgo en la infraestructura. d) Infraestructura de las comunicaciones. • Acceso a telefonía e Internet. • Acceso a energía eléctrica. e) Proveer un sistema de puertos terrestres, marítimos y aeropuertos, con el fin de conectar al país con el exterior, pero también con las distintas dinámicas económicas internas. f) Incentivar el crecimiento económico mediante el mejoramiento y la ampliación de la conectividad intermodal y de transporte —en el ámbito interno y externo, y entre el área urbana y la rural— que facilite la movilización de las personas y su acceso a los servicios sociales básicos. g) Extender la cobertura en las áreas rurales, fortaleciendo los vínculos urbano-rurales por medio de la disposición de infraestructura que incremente la productividad del área rural mediante la facilitación de silos, riego, comercialización, caminos rurales, agua y saneamiento ambiental, energía eléctrica, entre otros. Además, generar la infraestructura urbana necesaria para asegurar la conectividad y la movilización en las ciudades globales, regionales y estratégicas del país.

Prioridad	Generación de empleo decente y de calidad
Meta	Resultado
1. Se ha reducido la precariedad laboral mediante la generación de empleos decentes y de calidad. • Disminución gradual de la informalidad a partir del último dato disponible: 69.2%. • Disminución gradual de la tasa de subempleo a partir del último dato disponible: 16.9%. • Disminución gradual de la tasa de desempleo a partir del último dato disponible: 3.2%. • Eliminación del porcentaje de trabajadores que viven en pobreza extrema.	1.1. Se han asegurado las condiciones para la generación de empleos decentes y de calidad.
	Lineamientos a) Mejorar la cobertura de la institucionalidad laboral. • Mejorar la estructura salarial de los trabajadores. » Hacer efectivo el cumplimiento del salario mínimo como mecanismo para garantizar pisos de ingreso para las personas, tanto del sector formal como del sector informal de la economía. » Promover el desarrollo rural. - Incluir a los trabajadores por cuenta propia. • Progresar en materia de legislación laboral y fortalecer a los organismos públicos encargados de velar por su cumplimiento. b) Asegurar la protección social de los trabajadores, principalmente ante fluctuaciones bruscas de los ingresos familiares frente a pérdidas de empleo y otros eventos adversos. c) Generar incentivos adecuados para empresas intensivas en mano de obra. d) Garantizar la autonomía económica de las mujeres, la incorporación de los jóvenes y otros grupos vulnerables al mercado laboral. Ello tanto para quienes actualmente conforman el mercado laboral del país, como para aquellos que se integrarán al mercado laboral en los próximos años (aprovechar el bono demográfico). • En coordinación con las empresas, diseñar formatos adecuados para combinar trabajo y estudio. • Programas donde se comparta la responsabilidad familiar entre hombres y mujeres para asegurar mejores condiciones de acceso de estas últimas al mercado laboral. » Guarderías infantiles. » Ampliación de los horarios de estudio de los niños y las niñas (prolongación de la jornada o aplicación de la doble jornada). e) Aumentar los niveles de productividad del país mediante la innovación, el conocimiento y apoyo a emprendedores, programas de capacitación, educación y asistencia técnica. f) Respetar los acuerdos de negociación colectiva y las medidas legales contra la discriminación; además, ampliar los espacios de dialogo más allá de los trabajadores del sector formal. Incentivar acciones afirmativas. g) Implementar sistemas de formación y reentrenamiento, incluyendo las personas con discapacidad. h) Implementar mecanismos de certificación para oficios y trabajadores empíricos. i) Formalizar acuerdos de colaboración entre el sector público y el privado, con el objeto de diseñar e implementar programas activos para la colocación de trabajadores, el aprendizaje y la formación. j) Asegurar la especialización de la demanda y la oferta de empleo conforme a las potencialidades productivas territoriales. k) Propiciar e incentivar la formalización de las unidades productivas con el objeto de asegurar el acceso a la seguridad social para los trabajadores.

Prioridad **Democratización del crédito**

Meta	Resultado
1. Se ha facilitado el acceso equitativo al crédito, con énfasis en el área rural, jóvenes, mujeres y mipymes.	1.1. Se han promovido reformas en el sistema financiero para hacer llegar los beneficios de este a todos los actores económicos, con énfasis en el área rural, jóvenes, mujeres y mipymes.
	Lineamientos a) Establecer un sistema financiero que asegure las condiciones crediticias adecuadas para el incentivo de inversiones, con énfasis en el área rural, jóvenes, mujeres y mipymes. • Valorar el otorgamiento de crédito subsidiado a los sectores productivos intensivos en trabajo y a las mipymes. b) Aumentar el acceso de los pobres y las pequeñas unidades productivas al capital que les permita iniciar actividades para mejorar sus ingresos. • La promoción de las microfinanzas. • La profundización de los mecanismos de garantías mobiliarias y garantías recíprocas. c) Mejorar el uso de colaterales y garantías, especialmente entre la población rural y las mipymes, permitiéndoles así la diversificación de sus actividades económicas. d) Estimular el uso productivo de las remesas familiares. e) Evitar la especulación financiera que sea contraproducente con el crecimiento económico, en este sentido precisa regular los flujos de capital de corto plazo. f) Reducción de los costos de los servicios financieros. g) El sector financiero deberá mantener una coordinación estrecha con la política monetaria con el fin de garantizar las condiciones apropiadas para incentivar aquellas inversiones privadas que propicien el crecimiento económico inclusivo. • Conformación de buros de crédito. • Fomentar el surgimiento de un banco nacional de desarrollo que contribuya a ampliar la capacidad productiva de la economía, con énfasis en el área rural, jóvenes, mujeres y las mipymes. • Bancarización de las remesas familiares. h) Promover la diversificación de los servicios financieros. • Garantías recíprocas, leasing, factoraje, microseguros, microcrédito

Prioridad **Papel más activo del Estado en la consecución del crecimiento y la inclusión social**

Meta	Resultado
1. El Estado ha mejorado su ámbito de acción, la representatividad de los actores sociales y la calidad de su gestión.	1.1. El Estado ha asegurado los mecanismos de regulación del mercado y la distribución de la riqueza, garantizando una sociedad más integrada e inclusiva.
	Lineamientos a) Privilegiar el financiamiento de políticas focalizadas y universales que permitan aumentar las capacidades y oportunidades de todas y todos las guatemaltecas, tanto para las generaciones actuales como para las que se incorporarán en los próximos años, para que puedan contribuir y beneficiarse del crecimiento, incluyendo el aumento del capital humano. b) Incrementar la inversión en infraestructura económica y social, incluyendo una mejora en los criterios de priorización y gestión de los proyectos. c) Mitigar los efectos adversos de los fenómenos naturales y el cambio climático sobre las condiciones de vida de la población y la infraestructura económica y social. d) Incorporar mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y auditoría social.

- e) Regulación efectiva de la actividad económica mediante instituciones autónomas, profesionales y que posean información adecuada, que aseguren la competencia y el servicio al consumidor, la protección del medio ambiente y la biodiversidad, así como el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
 - Regular las actividades productivas que propician contaminación ambiental y contribuyen a la degradación de los recursos naturales.
 - Promover los sectores productivos intensivos en trabajo y aquellos que son eficientes en el uso de la energía.
 - Generar los incentivos apropiados para la atracción de inversiones productivas.
 - Fortalecer procesos de planificación del desarrollo.
 - Construir capacidades estatales efectivas para regular las externalidades negativas del mercado.
 - Promoción de normas internacionales de regulación de las empresas transnacionales.
- f) Generar un sistema de información eficiente que permita mantener actualizados los datos estadísticos acerca de la realidad política, social, económica y ambiental del país.
- g) Garantizar los derechos de propiedad, principalmente en el área rural, para que las personas puedan ser sujetos de crédito.
- h) Redistribuir los beneficios del crecimiento y proteger a las personas contra los choques adversos.
- i) Proveer incentivos que aceleren los procesos de innovación y descubrimiento, para la dinamización de la actividad productiva (incentivo a cadenas productivas). El desarrollo de la ciencia y la tecnología no es una tarea exclusiva del Estado, pero es el Estado el que debe crear las condiciones para la innovación y la adaptación tecnológica en el país.
- j) Crear observatorios en temas claves del desarrollo, como los siguientes:
 - Pobreza y desigualdad.
 - Fortalecer el Observatorio del Mercado Laboral.
 - Implementación de sistemas de información.
 - Contar con indicadores que permitan conocer de forma pertinente y oportuna los avances alcanzados en cada uno de los ámbitos de la competitividad, incluyendo la situación en las diferentes escalas territoriales del país.
- k) Fortalecer la institucionalidad pública del país, para lo cual se requiere la implementación de una reforma del servicio civil.
- l) Gestión adecuada de las ciudades (planificación de los centros urbanos) que derivan de la transición rural-urbana, con el objeto de aprovechar las oportunidades que se generen (reducción de costos en la provisión de los servicios públicos y la infraestructura) y hacer frente a los desafíos que implica esta dinámica de cambio (proliferación de asentamientos precarios con acceso inadecuado a los servicios básicos, vivienda y medios de vida, además del aumento de la vulnerabilidad ambiental).
 - Creación del marco nacional e institucional que permita fortalecer la gestión de las ciudades.
 - Apoyar a los gobiernos municipales para elaborar, ejecutar y supervisar planes de desarrollo urbano que promuevan ciudades sostenibles y poblaciones resistentes al incremento demográfico, garantizando el acceso a los servicios básicos (agua, energía, transporte, vivienda, saneamiento ambiental, entre otros).
 - Mejorar los servicios económicos, sociales y culturales de las ciudades de menor tamaño para aumentar su atractivo, con el fin de crear incentivos para que la gente se desplace a ellas y no solamente a los centros urbanos más importantes.
 - Mejorar la calidad de vida de las personas que radican en los asentamientos precarios de las grandes urbes del país mediante la prestación de servicios básicos, accesibilidad a especialidades de empleo (TIC, desarrollo marino-costero, ciudades portuarias, etc.) y a empleos que surjan de la dinámica de cambio de la transición rural-urbano.
 - Involucrar a las personas y comunidades en el diseño, formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

- Desconcentrar y descentralizar la toma de decisiones en el sector público.
- Lograr eficiencia en los programas sociales, en particular en los que están relacionados con la lucha contra la pobreza (adecuada focalización, supervisión ciudadana, transferencias condicionadas).
- m) Propiciar un entorno estable y propicio para que el sector privado invierta y se dinamice mediante un adecuado clima de negocios.
 - Certeza jurídica.
 - Seguridad y justicia.
 - Un entorno competitivo.
 - Alcanzar el grado de inversión en la calificación riesgo-país.
 - Reducción de la corrupción.
- n) Establecer mecanismos de coordinación que faciliten alianzas de los sectores público, privado, sociedad civil y academia, para identificar, promover y gestionar acciones que permitan mejorar las condiciones competitivas del territorio, bajo la rectoría de la entidad correspondiente.

Prioridad **Política fiscal como motor de la estabilidad y el crecimiento económico inclusivo**

Meta	Resultado
1. La carga tributaria ha superado el nivel observado en 2007 (12.1%), y el gasto social ha superado el nivel del 7% del PIB, obtenido en 2010.	1.1. Las finanzas públicas se han fortalecido mediante el establecimiento de una carga tributaria creciente, sostenida y progresiva; un gasto público que permita la implementación de una política social activa; la sostenibilidad de la deuda pública y una mayor transparencia, rendición de cuentas y uso más eficiente de los recursos.
	Lineamientos a) Incrementar los ingresos fiscales mediante una mayor y más progresiva carga tributaria. • Fortalecer la Administración Tributaria para el efectivo cumplimiento de las obligaciones tributarias (reducción de los niveles de incumplimiento, evasión y elusión). • Formalización de las unidades productivas y ampliación de la base tributaria. • Establecer impuestos para las actividades que generen externalidades negativas sobre el medio ambiente. • Incorporar medidas de tributación internacional. • Combatir el contrabando. • Revisar los gastos tributarios, incluyendo los incentivos fiscales orientados a determinadas actividades productivas. • Identificar otras fuentes innovadoras de financiamiento complementario del desarrollo: impuestos a las transacciones financieras, las de origen y destino de paraísos fiscales y las contribuciones de empresas socialmente responsables. • Modificar la estructura tributaria. • Reducción progresiva de las rigideces presupuestarias. b) Fortalecer las finanzas públicas de los gobiernos locales, especialmente lo relacionado con el impuesto único sobre inmuebles (lusi) y otros ingresos propios (por concepto de licencias de construcción e implementación de catastros municipales). • Mejorar la recaudación de los ingresos provenientes de los bienes nacionales. • Explotación de los recursos naturales. • Simplificación tributaria. • Implementación de mecanismos de control y registro de los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales. • Implementación de políticas e inversiones que mejoren el clima de negocios y la competitividad en el nivel local.

- c) Implementar una política social activa.
 - Sistemas de protección de carácter universal que permitan garantizar la presencia del Estado y asegurar los derechos humanos de la población.
 - » Profundizar mecanismos de transferencias monetarias condicionadas considerando para el efecto la temporalidad apropiada que asegure las transformaciones sociales deseadas.
 - Redistribuir la riqueza para asegurar condiciones más equitativas en el ámbito económico.
 - Fortalecer la institucionalidad para asegurar la entrega de los bienes y servicios públicos.
 - Construir mecanismos de coordinación interinstitucional y de participación ciudadana en la conducción de la política social.
 - Aumentar la inversión para incentivar el crecimiento.
 - Mejorar la calidad y eficiencia del gasto público.
- d) Garantizar la sostenibilidad de la deuda pública en un marco amplio de desarrollo.
- e) Asegurar los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y auditoría social en todos los asuntos públicos.
 - Fortalecer los mecanismos de fiscalización.
 - » Fortalecimiento de la Contraloría General de Cuentas (CGC).
 - Lucha frontal contra la corrupción.
 - Establecimiento de sistemas de monitoreo y evaluación de la gestión pública.
 - Fortalecer los sistemas de información pública.
 - Universalizar la gestión por resultados en todos los ámbitos públicos. Asegurar los mecanismos de participación de la sociedad civil en los asuntos públicos.
 - Asegurar los mecanismos de participación de la sociedad civil en los asuntos públicos.

Prioridad	Promover mecanismos que permitan asegurar una mejor gobernanza internacional
Meta	Resultado
1. Se ha incidido en la mejora de la coordinación de la cooperación internacional destinada a encarar desafíos de alcance mundial.	1.1. Se ha asegurado un desarrollo más equilibrado de la globalización que incide en el desarrollo del país, protegiendo el derecho de todas y todos los guatemaltecos a disfrutar de una vida decente y de calidad.
	Lineamientos a) Ante las actuales políticas comerciales que discriminan a los países en desarrollo –incluyendo Guatemala– al limitar sus capacidades productivas mediante la imposición de medidas arancelarias y no arancelarias al comercio, reprimiendo por consiguiente su participación en la economía mundial, por lo anterior, se requiere impulsar el establecimiento de un sistema comercial más justo. • Que permita avanzar en la reducción de los subsidios agrícolas de los países desarrollados, ya que si la producción nacional es capaz de expandirse puede fomentar la demanda de trabajo. • Que asegure una mayor participación de los recursos provenientes de la iniciativa denominada Ayuda para el Comercio, lo que requiere la capacidad de diseñar proyectos con impacto en la facilitación del comercio. b) Acordar un contenido distinto y más exigente a la actual alianza mundial para el desarrollo. • Promover la reevaluación de la definición operativa de renta media como criterio de asignación de la asistencia oficial al desarrollo. • Valorar la asistencia social y los proyectos económicos que tengan mayor efecto multiplicador. c) Motivar mecanismos globales para lidiar con problemas planetarios: el cambio climático, el comercio internacional, las finanzas y la seguridad. Se subraya la necesidad de gestionar el sistema financiero internacional para limitar su volatilidad y la asunción de riesgos excesivos por los impactos negativos que tienen sobre el desarrollo de los países. d) Propiciar acuerdos que garanticen la protección social de los migrantes y el respeto de sus derechos. Actualmente la migración es clave para el país, pues cerca de 1.5 millones de connacionales se encuentran en el exterior y sus remesas juegan un papel importante en la reducción de la pobreza y el desarrollo económico local; además, son un factor que contribuye a hacer menos precario el mercado laboral.

- Propiciar la certeza jurídica (estatus migratorio) de los trabajadores migrantes.
 - Fortalecer los mecanismos de colaboración entre Guatemala y los países receptores de migrantes, por medio de acuerdos de asociación bilateral.
 - Propiciar marcos de política que promuevan el desarrollo de alternativas positivas a la migración y re-migración, como la generación de trabajos decentes y de calidad en el país.
 - Implementación de programas específicos de protección para los migrantes en situación de vulnerabilidad, como las mujeres, jóvenes y niños.
- e) Favorecer la creación de un entorno favorable para la transferencia de tecnologías y el intercambio de conocimientos.
- f) Implementar acuerdos que posibiliten el desarrollo transfronterizo del país en el marco de la integración

Prioridad

Garantizar el derecho a vivir una vida libre de pobreza

Meta	Resultado
1.a Reducción a la mitad, entre 2015 y 2032, de la pobreza extrema y la pobreza general.	1.1. En 2032, se han reducido, de manera progresiva, la pobreza general y la pobreza extrema, así como la desigualdad.
1.b Reducción del coeficiente de Gini de los ingresos por debajo del 0.45.	Lineamientos a) Generar fuentes de empleo decente y de calidad. b) Fortalecer los mecanismos para la fijación del salario mínimo y la estricta observancia del pago. c) Mejorar los mecanismos de protección social de los trabajadores y la cobertura de la seguridad social. d) Implementar una política social activa capaz de asegurar la equitativa distribución de la riqueza. e) Reducir la desigualdad de los ingresos familiares (mediante la combinación de la mejora del empleo que garantice los ingresos para las familias con una política fiscal redistributiva). f) Implementar una estructura tributaria más progresiva, es decir que el aporte de los sujetos tributarios se corresponda con su capacidad de pago. g) Una mejor orientación de la ayuda para el desarrollo rural.



Recursos naturales hoy y para el futuro:
Proteger y potenciar los recursos naturales en equilibrio con el desarrollo social, cultural, económico y territorial, para que permitan satisfacer las demandas actuales y futuras de la población en condiciones de sostenibilidad y resiliencia, ante el impacto de los fenómenos que la naturaleza presente.

Prioridad Adaptación y mitigación frente al cambio climático

Meta	Resultado
1. Se ha mejorado la capacidad de adaptación y resiliencia de la población y los ecosistemas ante el cambio climático.	1.1. Se han disminuido las vulnerabilidades, lo cual contribuye a la sostenibilidad de los medios de vida de la población.
	Lineamientos a) Promoción del conocimiento sobre la vulnerabilidad sistémica que existe en el país. b) Desarrollar escenarios de cambio climático a escala departamental o regional (o por cuencas), aplicando modelos y análisis de tendencias para reducir la incertidumbre. c) Realizar estudios sobre riesgo y vulnerabilidad en los sectores agua, agricultura, economía, pesca, y en territorios altamente diversos. d) Replicar prácticas ancestrales exitosas para la adaptación al cambio climático. e) Realizar análisis de costeo en el ámbito sectorial para la adaptación al cambio climático. f) Apoyar la integración de la adaptación al cambio climático en las políticas e instrumentos de gestión y asignación presupuestal. g) Conservar y proteger los ecosistemas frágiles como medida prioritaria de adaptación en diversas zonas del país. h) Proponer iniciativas de adaptación al cambio climático en los sectores emergentes de la economía nacional, tales como, agroindustria, turismo, acuicultura y servicios, proponiendo la incorporación de la visión del cambio climático en el ámbito político. i) Crear mecanismos de transferencia de riesgo y fondos de contingencia para enfrentar las amenazas generadas por el cambio climático. j) Implementar proyectos que tengan como fin el alivio a la pobreza, reducción de la vulnerabilidad y/o mitigación de gases de efecto invernadero. k) Realizar un manejo sostenible de los ecosistemas forestales para disminuir la vulnerabilidad frente al cambio climático y mejorar la capacidad de captura de carbono. l) Promover el ordenamiento territorial integral para la adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos. • Generar información cartográfica, biofísica y socioeconómica a escala municipal. • Asesorar a las municipalidades para la elaboración de planes de ordenamiento territorial que incluyan la variable de cambio climático y que sean adecuados al contexto biofísico y socioeconómico. • Elaborar planes de ordenamiento territorial en los que se considere el manejo integrado de cuencas, el paisaje productivo y los corredores biológicos. m) Diseñar los mecanismos y ejecutar las acciones necesarias para que los planes de adaptación sectoriales establecidos en la Ley de Cambio Climático sean operativos. La implementación de acciones de adaptación al cambio climático debe integrar al menos los siguientes aspectos: Medidas de adaptación relativas a los recursos hídricos • Inserción del cambio climático y sus impactos en las políticas de recursos hídricos. • Evaluación de la calidad de aguas para su tratamiento y reutilización para enfrentar así déficits por fenómenos emergentes del cambio climático.

- Promoción del uso eficiente de agua de riego proveniente de fuentes superficiales y subterráneas.
- Alternativas tecnológicas para el manejo intensivo de agua en el sector agrícola, industrial, minero, etc.
- Generación de información sobre la determinación de la vulnerabilidad de los centros poblados al déficit de agua y a los eventos hidrometeorológicos extremos durante la época de lluvias.
- Conservación, protección, restauración y manejo sostenible de las zonas de captación y regulación hidrológica.
- Promoción de sinergias con programas de manejo de cuencas, programas nacionales de riego y manejo de agua, entre otros, para impulsar acciones conjuntas orientadas al mejor manejo del agua bajo las condiciones previstas de cambio climático.
- Identificación de alternativas energéticas para enfrentar la vulnerabilidad del suministro hidroeléctrico.

Medidas de adaptación sanitaria

- Inclusión del cambio climático en las políticas y programas de salud.
- Identificación de la situación actual y escenarios futuros de vulnerabilidad sanitaria.
- Promoción del comportamiento proactivo del Sistema Nacional de Salud.
- Promoción y participación social.
- Prevención y protección ambiental para evitar problemas en la salud de la población.
- Desarrollar sistemas de vigilancia bioclimática para enfermedades priorizadas.

Medidas de adaptación para la seguridad alimentaria

- Desarrollo de indicadores de vulnerabilidad al cambio climático.
- Establecimiento de sistemas de alerta temprana para la seguridad alimentaria.
- Desarrollo de sistemas de vigilancia fitosanitaria bajo escenarios climáticos.
- Fortalecimiento de sistemas de mejoramiento genético de plantas para la adaptación al cambio climático.
- Monitoreo fitosanitario y control integrado de plagas y enfermedades.
- Análisis niveles de daño económico basado en escenarios climáticos.
- Establecimiento de la red de monitoreo fitosanitario.
- Apoyo a los sistemas de conservación de la agrobiodiversidad.
- Fortalecimiento de los sistemas de observación.
- Monitoreo de los sistemas agroalimentarios a partir de la observación agrometeorológica (climática, fenológica y edáfica).
- Creación de fondos de adaptación para la reactivación de los sistemas productivos afectados por el cambio climático y eventos extremos.
- Diseño de programas orientados a impulsar los beneficios del cambio climático sobre nuevas áreas con potenciales agrícolas.
- Programas de consolidación de nuevos calendarios agrícolas, por regiones.
- Desarrollo de políticas públicas con una enfoque integral al respecto de la consolidación de la respuesta al cambio climático por medio de la adaptación.
- Desarrollar sistemas de control en áreas de protección de cuencas con el objeto de promover sistemas productivos sostenibles.

Medidas de adaptación para los ecosistemas

- Ampliación de áreas protegidas como estrategia de conservación de los ecosistemas frente a las modificaciones ocasionadas por el cambio climático.
- Implementación de corredores biológicos como estrategia para el establecimiento de áreas de escape de especies amenazadas por las incidencias del cambio climático.
- Manejo sostenible de zonas de amortiguamiento en áreas protegidas.
- Deforestación evitada como estrategia de regulación del ciclo hidrológico para evitar inundaciones en tierras bajas.

- Alternativas a la agricultura de corta quema para evitar incendios forestales y degradación de los ecosistemas por la actividad antrópica y deterioro de los recursos naturales.
- Monitoreo de incendios forestales y cambio en los ecosistemas.
- Cultivos multiestrato y sistema agroforestales como alternativas productivas con reducción de quema de biomasa para la reducción de impactos en bosques naturales.
- Establecimiento de viveros forestales y uso de cultivo de tejidos *in vitro* para la multiplicación de especies maderables en peligro de extinción que se empleen en forestación, reforestación y restauración forestal en ecosistemas degradados.

Medidas para la capacitación, difusión y educación en materia de adaptación

- Inserción de la temática de cambio climático y ambiente en los distintos niveles de los sistemas de educación formal e informal.
- Elaboración de guiones e identificación de objetivos del material de difusión.
- Socializar potenciales medidas de adaptación entre la población que incrementa su vulnerabilidad debido a la carencia de información sobre el cambio climático y sus impactos.
- Divulgación de información científica mediante resúmenes ejecutivos para que autoridades nacionales, departamentales y locales tomen decisiones de calidad.
- Uso de medios masivos (por ejemplo, las radios comunitarias) para difusión de la temática del cambio climático y sus impactos, así como difusión de conocimiento de persona a persona.
- Implementación de acciones orientadas a promover la adaptación al cambio climático.
- Mejoramiento de los flujos de información sistemática, de forma confiable y oportuna y con información útil.

Medidas de adaptación para los asentamientos humanos y gestión de riesgos

- Ordenamiento territorial en la planificación de asentamientos en áreas urbanas y rurales.
- Mejoramiento de tecnologías de la construcción, considerando patrones de comportamiento habitual e inclusión de escenarios climáticos con la debida optimización de costos.
- Integración intensiva en los programas de gestión de riesgos y manejo de desastres mediante la generación de información relacionada con la frecuencia, intensidad y probabilidad de eventos hidrometeorológicos extremos bajo escenarios de cambio climático.
- Desarrollo de programas de mejoramiento de la vivienda y carreteras, considerando eventos climáticos extremos.
- Formación de capacidades para el desarrollo y uso de escenarios climáticos.
- Planificación de los asentamientos en áreas nuevas de colonización.
- Apoyar programas de protección en áreas de cabecera de cuenca que hacen vulnerables a poblaciones ocupantes de las partes bajas de las mismas.
- Apoyar programa de mejoramiento de sistemas de drenaje en áreas propensas a inundación.
- Generación de información sobre vulnerabilidad infraestructural (vivienda y vías de comunicación) frente a eventos extremos.

Medidas de investigación en materia de adaptación

- Recuperar, documentar y reproducir los conocimientos culturales y ancestrales útiles para la adaptación al cambio climático.
- Promover y desarrollar investigación científica, tecnológica, social y económica sobre vulnerabilidad, adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos.
- Recuperación de tecnologías agrarias ancestrales.
- Necesidad de contar con escenarios climáticos precisos desde la perspectiva nacional para elaborar estudios de vulnerabilidad.
- Desarrollo de indicadores de vulnerabilidad que combinen índices complejos y bioindicadores.
- Fortalecimiento de los sistemas de conservación de germoplasma vegetal como estrategia de adaptación e identificación de variedades promisorias para la adaptación al cambio climático.

- Desarrollar metodologías para el estudio de enfermedades del ganado que puedan ser ocasionadas por cambios en el clima.
- Establecer el balance y cambios en la disponibilidad de agua en cuencas y la captación de aguas por procesos erosivos (que también podrían incrementar la vulnerabilidad frente a eventos extremos aguas abajo).
- Realizar estudios sobre los incrementos de la vulnerabilidad al cambio climático ocasionados por actividades antrópicas como la deforestación.
- Identificación de energías alternativas en caso de reducción de los niveles de agua de las represas destinadas a la generación hidroeléctrica.

Meta	Resultado
2. Se han estabilizado las emisiones de CO2-e per cápita en 2.5 toneladas.	2.1. Se ha mejorado la capacidad de mitigación del cambio climático en el país; se han mejorado las condiciones ambientales y se han obtenido beneficios económicos derivados de los créditos de carbono.
	Lineamientos a) Diseñar los mecanismos y ejecutar las acciones que permitan hacer operativos los planes de mitigación establecidos en la Ley de <i>Cambio Climático</i>¹⁷. b) Fortalecer capacidades institucionales para la generación de información base que permita la elaboración de inventarios de emisiones de gases de efecto invernadero. c) Desarrollar sistemas de reporte y verificación de la información. d) Realizar curvas de abatimiento para orientar la mitigación efectiva de gases de efecto invernadero. e) Analizar el potencial de mitigación de sectores y cálculo de los costos de abatimiento, incluyendo: • Diagnóstico del potencial energético de las fuentes de energía renovable no convencional (eólica, solar, mini hidroeléctrica, biomasa). • Evaluación del potencial de reducción de emisiones por sectores. • Estimación de los costos marginales de abatimiento de las distintas opciones de mitigación en los diversos sectores, como insumo para establecer y evaluar la secuencia y prioridades de programas y proyectos por sectores. f) Fortalecer las unidades de cambio climático existentes en las instituciones. g) Realizar investigaciones sobre los siguientes temas: • Investigar el <i>stock</i> de carbono en los ecosistemas forestales, así como las capacidades de captura de carbono por especies. • Apoyar la actualización de información relacionada con tasas de deforestación, áreas deforestadas, áreas degradadas, y uso actual de la tierra. • Realizar estudios para identificar proyectos que puedan fundamentar acciones de mitigación apropiadas¹⁸. • Identificación de las reducciones de emisiones que se podrían realizar <i>de facto</i> y las que podrían ser comercializadas en el mercado de carbono. • Socializar los planes de acción nacional de mitigación de gases de efecto invernadero. h) Realizar ajustes en los marcos legales para la fiscalización de emisiones, los reportes de las empresas y la implementación de pagos por servicios ambientales. Para ello es necesario contar con lo siguiente: • Normas para el pago por servicios ambientales. • Fomento de la inversión privada en conservación y uso sostenible de los bosques. • Establecimiento de parámetros de emisiones de gases de efecto invernadero para su supervisión y fiscalización en los reglamentos de protección ambiental en los sectores productivos.

¹⁷ Los planes cuyo desarrollo está pendiente podrían contener muchas de las estrategias que se presentan en los incisos siguientes.

¹⁸ Acciones de mitigación apropiadas para cada país (NAMA's, por sus siglas en inglés).

- i) Concertar con los diversos sectores para eliminar incentivos perversos que induzcan o promuevan la deforestación o degradación de ecosistemas forestales.
- j) Disminuir la emisión de gases de efecto invernadero ocasionada por el cambio de uso de la tierra y la silvicultura. Considerando que este es uno de los sectores que más emite gases de efecto invernadero y tomando en cuenta las principales causas de la deforestación, se plantean las siguientes líneas:
 - Fortalecer los esquemas de incentivos para conservación de bosques naturales con fines de mitigación de gases de efecto invernadero.
 - Articular la implementación de políticas de desarrollo social con acciones para la erradicación de la deforestación ilegal.
 - Fortalecer los sistemas de información y control forestal.
 - Fortalecer los esfuerzos para la implementación de proyectos de reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques (conocidos como «Redd+»), considerando los marcos legales y de políticas públicas existentes en el país.
 - Implementar mecanismos eficientes y eficaces para la distribución equitativa de los beneficios y costos asociados con Redd+.
 - Incrementar el porcentaje de plantaciones forestales (forestación y reforestación) con especies nativas en zonas consideradas como prioritarias.
 - Generar mecanismos de reducción de CO2 mediante la regeneración natural de masa boscosa en áreas que estaban cubiertas con bosque y dejaron de estarlo.
 - Promover proyectos que eviten la deforestación y degradación de los bosques.
 - Fortalecer la protección y vigilancia de las áreas protegidas.
 - Promover proyectos de mejora de aprovechamiento forestal, incluyendo especies no maderables.
- k) Disminuir la emisión de gases de efecto invernadero en el sector agropecuario.
 - Establecimiento de sistemas agroforestales.
 - Prevenir y reducir los incendios forestales provocados por el ser humano y las quemas controladas durante la habilitación de tierras de cultivo.
 - Prevención y control de la degradación de tierras incentivando la creación de sistemas agroforestales y la regeneración natural de pastizales.
 - Mejorar el sistema de alimentación, manejo y productividad del ganado ovino, bovino y camélido.
 - Promover el manejo adecuado del estiércol y otros residuos pecuarios.
- l) Disminuir la emisión de gases de efecto invernadero en el sector energía.
 Las medidas de mitigación deben estar orientadas a la diversificación de la matriz energética, lo cual implica el desarrollo de energías renovables; promover la eficiencia energética en industrias y servicios residenciales; y mejorar la calidad de los combustibles. Para ello, se deberán diseñar e implementar las siguientes estrategias específicas:
 - Implementar incentivos para mejorar la eficiencia en la iluminación del sector residencial, sustituyendo lámparas incandescentes por lámparas fluorescentes.
 - Promover el empleo de estufas ahorradoras de leña y/o cocinas que utilizan biomasa (leña, estiércol animal, carbón vegetal o residuos vegetales), disminuyendo la intensidad de uso de estos elementos.
 - Implementar incentivos para la eficiencia en la refrigeración del sector residencial mediante introducción de equipos de nueva tecnología.
 - Incrementar el uso residencial de gas natural, reduciendo el uso de fuentes de energía.
 - Incrementar el uso de energía solar para el calentamiento de agua.
 - Implementar conexiones de energía eléctrica mediante energías renovables (hidroenergía, energía eólica, solar).
 - Conservación de energía en la industria mediante políticas de ahorro.
 - Realizar análisis del consumo energético (análisis costo-beneficio) en el alumbrado público e implementar proyectos enfocados a incrementar la eficiencia energética.

- Realizar reciclajes adecuados de los materiales reemplazados como producto de la implementación de proyectos de eficiencia energética
- Incremento del uso de gas natural en el sector de transporte.
- m) Disminuir la emisión de gases de efecto invernadero en el sector transporte. Estas medidas de mitigación deben estar enfocadas, sobre todo, en el control de las emisiones ocasionadas por el transporte terrestre. En tal sentido, estas medidas podrían incluir:
 - Creación de incentivos y mecanismos que promuevan la planificación del transporte urbano orientado a la reducción de emisiones y de su impacto.
 - Renovación del parque automotor.
 - Eficacia de mecanismos de inspección.
 - Promoción del uso del gas natural.
 - La mejora de la calidad de los combustibles y de la tecnología de los vehículos.
 - Ordenamiento del transporte y la circulación terrestre en el nivel nacional.
 - Buscar la sinergia entre proyectos, programas, normas y reglamentos, enfocados a la disminución de gases de efecto invernadero y la emisión de gases contaminantes del aire.
- n) Disminuir la emisión de gases de efecto invernadero en el sector industrial. En este sector, las medidas de mitigación deben enfocarse en la reducción y/o sustitución del combustible de las plantas de procesamiento, para lo cual se requiere promover mecanismos orientados al uso de tecnologías limpias para la generación de energía de uso industrial.
- o) Disminuir la emisión de gases de efecto invernadero en el sector de residuos sólidos y líquidos. Las medidas de mitigación para este lineamiento deben enfocarse en el manejo integrado de los desechos sólidos y líquidos. Estas medidas son estratégicas puesto que pueden incrementar la calidad de vida de poblaciones marginales gracias a la producción de un combustible alterno. En la medida de lo posible, se necesita promover el aprovechamiento de mercados de carbono (voluntario y regulado) en función de su potencial en el país, desarrollando proyectos integrados de manejo con posibilidades de acceso a mercados internacionales a partir de la transformación de los botaderos informales en depósitos manejados, donde se genere electricidad mediante procesamiento, quema o gasificación de desechos.

Prioridad	Conservación y uso sostenible de los bosques y la biodiversidad para la adaptación y la mitigación del cambio climático
Meta	Resultado
1. Un 32% del territorio terrestre se encuentra cubierto por bosques que generan bienes económicos y ambientales para la población.	1.1. Los territorios estratégicos para la conservación y protección de bosques cuentan con mecanismos de gestión; generan bienes económicos y ambientales para la población y disminuyen la vulnerabilidad ante las amenazas inducidas por el cambio climático ¹⁹ .
	Lineamientos a) Fortalecer la institucionalidad del sector forestal. b) Mejorar la gobernabilidad del sector forestal. c) Facilitar el desarrollo de mercados de carbono. d) Fortalecer los roles de los operadores de justicia ambiental. e) Asignar recursos económicos del <i>Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado</i> para garantizar la conservación, manejo y recuperación de los bosques. f) Disminuir la ocurrencia de incendios forestales e implementar estrategias integrales para su prevención. g) Apoyar la implementación de las acciones del <i>Plan Interinstitucional para la Prevención y Reducción de la Tala Ilegal</i>.

¹⁹ Este porcentaje incorpora la conservación, manejo y restauración de los bosques que se encuentran dentro de zonas de muy alta y alta captación y regulación hidrológica.

Meta	Resultado
2. En 2032, al menos un 29% del territorio del país se encuentra cubierto por bosques naturales y se ha incrementado en un 3% la cobertura forestal por medio de la restauración ecológica en tierras que tienen capacidad de uso para protección y conservación de bosques.	2.1. Se han consolidado esfuerzos entre gobiernos locales, instituciones de gobierno y comunidades, lográndose la conservación, protección y manejo sostenible de los bosques naturales en tierras que tienen capacidad para la protección y producción forestal, y se han implementado acciones de restauración ecológica en las tierras desprovistas de bosques con este mismo tipo de capacidad de uso.
	Lineamientos a) Fortalecer las concesiones forestales comunitarias y promover la organización y participación de las comunidades locales en actividades de manejo forestal sostenible. b) Fortalecer y asegurar la permanencia de los esquemas de incentivos forestales orientados a la protección, conservación y manejo sostenible de los bosques naturales. c) Realizar una restauración ecológica considerando el mapa de restauración ecológica y las tierras con capacidad de uso para la conservación y protección de bosques. d) Implementar incentivos para la conservación y protección de bosques naturales en tierras con capacidad de uso para protección de bosques²⁰, o en territorios que las comunidades locales consideren como prioritarios de acuerdo con sus modos de vida. e) Disminuir la tala ilegal y la presión sobre bosques naturales. f) Fortalecer las acciones de control y vigilancia en áreas de bosques naturales para disminuir la tala ilegal y la ocurrencia de incendios, y realizar, a la vez, un adecuado monitoreo de plagas y enfermedades. g) Replicar experiencias de normas de gobernanza local para la conservación y protección de bosques naturales.

Meta	Resultado
3. Mantener no menos del 2.6% de la superficie terrestre cubierta por plantaciones forestales.	3.1. Se ha hecho una restauración ecológica en las tierras que tienen capacidad de uso para producción forestal por medio de procesos de participación ciudadana, tomando en cuenta los aspectos socioeconómicos de la población. La implementación de los lineamientos para la restauración y el manejo forestal deberá considerar la capacidad de uso y el mapa de restauración forestal elaborado por el Inab.
	Lineamientos a) Implementar incentivos para el manejo sostenible de los bosques y para la restauración ecológica con fines de manejo. b) Fortalecer la industria forestal y monitorear su desempeño. c) Promover plantaciones forestales con fines de producción, priorizando tierras con esta capacidad de uso y tomando en cuenta el mapa de restauración forestal. d) Fortalecer esquemas de certificación forestal. e) Fortalecer la silvicultura de plantaciones forestales y lograr el establecimiento de al menos 170,000 hectáreas de plantaciones forestales con fines de producción, priorizando tierras con capacidad de uso para producción forestal. f) Implementar proyectos de incentivos forestales para el establecimiento de plantaciones con fines de aprovechamiento sostenible, involucrando a grupos organizados a nivel local y/o comunal.

²⁰ Entre las estrategias de protección de ecosistemas estratégicos para la regulación del ciclo hidrológico se incluye la implementación de incentivos forestales para la conservación de bosques en zonas de muy alta capacidad para la captación y regulación hidrológica.

Meta	Resultado
4. Superar los 600 puntos en la efectividad de manejo del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (Sigap).	4.1. Se ha incrementado la generación de bienes y servicios ecosistémicos y se han mejorado las condiciones de vida de la población asentada en las áreas protegidas debido a una mayor participación de las comunidades y actores locales en la administración de dichas áreas y en el aprovechamiento sostenible de sus recursos.
	Lineamientos a) Incrementar la extensión y número de áreas protegidas, priorizando las áreas del Sigap que presentan vacíos de conservación. b) Incorporar a las comunidades asentadas en áreas protegidas en la coadministración de dichas áreas. c) Reducir los vacíos del Sigap para alcanzar una adecuada representación de los ecosistemas naturales presentes en el país. d) Promoción de la participación de las municipalidades en la coadministración de áreas protegidas. e) Fortalecer las concesiones y administración forestal comunitarias en áreas del Estado o municipales. f) Establecimiento de corredores biológicos, especialmente en aquellas áreas que coinciden con zonas de recarga hídrica y con bosques de galería (en las riberas de los ríos y lagos). g) Incremento de la inversión (pública y privada) para mejorar la efectividad de manejo y conservación de las áreas protegidas.
Meta	Resultado
5. Reducir a cero la deforestación anual neta en zonas núcleo de áreas protegidas.	5.1. No existe pérdida de bosques naturales en zonas núcleo del Sigap.
	Lineamientos a) Fortalecer acciones de control y vigilancia en las áreas protegidas. b) Fomentar el manejo productivo de los bosques naturales comunales fuera de zonas núcleo y de otras áreas de interés para la conservación. c) Establecer proyectos Redd+ en zonas núcleo de áreas protegidas. d) Implementar acciones de manejo integrado del fuego. e) Involucrar a las comunidades locales en programas de ecoturismo en zonas núcleo de áreas protegidas. f) Incorporación de las comunidades locales en acciones de capacitación y en el control y vigilancia de las áreas protegidas.
Meta	Resultado
6. Menos del 14% de las especies se encuentra en peligro de extinción.	6.1. Se valora la diversidad biológica y sus servicios ecosistémicos, lo cual se considera una prioridad nacional para el desarrollo humano.
	Lineamientos a) Implementar mecanismos para la valoración estratégica de la diversidad biológica. b) Crear los mecanismos que permitan la investigación, promoción, respeto y protección del conocimiento tradicional ancestral relacionado con la diversidad biológica para mejorar la adaptación al cambio climático. c) Promover la conservación, protección y restauración de la diversidad biológica en sus diversos componentes: ecosistemas, especies y genes. d) Implementar el <i>Protocolo de Cartagena</i> para normar y regular el uso de la biotecnología moderna ante el riesgo. e) Implementar proyectos Redd+ u otras iniciativas relacionadas con la mitigación de gases de efecto invernadero en las áreas protegidas.

- f) Crear incentivos para la conservación de la diversidad biológica.
- g) Diseñar los mecanismos y ejecutar las acciones que permitan la operatividad de los planes maestros de áreas protegidas, las *Políticas Nacionales de Humedales* y la *Políticas Nacionales de Biodiversidad*, entre otras.

Prioridad	Gestión sostenible de los recursos hídricos para el logro de objetivos sociales, económicos y ambientales
Meta	Resultado
1. En el 2032, las instituciones públicas y la sociedad disponen de una Ley de Aguas consensuada, con enfoque de gestión integrada de recursos hídricos.	1.1. La GIRH está internalizada en las competencias y funciones de las instituciones del Estado y en el uso que la sociedad hace de los recursos hídricos para el logro de objetivos sociales, económicos y ambientales. Constituye un proceso sistemático para el desarrollo, asignación y monitoreo del recurso hídrico y sus usos, en el contexto de objetivos sociales, económicos y ambientales. Por otro lado, debe considerarse los cuatro principios de Dublín que han sido la base para la realización de reformas en el sector de los recursos hídricos. Estos principios son los siguientes: • El agua dulce es un recurso finito y vulnerable esencial para mantener la vida, el desarrollo y el medio ambiente. • El desarrollo del recurso hídrico y su manejo deben basarse en un enfoque participativo, involucrando a los planificadores y a los legisladores en todos los niveles. • Las mujeres juegan un papel central en la provisión, manejo y preservación del agua. • El agua tiene un valor económico en todos sus usos competitivos y debe ser reconocido como un bien económico.
	Lineamientos
	a) Realizar una propuesta de ley con enfoque de GIRH que equilibre los intereses de los diferentes sectores de la población. b) Realizar una socialización masiva para la aprobación de la propuesta de ley de aguas en Guatemala. c) Lograr la aprobación de la ley de aguas con enfoque de GIRH, que reconozca los derechos de los maya, xinka y garífuna, y las formas de manejo de las comunidades locales, que asegure agua en calidad y cantidad para las generaciones futuras y que genere beneficios para toda la población. d) Crear los mecanismos legales, institucionales y sociales para la gestión integral de los recursos hídricos. e) Incorporar la participación de la mujer en la toma de decisiones. f) Crear un sistema o instancia nacional que se encargue del monitoreo de la calidad y estado de los recursos hídricos. g) Promover mecanismos de participación ciudadana para el manejo integral de cuencas en el marco de los consejos de desarrollo.

Meta	Resultado
2. El 100% de las zonas consideradas de muy alta capacidad de regulación y captación hidrológica es protegido y manejado sosteniblemente, con enfoque de cuencas hidrográficas y/o de ordenamiento territorial, con pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna, etaria y de género; de acuerdo con el contexto social.	2.1. Se han mejorado las capacidades de captación y regulación del ciclo hidrológico para asegurar la cantidad y la calidad del agua, y se ha disminuido la probabilidad de inundaciones y deslizamientos.
	Lineamientos a) Determinar los sitios prioritarios para la conservación, protección, manejo y restauración de zonas de captación y regulación hidrológica, considerando los contextos socioeconómicos de la población y las formas de organización existentes. b) Implementar incentivos para el manejo sostenible y la restauración ecológica de bosques naturales en zonas de muy alta y alta capacidad de regulación y captación hidrológica. c) Establecer esquemas de pago por servicios ambientales, priorizando áreas estratégicas de bosques comunales. El enfoque de estos esquemas debe ser la mejora de ingresos y beneficios para las comunidades locales, así como la conservación de dichas áreas. d) Establecer prácticas de conservación de suelos y agua en sistemas agropecuarios ubicados en zonas de muy alta capacidad de regulación y captación hidrológica, con pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna, etaria y de género; de acuerdo con el contexto social. e) Implementar prácticas de conservación de suelo y agua en sitios prioritarios²¹ para mejorar la infiltración y disminuir la escorrentía y la erosión de los suelos. f) Establecer esquemas de manejo sostenible en zonas de recarga, considerando la pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna, etaria y de género.

²¹ Esto significa que estas acciones deben impulsarse donde existen tierras con señales de deterioro y que actualmente se están utilizando para actividades agropecuarias.

Meta	Resultado
3.a Al menos 10,000 millones de m3 de agua están siendo almacenados por medio de lagunetas y embalses.	3.1. Se ha incrementado la disponibilidad de agua para consumo humano, para la seguridad alimentaria y la generación de energía eléctrica y la industria; asimismo, se ha mejorado la gestión de las aguas subterráneas. En este ámbito, ampliar la oferta y gestionar los riesgos implica adoptar un conjunto de medidas de regulación del ciclo del agua. Para la implementación de estos lineamientos deben considerarse como una prioridad, en todos los casos, los procesos de socialización y aprobación de las comunidades locales, de tal manera que se tomen en cuenta las prácticas ancestrales en torno al manejo del agua y la existencia de acuerdos entre oferentes del recurso hídrico y beneficiarios.
3.b Se ha reducido a cero las pérdidas de vidas humanas a causa de inundaciones.	Lineamientos a) Realizar balances hídricos en las cuencas hidrográficas. b) Priorizar cuencas de acuerdo con los contextos biofísicos y socioeconómicos para almacenar aguas superficiales por medio de la implementación de obras de almacenamiento (obras hidráulicas y embalses) para la adaptación de los recursos hídricos al cambio climático. c) Realizar estudios sobre caudales ecológicos en todas aquellas cuencas hidrográficas que se consideren como prioritarias para el almacenamiento de agua por medio de obras hidráulicas y embalses con fines de consumo humano, energéticos y riego, de tal manera que se asegure el caudal mínimo necesario para los ecosistemas o para satisfacer las demandas de la población. d) Realizar estudios sobre el estado actual de las aguas subterráneas en el país y elaborar planes estratégicos para su gestión integral. e) Implementar estrategias de gestión para el manejo integral de las aguas subterráneas. f) Diseñar y construir sistemas de riego e infraestructura hidráulica para la generación de energía eléctrica de beneficio para la región semiárida del país. Estos sistemas deben considerar la gestión ambiental y de riesgo. g) Transportar agua entre cuencas hidrográficas con base en criterios ambientales, sociales y culturales, de manera que se extraiga agua de una cuenca con exceso para llevarla a otra con déficit, de común acuerdo entre las comunidades oferentes del recurso y las beneficiarias. h) Aplicar sistemas locales de gestión integrada de sequías e inundaciones que reduzcan a cero la pérdida de vidas y minimicen la pérdida de bienes y medios de vida. Estos sistemas deberán priorizar grupos vulnerables, focalizándose en las áreas que presentan mayores riesgos. i) Establecer un sistema de control de usos de las aguas subterráneas de los mantos acuíferos del Valle de Guatemala, que permita conocer la demanda real y el comportamiento de la fuente, para luego, mediante acuerdos adoptados entre los usuarios, definir normas de aprovechamiento y medidas de manejo, protección y recuperación. Esta experiencia debe replicarse en todo el territorio donde se utilice aguas subterráneas.
3.c Se cuenta con un plan para el manejo integral de las aguas subterráneas y se han generado normas de aprovechamiento y medidas de manejo, protección y recuperación.	

Meta	Resultado
4. Al menos el 50% de las tierras consideradas como de muy alto y alto potencial para riego poseen sistemas eficientes de riego para la mejora de la productividad agrícola.	4.1. Existe mayor productividad agropecuaria para la seguridad alimentaria y para la mejora de las condiciones de vida —principalmente de los hogares en infrasubsistencia y subsistencia— debido a la implementación de obras de riego y a la mejora de su eficiencia.
	Lineamientos a) Promover la organización de productores para mejorar la eficiencia del riego existente y para introducir nuevas áreas de riego, con una perspectiva equitativa y con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna. b) Manejar integralmente las cuencas hidrográficas donde existe riego. c) Desarrollar obras de regulación hídrica adaptadas a los contextos biofísicos y socioeconómicos de los territorios. d) Promover la implementación y utilización de sistemas eficientes de riego para aumentar la producción agropecuaria por medio del uso sostenible del agua con enfoque de cuenca y considerando las dinámicas territoriales. e) Realizar investigación y análisis de costo/beneficio para el uso de aguas servidas municipales en sistemas de riego. f) Introducir obras eficientes de riego, priorizando fincas de infrasubsistencia y subsistencia. g) Elevar la producción y productividad de alimentos para el autoconsumo y el mercado. h) Implementar las acciones descritas en las <i>Políticas Nacionales de Riego</i>.

Meta	Resultado
5. Al menos un 30% de las aguas utilizadas son tratadas y reutilizadas.	5.1. Derivado del tratamiento y la reutilización de aguas, se han mejorado las condiciones de los ecosistemas y la productividad agrícola y las condiciones de vida de la población.
	Lineamientos a) Separar los drenajes de aguas pluviales y residuales para mejorar su tratamiento y reutilización. b) Conectar los sistemas de drenajes de aguas residuales a plantas de tratamiento en todas las zonas urbanas del país. c) Planificar el desarrollo de infraestructura de saneamiento y plantas de tratamiento en áreas rurales de acuerdo con los contextos biofísicos y socioeconómicos. d) Aplicar el reglamento de aguas residuales. e) Aplicar impuestos municipales para el tratamiento de aguas. f) Tratar el 100% de las aguas residuales provenientes de la industria. g) Establecer una planta de tratamiento por municipio para el tratamiento de las aguas residuales.

Meta	Resultado
6. Las 38 cuencas hidrográficas del país cuentan con un índice de calidad de agua.	6.1. En el año 2020, se cuenta con información sobre la calidad y cantidad de agua de las 38 cuencas hidrográficas del país.
	Lineamientos a) Fortalecer las capacidades técnicas del Insivumeh y el MARN para la caracterización de los recursos hídricos en cuencas prioritarias. b) Realizar muestreos sistemáticos para determinar la calidad y cantidad del agua en sitios estratégicos de las 38 cuencas principales del país. c) Con base en información sobre la calidad y cantidad del agua, priorizar cuencas hidrográficas para su manejo integral en el nivel de subcuencas o microcuencas.

Meta	Resultado
7. Incrementar al 90% el acceso a agua potable y saneamiento mejorado.	7.1. La población se ha visto beneficiada por un aumento en el acceso a agua potable y saneamiento mejorado.
	Lineamientos a) Garantizar la potabilización de agua para consumo humano. b) Implementar programas de educación para el uso eficiente del agua, su tratamiento y reutilización. Estos programas deben promover la equidad y considerar la pertinencia de pueblos maya, Xinca, garífuna y de género. c) Ampliar y mejorar la infraestructura de abastecimiento de agua para consumo humano y saneamiento básico, considerando las dinámicas ambientales, de riesgo y las formas de organización local para la administración de dichos servicios en el territorio. d) Promover técnicas de captación de agua de lluvia para consumo humano en áreas rurales y urbanas, como mecanismos de adaptación al cambio climático. e) Realizar plantas de tratamiento en sitios prioritarios en el nivel municipal, considerando la variable de riesgos. f) Separar los drenajes de aguas residuales y superficiales. Los drenajes de aguas residuales deben estar conectados con plantas de tratamiento para mejorar la eficiencia y ampliar su vida útil. g) Implementar las acciones de las <i>Políticas de Agua y Saneamiento</i>.

Prioridad **Tecnificación agrícola y agricultura familiar para la seguridad alimentaria con pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna, etaria y de género**

Meta	Resultado
1. El 100% de los hogares agrícolas en estado de infrasubsistencia y el 50% de los hogares en estado de subsistencia han visto beneficios en sus niveles de productividad agrícola debido a la implementación de proyectos de agricultura familiar y agricultura tecnificada.	1.1. Se ha mejorado la productividad en hogares agrícolas en estado de subsistencia e infrasubsistencia.
	Lineamientos a) Priorizar el logro de los objetivos del plan para la implementación de la <i>Políticas de Desarrollo Rural Integral</i>. b) Realizar estudios que permitan proyectar las demandas de alimentos en el territorio nacional, en función del incremento de la población del país. c) Fortalecer programas de infraestructura de apoyo a la producción y comercialización rural. d) Brindar asistencia técnica y financiera a cooperativas y organizaciones de productores rurales. e) Apoyar la investigación y desarrollo de conocimientos para la producción rural por medio del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (Icta). f) Generación de empleo agropecuario y no agropecuario principalmente en familias en condiciones de subsistencia e infrasubsistencia. g) Implementar acciones de programas y proyectos relacionados con el fortalecimiento de la Agricultura Familiar. Implementar las acciones de las <i>Políticas Nacionales de Riego</i>, orientándolas a los hogares agrícolas en estado de subsistencia e infrasubsistencia. h) Dotar de fondos y apoyar la <i>extensión de producción</i> de granos básicos, hortalizas, frutas y especies pecuarias. i) Promover proyectos productivos que favorezcan la seguridad alimentaria. j) Promover la diversificación de la agricultura rural sostenible. k) Apoyar al sector cooperativo, así como el establecimiento de alianzas multisectoriales para la disponibilidad de alimentos y materias primas para la producción rural. l) Mejorar los procesos de manejo postcosecha (secado y ensilaje de granos básicos). m) Desarrollo de proyectos pecuarios.

- n) Implementar obras hidráulicas para el desarrollo de sistemas de riego para la producción agrícola rural, respetando la percepción y opinión de los pueblos y comunidades locales.
- o) Promover la creación de alianzas público-privadas para el establecimiento de encadenamientos productivos en el área rural.
- p) Impulsar el desarrollo de la investigación y la innovación tecnológica para la producción agrícola rural, considerando las prácticas ancestrales locales y la gestión de riesgo.
- q) Planificar y desarrollar inversiones que permitan mejorar la infraestructura productiva.
- r) Apoyar el acceso a mercados y propiciar el desarrollo agroindustrial con pertinencia de género, etaria y de pueblos maya, xinka y garífuna.
- s) Establecer procesos sistémicos de seguimiento y evaluación que garanticen la calidad del gasto, la rendición de cuentas y la transparencia.
- t) Apoyar la agricultura de patio.
- u) Recuperar suelos degradados por medio de medidas físicas y manejo de agua, en el ámbito familiar.
- v) Implementar proyectos de agricultura tecnificada.
- w) Implementar proyectos alternativos a la agricultura como fuentes de ingreso complementario para las familias, tales como el turismo comunitario y la manufactura de artesanías.

Prioridad	Ordenamiento territorial para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la producción agropecuaria y la adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos.
------------------	---

Meta	Resultado
1. El 100% de los municipios cuenta con planes de ordenamiento territorial integral que se implementan satisfactoriamente.	1.1. Se han mejorado las condiciones de vida de las poblaciones y los bienes y servicios ecosistémicos por medio de la implementación de planes de ordenamiento territorial integral, con enfoque de cuencas hidrográficas. Como resultados asociados se pueden mencionar: • El mejoramiento de las condiciones de vida de la población. • El sobreuso del suelo del territorio nacional no supera el 15%. • Se conserva y recupera el suelo propenso a erosión y que se encuentra en sobreuso para el incremento de la productividad agropecuaria y la dinamización de la economía de las familias rurales. • Se ha reducido la vulnerabilidad de la población ante las amenazas inducidas por el cambio climático. • Se cuenta con territorios ordenados y con marcos jurídicos nacionales y locales que permiten el cumplimiento de las actividades en la zonificación territorial. • Se dispone de los estudios que determinan los límites máximos de expansión de las actividades agroindustriales de acuerdo con la capacidad de uso de la tierra, la disponibilidad de recursos hídricos y los contextos socioeconómicos de las poblaciones locales. • Se ha mejorado y ordenado la ocupación de las viviendas y el desarrollo urbano. • Se realiza un aprovechamiento ordenado y sostenible de las actividades extractivas (minería y petróleo), asegurando la sostenibilidad ambiental, respetando los derechos de los pueblos maya, xinka y garífuna, y mejorando las condiciones de vida de las poblaciones locales (todo bajo el marco del ordenamiento territorial). • Regulaciones adecuadas que consideren las externalidades negativas que surgen de la presión sobre los recursos, particularmente sobre los no renovables. • Incorporar en las políticas, la legislación y los programas los principios del desarrollo sostenible, con el fin de evitar la pérdida de los recursos del medio ambiente. • Acuerdos sociales que incluyan el compromiso de destinar mayores recursos (humanos y financieros), con el fin de mejorar las prácticas de gestión ambiental. • Mejoramiento de los mecanismos de control, evaluación e información ambiental. • Incentivar los procesos productivos relacionados con la generación de energía renovable.

	Lineamientos a) Generar las condiciones sociales y políticas para la implementación de planes de ordenamiento territorial. b) Elaborar planes de ordenamiento territorial integral con enfoque de cuencas que articulen los temas de adaptación y mitigación del cambio climático. c) Articular los procesos de ordenamiento territorial con los instrumentos de planificación existentes y con las políticas públicas relacionadas con el desarrollo rural integral, urbano, ambiental y social. d) Asegurar que todos los planes de ordenamiento territorial cuenten con un carácter participativo, consideren la pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna, etaria y de género, y se enmarquen en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR). e) Establecer consejos de ordenamiento territorial o de cuencas que se encuentren articulados con los consejos de desarrollo. f) Establecer prácticas de conservación de suelos en territorios degradados, considerando la pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna, etaria y de género. g) Implementar incentivos para la utilización de la tierra de acuerdo con su capacidad de uso. h) Lograr consenso social en torno al aprovechamiento de recursos naturales no renovables. i) Realizar evaluaciones nacionales de los impactos ambientales de la explotación minera y petrolera. j) Lograr que el aprovechamiento de recursos naturales no renovables (minería y petróleo) se haga únicamente bajo los lineamientos de un ordenamiento territorial que asegure la sostenibilidad ambiental, respete los derechos de los maya, xinka y garífuna, mejore las condiciones de vida de las poblaciones locales y garantice condiciones dignas para la clase trabajadora. k) Velar por la realización de estudios de impacto ambiental (EIA) de calidad, así como por el monitoreo de las empresas.
Prioridad	Producción agropecuaria para la seguridad alimentaria.
Meta	Resultado
1. Asegurar la disponibilidad de tierras con capacidad de uso para la producción de granos básicos que garanticen la seguridad alimentaria.	1.1. Se ha mejorado la productividad de granos básicos y la productividad pecuaria, lo cual permite garantizar la seguridad alimentaria desde una perspectiva que considera la pertinencia de género, pueblos maya, xinka, garífuna y etaria.
	Lineamientos a) Realizar estudios de taxonomía y capacidad de uso de la tierra para la determinación de tierras potenciales para la producción pecuaria, de granos básicos y para sistemas agroforestales y silvopastoriles. b) Establecer sistemas agroecológicos centrados en el mejoramiento de la producción y la sostenibilidad ecológica de los sistemas de producción. c) Realizar prácticas de conservación de suelo y agua en tierras que se dedican a la producción de granos y que presentan síntomas de deterioro. d) Crear incentivos a los productores que utilicen tierras de acuerdo con su capacidad de uso para la producción de granos básicos. e) Crear cadenas de valor para los principales cultivos básicos en el nivel local. f) Desarrollar infraestructura y las condiciones necesarias para el comercio de productos agrícolas.

Prioridad	Manejo integral y participativo de los desechos sólidos.
Meta	Resultado
1. El 100% de los municipios implementa acciones participativas de manejo integrado de los desechos sólidos y se encuentra organizado para el tratamiento de sus desechos por medio de rellenos sanitarios con tecnología avanzada.	1.1. Se ha mejorado la gestión integral de los desechos sólidos gracias a la participación de las comunidades locales y las municipalidades, y por medio de acciones para la concienciación de la población.
	Lineamientos a) Realizar una sistematización, un diagnóstico y una línea base sobre la situación actual relacionada con la gestión integral de los desechos sólidos en Guatemala. b) Proponer o readecuar las rutas para el tren de recolección de basura con base en los resultados del diagnóstico. c) Ampliar el acceso de la población a servicios de recolección de basura. d) Implementar campañas de concienciación en el nivel local para la participación de la población en el sistema municipal de gestión de residuos y desechos sólidos. e) Realizar propuestas comunitarias o municipales para la implementación de centros de recolección y clasificación de desechos sólidos en lugares estratégicos según condiciones climáticas, orográficas, físicas, infraestructura vial y cercanías de interés o impactos. f) Realizar estudios de impacto ambiental para los botaderos de basura con autorización municipal y para la apertura de nuevos botaderos. g) Construir rellenos sanitarios con tecnología avanzada y considerando la ubicación, geología, tipos de suelo, orografía, condiciones climáticas, accesibilidad e infraestructura, distancia y, sobre todo, los aspectos socioeconómicos y culturales. Según el tipo de tecnología, manejo, aprovechamiento y condiciones topográficas, estos rellenos deberán implementar mecanismos para la impermeabilización de suelos por medio de geomembranas, manejo de lixiviados, diseño de infraestructura para el aprovechamiento de biogás, diseño de la planta de clasificación de residuos, incorporación de básculas y maquinaria pesada, entre otros. h) Diseñar e implementar programas de manejo de desechos y residuos sólidos de alta peligrosidad (industriales, hospitalarios y mineros, entre otros). i) Diseñar los mecanismos para la reutilización, reciclado y comercialización de desechos tanto orgánicos como inorgánicos (con énfasis en residuos electrónicos, cauchos y polietilenos), aprovechando y mejorando las cadenas actuales. j) En las municipalidades o mancomunidades, asegurar una gestión adecuada de los actuales procesos de recolección, manejo, clasificación y separación de desechos, tomando en cuenta a los actores que intervienen en los sistemas actuales. k) Diseño e implementación del reglamento municipal de gestión y manejo integral de residuos y desechos sólidos. l) Promover una iniciativa de ley que reduzca el uso de materiales plásticos y favorezca la utilización de materiales biodegradables y con menor tiempo de descomposición en los procesos industriales, de comercialización y uso. m) Imponer sanciones drásticas a los contaminantes por desechos sólidos o a los que no manejen adecuadamente sus desechos y residuos. n) Eliminación de basureros clandestinos para evitar que los desechos lleguen a los cauces de ríos y los cuerpos de agua. o) A mediano y largo plazos, desarrollar entre la población una cultura de separación y clasificación, reducción, reutilización y reciclaje de desechos. p) Considerar que las propuestas o la implementación de los proyectos para el manejo integral de los desechos sólidos se hagan desde el punto de vista comunitario, municipal, mancomunado, para que sean económica, social y ambientalmente viables.

Prioridad

Gestión sostenible de los sistemas marino costeros, sitios Ramsar y sistemas lacustres y fluviales, considerando la pertinencia de género, de pueblos maya, xinka, garífuna y etaria.

Meta	Resultado
1.a Se implementan planes integrales de manejo en las zonas marino costeras del país, donde se ha mejorado la gobernabilidad.	1.1. El deterioro de las zonas marino costeras, zonas Ramsar, ecosistemas lacustres y los ecosistemas asociados con los ríos principales se ha reducido y se ha promovido su conservación, restauración y manejo sostenible.
1.b La pérdida de cobertura de mangle se ha disminuido a cero.	Lineamientos a) Promover un manejo integrado de cuencas hidrográficas influentes en zonas marino costeras, sitios Ramsar y ecosistemas lacustres, considerando los aspectos biofísicos, sociales y económicos. Este manejo debe tomar en cuenta la participación de la sociedad civil. b) Desarrollar líneas y programas de investigación para la identificación de umbrales óptimos para el aprovechamiento sostenible de recursos hidrobiológicos. c) Cumplir con el marco legal nacional e internacional aplicable al tema marino costero, sitios Ramsar y sistemas lacustres y fluviales. d) Controlar la degradación y contaminación de los ecosistemas en zonas marino costeras, sitios Ramsar, sistemas lacustres y fluviales. e) Conservar y restaurar ecosistemas degradados en los ecosistemas de zonas marino costeras, sitios Ramsar, sistemas lacustres y fluviales. f) Asegurar la conservación y protección de áreas de mangle en las zonas marino costeras. g) Restaurar zonas degradadas de mangle y otros ecosistemas estratégicos de zonas marino costeras, sitios Ramsar, ecosistemas lacustres y ecosistemas asociados con los ríos principales. Esto deberá hacerse con participación de la sociedad civil. h) Diseñar los mecanismos y ejecutar las acciones que permitan la operatividad de la <i>Políticas Marino Costeras</i> y las <i>Políticas Nacionales de Humedales</i>. i) Analizar y mejorar la institucionalidad relacionada con el manejo de lagos y sistemas fluviales para garantizar la conservación y manejo sostenible de los recursos naturales en cuencas y bosques ribereños.
Meta	Resultado
2. Se han ampliado las áreas de las zonas marino costeras, sitios Ramsar, ecosistemas lacustres y pluviales que se encuentran bajo algún mecanismo de uso sostenible y/o conservación.	2.1. Se han mejorado las condiciones de vida de las poblaciones que dependen de los servicios que se generan en las zonas marino costeras, sitios Ramsar y ecosistemas acuáticos.
	Lineamientos a) Normar el aprovechamiento de las especies marinas y costeras de acuerdo con criterios de sostenibilidad (umbrales óptimos) que garanticen oportunidades sociales y económicas en el largo plazo. b) Implementar proyectos de acuicultura que beneficien a poblaciones de escasos recursos. c) Implementar proyectos productivos sostenibles para la diversificación de ingresos en las comunidades locales. d) Incrementar el acceso a servicios públicos de agua potable, saneamiento y electrificación, entre otros.

Meta	Resultado
3. En 2032 existe una mayor gobernabilidad y control de las reservas territoriales del Estado, las cuales están siendo efectiva y eficazmente gestionadas.	3.1. Existen mayores capacidades para el manejo de las reservas territoriales del Estado, tanto en los espacios costeros como en los lagos y ríos del país.
	Lineamientos a) Fortalecer a la institución rectora para garantizar los mecanismos técnicos, administrativos y legales que mejoren la gestión de las reservas territoriales del Estado con propósitos ambientales, de seguridad, económicos, sociales, culturales y recreativos. b) Definir la zonificación de las reservas territoriales del Estado para el manejo sostenible de los recursos naturales y para la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones locales. c) Privilegiar un enfoque de ecosistemas en el manejo de las reservas territoriales del Estado. d) Realizar el catastro de las reservas territoriales del Estado para incrementar ingresos económicos y mejorar la capacidad de gestión de la institución rectora.

Prioridad

Acceso a energía de calidad y con cobertura nacional.

Meta	Resultado
1. Cobertura de energía del 100% en las áreas rurales, para uso domiciliario	1.1. Las condiciones de vida de la población rural han mejorado con el acceso a los servicios que facilita la energía eléctrica, tales como luz residencial, tecnologías de información y comunicación y facilidades de educación, formación y salud.
	Lineamientos a) Ampliar la cobertura de energía eléctrica domiciliar en las áreas rurales mediante el fortalecimiento del programa de electrificación rural. b) Garantizar el servicio básico de energía eléctrica domiciliar, con una tarifa acorde al ingreso de las familias que habitan en las áreas rurales. c) Establecer los mecanismos interinstitucionales que permitan el funcionamiento y acceso permanente de la población a los servicios vitales que necesitan energía. d) Incorporar a la canasta básica el costo de la energía eléctrica.
2. Energía de calidad en todo el país para su utilización en actividades productivas, industriales, comerciales y agrícolas.	Lineamientos
	a) Asegurar que en todo el territorio nacional la energía eléctrica sea constante y estable, independientemente de su fuente de generación. b) Establecer los mecanismos para que el sistema de cobertura de energía esté protegido por instrumentos de transferencia de riesgos y contingencia, para asegurar su funcionamiento a pesar de eventos naturales y antrópicos adversos.

Prioridad

Incremento de la participación de la energía renovable en la matriz energética, considerando la participación ciudadana y con pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna, de género y etaria.

Meta	Resultado
1. Reducir el consumo de leña a 2.00 m³/ persona/año.	1.1. Se ha disminuido el consumo de los volúmenes de leña y se han mejorado las condiciones de salud de los hogares que consumen leña.
	Lineamientos a) Lograr el equilibrio entre la oferta y la demanda de leña que se consume en los hogares.

- b) Establecer al menos 50,000 hectáreas de plantaciones forestales con fines energéticos en sitios altamente prioritarios y que permitan incrementar la oferta de leña, de acuerdo con los contextos biofísicos y socioeconómicos de la población.
- c) Instalar al menos 70,000 estufas ahorradoras de leña, en un proceso con pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna y de género; desde una perspectiva de equidad.
- d) Diseñar los mecanismos para la implementación de la *Estrategia Nacional para la Reducción y Uso Eficiente de la Leña en Guatemala*.
- e) Implementar proyectos alternos de energía para uso domésticos

Meta	Resultado
2. Se ha ampliado la participación de la energía renovable en la matriz energética eléctrica, considerando los precios, la oferta, el cambio climático y los aspectos biofísicos y culturales de la población.	2.1. Se ha ampliado la participación de energía renovable en la matriz energética eléctrica.
	Lineamientos a) Implementar pequeños proyectos hidroeléctricos gestionados en el nivel comunitario, que procuren equidad y que tengan pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna. b) Construir capacidades comunitarias para la administración de pequeños proyectos hidroeléctricos. c) Construir obras para la generación de energía eléctrica por medio de recursos renovables (hídricos, geotérmicos, eólicos, solar y biomasa), tomando en cuenta la legislación ambiental, el <i>Convenio 169</i> de la OIT y los contextos socioeconómicos y culturales de la población. d) Asegurar que el 100% de los nuevos proyectos de energía renovable incorporen los temas de sostenibilidad y cambio climático y, sobre todo, que consideren el <i>Convenio 169</i> de la OIT y los contextos socioeconómicos y culturales de la población. e) Lograr ahorro en el consumo de energía en el sector comercio e industria.

Meta	Resultado
3. El 10% del combustible utilizado se deriva de combustibles no fósiles	3.1. Han disminuido las emisiones de gases de efecto invernadero, incrementándose la calidad del aire y la salud debido a la utilización de combustibles no fósiles.
	Lineamientos a) Revisar y armonizar los marcos legales para la utilización de combustibles no fósiles en el mercado interno. Estas acciones deberán considerar todos los marcos políticos y legales, de manera que no se generen incentivos perversos hacia el ambiente o hacia la sociedad. b) Identificar zonas potenciales para la producción de combustibles no fósiles que no compitan con tierras para producción agropecuaria y que incluyan procesos de socialización a nivel territorial. c) Establecer cultivos para la producción de combustible no fósil que genere beneficios en el ámbito rural y que considere las variables ambientales y de cambio climático.



Estado garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo:
Generar las capacidades políticas, legales, técnicas, administrativas y financieras de la institucionalidad pública, para poner al Estado en condiciones de conducir un proceso de desarrollo sostenible, con un enfoque de derechos en el marco de la gobernabilidad democrática.

Prioridad Fortalecimiento de las capacidades del Estado para responder a los desafíos del desarrollo

Meta	Resultado
1. En 2032, la estructura y funciones de las instituciones públicas han sido reformadas para responder de manera competente, especializada, ordenada y moderna a los desafíos del desarrollo.	1.1. En 2020, el Estado de Guatemala ha concluido y aprobado un proceso de reforma constitucional que responda a las necesidades del desarrollo nacional, al rediseño de las estructuras y órganos de poder, a la descentralización política y económica, y a los nuevos principios orientadores de la economía nacional y la política fiscal.
	Lineamientos
	a) El Organismo Ejecutivo, en función de los resultados globales del desarrollo y por medio de un proceso participativo e integral, diseña y propone una reforma constitucional.
	b) El Organismo Legislativo desarrolla un proceso de revisión y actualización del marco jurídico vigente, para que responda a las reformas constitucionales.
	Resultado
	1.2. En 2020, el Organismo Ejecutivo ha revisado y reformado su estructura, dimensiones y alcances, funciones y marco jurídico y político-institucional.
	Lineamientos
	a) El Organismo Ejecutivo revisa, diseña, propone y aprueba, donde corresponda, una reforma a la <i>Ley del Organismo Ejecutivo</i> y leyes conexas, reglamentos y políticas institucionales. Ello, para adecuar su estructura, dimensiones, alcances y funcionamiento para hacer frente a las necesidades del desarrollo.
	Resultado
	1.3. En 2020, el Organismo Ejecutivo cuenta con una serie de instrumentos de política pública que impulsan las prioridades del desarrollo nacional.
	Lineamientos
	a) El Organismo Ejecutivo, por medio de sus órganos rectores y el acompañamiento técnico de Segeplán, ha diseñado y articulado los mecanismos y herramientas de las políticas públicas.
	Resultado
	1.4. En 2025, el Organismo Legislativo ha diseñado e implementado mecanismos de coordinación y articulación con los otros organismos del Estado para impulsar las políticas públicas relacionadas con los fines del desarrollo nacional.
	Lineamientos
	a) El Organismo Legislativo revisa, aprueba e implementa una política legislativa que permita impulsar las prioridades del desarrollo nacional.
	Resultado
	1.5. Hacia 2025, el Organismo Judicial ha diseñado e implementado mecanismos de coordinación y articulación con los otros organismos del Estado para impulsar una política de justicia acorde con los fines del desarrollo nacional

	Lineamientos
	a) El Organismo Judicial formula, aprueba e implementa una política de justicia acorde con los fines del desarrollo nacional.
	Resultado
	1.6. En 2032, los tres organismos del Estado y los órganos de control se encuentran coordinados y armonizados en función de los fines del desarrollo nacional.
	Lineamientos
	a) El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur) propone un proceso de coordinación interinstitucional para diseñar, en conjunto con los otros organismos del Estado y los órganos de control, un mecanismo de armonización de prioridades, funciones y acciones para responder a las necesidades del desarrollo nacional.
Meta	Resultado
2. En 2032 los funcionarios públicos cuentan con mayores capacidades, competencias y calidades idóneas para responder a los desafíos del desarrollo.	2.1. Hacia el año 2020, el Organismo Ejecutivo ha diseñado e implementado una reforma a su servicio civil, que incluye pero no se limita a la mejora de la carrera administrativa, procesos competitivos y técnicos de ingreso y ascenso, así como mecanismos de evaluación del desempeño asociados con incentivos.
	Lineamientos
	a) Reforma a la <i>Ley del Servicio Civil</i> del Organismo Ejecutivo.
	b) Diseño e implementación de procesos sostenidos y sistemáticos de formación y capacitación de los servidores públicos.
	c) Diseño e implementación de un proceso de modernización y eficacia de los sistemas administrativos y financieros del Estado.
	Resultado
	2.2. En 2025, el Organismo Legislativo ha diseñado e implementado una reforma a su servicio civil, que incluye pero no se limita a la mejora de la carrera administrativa, procesos competitivos de ingreso y ascenso, así como mecanismos de evaluación del desempeño asociados con incentivos.
	Lineamientos
	a) Reforma a la <i>Ley del Servicio Civil</i> del Organismo Legislativo.
	b) Diseño e implementación de procesos sostenidos y sistemáticos de formación y capacitación de los servidores públicos.
	Resultado
	2.3. En 2025, el Organismo Judicial ha diseñado e implementado una reforma a su servicio civil, que incluye pero no se limita a la mejora de la carrera administrativa, procesos competitivos de ingreso y ascenso, así como mecanismos de evaluación del desempeño asociados con incentivos.
	Lineamientos
	a) Reforma a la Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial.
	b) Diseño e implementación de procesos sostenidos y sistemáticos de formación y capacitación de los servidores públicos.

Meta	Resultado
3. En 2032, el Estado ha institucionalizado la probidad y la transparencia como valores que orientan el marco legal y los mecanismos institucionales de la gestión pública.	3.1. Hacia 2020, el Organismo Ejecutivo, por medio de un proceso participativo integral, ha diseñado e implementado mecanismos y herramientas de ética pública (códigos, leyes, reglamentos, etc.), así como mecanismos de mediación educativa que permitan transformar los imaginarios colectivos relacionados con la transparencia y la probidad.
	Lineamientos a) Aprobar el marco jurídico necesario relacionado con los valores éticos de probidad y transparencia, lo que implica la revisión del existente y la promulgación de normas nuevas. b) Garantizar el libre acceso a información pertinente. c) Incluir en el Currículo Nacional Base (CNB) temas vinculados con la ética, la transparencia y la probidad en general, y en el sector público, en particular. d) Fortalecer funciones y mecanismos de coordinación entre las instancias vinculadas con estos temas (Contraloría General de Cuentas, Ministerio Público, Tribunal de Cuentas, entre otras). e) Fortalecer las funciones y mecanismos de control y sanción de la Contraloría General de Cuentas. f) Fortalecer mecanismos de fiscalización y auditoría social. g) Diseñar y aprobar mecanismos de protección a denunciantes. h) Diseñar e implementar procesos de formación en ética pública dirigidos a funcionarios públicos.
Meta	Resultado
4. En 2032 la política fiscal tendrá como objetivo la redistribución del ingreso por medio de una política social más activa y una carga tributaria progresiva.	4.1. En 2032 se han reducido las desigualdades sociales y territoriales como producto de la implementación de una política social y tributaria enfocada en la satisfacción de las necesidades de los sectores vulnerables.
	Lineamientos a) El Conadur, en el marco de sus competencias, propone una reforma fiscal que permita responder a las necesidades y desafíos del desarrollo territorial. b) La asignación fiscal se realiza con base en las prioridades nacionales, con criterios de equidad y disminución de brechas territoriales. c) La asignación fiscal debe priorizar a los sectores estratégicos de educación, salud, seguridad alimentaria, agua, competitividad, empleo e infraestructura social y productiva a nivel nacional.
Meta	Resultado
5. En 2032, se ha fortalecido la planificación, toma de decisiones y ejecución de recursos de la gestión pública en el marco del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR).	5.1. Hacia el año 2020 el Estado ha finalizado un proceso de revisión y actualización del marco jurídico relacionado, haciéndolo coherente con las necesidades del desarrollo en los territorios.
	Lineamientos a) Revisión y actualización de la trilogía de leyes relacionadas con el SCDUR. b) Los procesos de planificación en el marco del SCDUR incorporan, en cada una de sus fases, mecanismos de gestión de riesgo y adaptación al cambio climático. c) Los planes operativos y multianuales están articulados y en línea con los procesos de planificación y programación nacional, en el marco de la planificación para resultados de desarrollo. d) Diseñar instrumentos para que el SCDUR priorice el financiamiento de la inversión con base en una orientación demográfica y territorial, en función de la planificación para la eliminación de las brechas territoriales.

Meta	Resultado
6. En 2032, los gobiernos locales del país cuentan con procesos administrativos, financieros, técnicos y políticos fortalecidos, lo cual sienta las bases para el planteamiento de una nueva regionalización político-administrativa.	6.1. Los gobiernos locales, en 2032, han fortalecido sus mecanismos de gestión administrativa y financiera, recaudación de ingresos propios, el gasto público municipal y el manejo sostenible de la deuda.
	Lineamientos
	a) Actualizar el <i>Código Tributario Municipal</i> .
	b) Los planes operativos y multianuales se encuentran articulados y en línea con los procesos de planificación y programación nacional, en el marco de la planificación para resultados de desarrollo.
	c) Mejorar la calidad administrativa y financiera de los gobiernos locales para lograr una óptima inversión y ejecución presupuestaria.
	d) Las municipalidades desarrollan e implementan políticas específicas para mejorar la recaudación y sus ingresos propios.
	e) Los procesos municipales de planificación territorial, institucional, operativa y multianual se articulan con la programación financiera y son los instrumentos de política municipal para responder a la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos.
	f) Promover un debate nacional sobre una nueva regionalización político-administrativa. En consecuencia, el Conadur deberá plantear la revisión de la <i>Ley Preliminar de Regionalización</i> .
	Resultado
	6.2. Hacia el año 2020, los gobiernos locales están articulados técnica y financieramente con las políticas públicas y los procesos de las instituciones del gobierno central orientados a impulsar el desarrollo local.
	Lineamientos
	a) Las políticas municipales están alineadas con las políticas nacionales, sectoriales e intersectoriales.
	b) Las transferencias que realiza el Estado a las municipalidades se destinan prioritariamente a la inversión social para el desarrollo.
	c) Las municipalidades internalizan en sus procesos administrativos, financieros, técnicos y políticos la variable <i>riesgo</i> como instrumento para generar capacidad de resiliencia.
	Resultado
	6.3. En 2032, se ha concluido la primera fase de un proceso de descentralización de la toma de decisiones en materia de planificación y asignación de recursos financieros para el fortalecimiento de los gobiernos y la ciudadanía local.
	Lineamientos
	a) Implementación de los instrumentos que institucionalizan la descentralización económico-administrativa mediante la transferencia real de competencias y atribuciones, recursos económicos y poder de decisión, desde el gobierno central hacia las municipalidades, de acuerdo con las prioridades del desarrollo nacional.
	b) Implementación de un sistema de monitoreo, fiscalización y evaluación administrativa que garantice la transparencia, probidad y cumplimiento de las funciones asignadas a las autoridades y servidores municipales.
	Resultado
	6.4. En 2020, los gobiernos locales cuentan con mecanismos e instrumentos de gestión que les permiten abordar situaciones comunes en las aglomeraciones urbanas, principalmente en la prestación de servicios básicos, la movilidad social, el transporte, la vivienda y el espacio público.
	Lineamientos
	a) Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos de carácter nacional para la gestión de servicios básicos en aglomeraciones urbanas.
	b) Abordaje de la movilidad social y la accesibilidad urbana por medio de un sistema de asentamientos humanos que considera su interacción y organización a partir de jerarquías, funciones y conexiones.

- c) Implementación de condiciones sociales, económicas y políticas que permitan el acceso a una vivienda digna.
- d) Diseño e implementación de estándares y lineamientos para alcanzar un abordaje integral del espacio público en asentamientos urbanos, priorizando criterios de accesibilidad universal para una convivencia social sana y multicultural.

Meta	Resultado
7. En 2032, los mecanismos de gestión pública se encuentran fortalecidos y se desarrollan en el marco de la eficiencia y eficacia.	7.1. En el año 2032 se han consolidado los mecanismos de gestión pública pertinentes para asegurar una alta eficiencia, eficacia y calidad del gasto público.
	Lineamientos
	a) Establecer los marcos normativos para asegurar la calidad del gasto público. b) Reestructurar el sistema de contabilidad social del gasto público para orientar las necesidades de desarrollo. c) Promover la transparencia del gasto público y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas orientados a la eficiencia y eficacia del gasto público. d) Universalización de la gestión por resultados. e) Asegurar la participación ciudadana en función de la socialización de la gestión pública.
	Resultado
	7.2. En 2032, se ha consolidado la cultura de la reducción de riesgo en todas las instituciones públicas.
	Lineamientos
	a) Diseñar e implementar procesos de formación y capacitación dirigidos a funcionarios públicos en los que se aborde la gestión de riesgo en función del desarrollo. b) Los reglamentos orgánico-institucionales incorporan los temas de riesgo. c) Generar resiliencia por medio de decisiones, acciones y recursos, de acuerdo con las diferentes competencias institucionales.
	Resultado
	7.3. En 2032, el Estado utiliza las herramientas y mecanismos del gobierno electrónico para transparentar la gestión pública, prestar oportuna y eficientemente los servicios y procurar el acercamiento de la gestión pública al ciudadano.
	Lineamientos
	a) Diseñar, aprobar e implementar políticas públicas de inclusión digital. b) Promover el acceso igualitario al equipamiento informático y comunicación virtual en las instituciones públicas y la ciudadanía. c) Adecuar los esquemas organizativos, capacitar a los funcionarios públicos y promover la modernización de la cultura del servicio público y sus resultados.
	Resultado
	7.4. En 2032, la gestión pública cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación de políticas públicas consolidado que permite orientar la toma de decisiones sobre desarrollo, conocer los avances en los resultados, reorientar la planificación y mejorar la rendición de cuentas.
	Lineamientos
	a) Creación de un Consejo Nacional de Evaluación que cuente con autonomía y capacidad técnica para generar, procesar y analizar información objetiva que oriente la toma de decisiones en materia de desarrollo. b) Creación e implementación de mecanismos interinstitucionales para el intercambio, acopio, manejo y uso de información nacional.

- c) Realización de dos censos de población, el primero en el año 2015 y el segundo en el año 2030.
- d) Diseño, propuesta y aprobación de un marco normativo que permita la institucionalización de los mecanismos de seguimiento y evaluación de políticas públicas en el país.
- e) Los temas de gestión de riesgo y adaptación al cambio climático son parte del Sistema Nacional de Evaluación, para asegurar que todos los procesos administrativos, financieros, técnicos y políticos incorporen esta temática para el antes, durante y después de la manifestación de cualquier fenómeno natural adverso.

Resultado

7.5. Hacia 2032, Guatemala cuenta con una institucionalidad dinámica que atiende el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación orientadas a los temas prioritarios del desarrollo nacional y con pertenencia cultural.

Lineamientos

- a) Creación del Instituto Nacional de Información, que rectora y gestiona la información estadística, geográfica y científica del país.
- b) Promoción de la investigación y la innovación tecnológica por medio de la institucionalización de centros de formación y capacitación en materia de desarrollo.
- c) Promover lineamientos de desarrollo científico-tecnológico que apoyen la transformación productiva del país.
- d) Vinculación de la investigación y la innovación para el desarrollo urbano sostenible, con énfasis en la generación de conocimiento en las áreas de interdependencia urbano-rural, Economía urbana y Antropología y Sociología urbana

Resultado

7.6. Hacia 2020, se ha consolidado el Sistema Nacional de Planificación, incorporando estándares, metodologías y lineamientos estratégicos para el acompañamiento técnico en todos los niveles.

Lineamientos

- a) El Organismo Legislativo aprueba la *Ley de Planificación*.
- b) El Estado de Guatemala desarrolla esquemas de planificación tomando como criterios orientadores las decisiones que, al respecto, deriven del Sistema de la Integración Centroamericana (Sica).
- c) El Estado de Guatemala diseña e implementa mecanismos para la toma de decisiones informadas por medio del SCDUR, en respuesta a las tendencias actuales de crecimiento poblacional de las áreas urbanas.
- d) El Estado de Guatemala diseña e implementa, de manera interinstitucional y multinivel, instrumentos de gestión territorial de los asentamientos humanos urbanos y rurales y su vinculación con los principales corredores viales del país.
- e) Apoyar a las municipalidades por medio de criterios e instrumentos al respecto de un sistema de asentamientos humanos urbanos y rurales, para que tengan la capacidad de planificar territorialmente.

Meta	Resultado
8. En 2032, el Estado de Guatemala cuenta con una contundente política exterior vinculada con los requerimientos e intereses nacionales, y con apego a los parámetros de cooperación con la comunidad internacional.	8.1. En el año 2020 se han definido los procedimientos que le permiten al Estado desarrollar su política exterior con apego a los requerimientos constitucionales.
	Lineamientos
	a) Actualizar normas y reglamentos para fortalecer la política exterior a partir del interés nacional y los requerimientos de cooperación con otros Estados y organismos internacionales.
	Resultado
	8.2. En 2020 existen líneas de acción en materia de política exterior que definen la posición del Estado guatemalteco con respecto a relaciones bilaterales, multilaterales y regionales.
	Lineamientos
	a) Establecer mecanismos que coadyuven al establecimiento de una política exterior unificada, coherente y autónoma, que se materialice por conducto de relaciones bilaterales, multilaterales y regionales que privilegien el desarrollo económico nacional y local.
	Resultado
	8.3. En 2020, la política exterior de Guatemala ha establecido una ruta de acción con respecto a las relaciones comerciales regionales e internacionales.
	Lineamientos
	a) Actualizar y concretar procedimientos estratégicos para la firma de convenios y tratados comerciales a nivel regional e internacional, orientados a la promoción de las potencialidades productivas del país.
	Resultado
	8.4. En 2020, la política exterior de Guatemala ha establecido una ruta de acción con respecto al tema migratorio.
	Lineamientos
	a) Elaborar una política migratoria integral orientada hacia la protección de los derechos humanos de los connacionales residentes en cualquier país del mundo.
	b) Promover a nivel diplomático y consular la aprobación de la <i>Ley Migratoria de los Estado Unidos de América</i> , la cual podría beneficiar y garantizar la condición de irregularidad migratoria de miles de guatemaltecos que residen en el referido país.
	c) Incluir a los líderes y representantes de la población migrante en los procesos de negociación que redunden en la construcción de líneas de acción que les benefician.
	Resultado
	8.5. En 2020, la política exterior de Guatemala ha establecido una ruta de acción con respecto a la divergencia con Belice.
	Lineamientos
	a) Orientar la política exterior de Guatemala hacia la búsqueda de una solución negociada del diferendo con la República de Belice, tomando como referentes legales la <i>Constitución Política de la República</i> , las normativas específicas del derecho internacional y lo estipulado por la Corte Internacional de Justicia (CIJ), al amparo del Sistema de las Naciones Unidas (SNU).
	Resultado
	8.6. En 2020, la política exterior de Guatemala ha establecido rutas de acción con respecto al tráfico de personas, drogas y armas.

Lineamientos
a) Guatemala elabora, en alianza con los países miembros del Sica y de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), lineamientos y políticas de alcance regional con el objetivo de controlar, capturar y sentenciar a los responsables del trasiego de drogas, personas y armas. Deberá considerarse, para el efecto, la magnitud y alcances de estos flagelos. b) Promover la efectiva concreción de la <i>Estrategia de seguridad de Centroamérica (Esca)</i>.
Resultado
8.7. En 2020, el Ministerio de Relaciones Exteriores se ha fortalecido institucionalmente (a nivel nacional e internacional) y cuenta con la normativa que regula la carrera diplomática.
Lineamientos
a) Elaborar y actualizar periódicamente la <i>Ley de Carrera Diplomática</i>. b) Incorporar la reglamentación pertinente para la contratación del personal de la Cancillería y de los representantes del servicio diplomático y consular. c) Promover la capacitación y formación, en temas de actualidad internacional, del personal de la Cancillería y de los representantes del servicio diplomático nacional. d) Introducir y promover los mecanismos institucionales que le permitan al personal de Cancillería y a los representantes del servicio diplomático y consular incorporar la concepción de desarrollo nacional en cualquier proceso de negociación bilateral, multilateral y regional, fundamentándolo en la priorización de los intereses del país.

Prioridad	Gobernabilidad democrática
Meta	Resultado
1. En 2032, la ciudadanía es titular de las decisiones del poder público.	1.1. En 2032, el Estado garantiza el respeto a la diversidad y afianza el derecho a la participación ciudadana en los ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales, en los niveles local, regional y nacional.
	Lineamientos
	a) Optimización de los mecanismos de operación y eficiencia técnico-administrativa de los consejos de desarrollo urbano y rural, para que permitan una mayor inclusión de la ciudadanía, particularmente de los sectores excluidos. b) El Organismo Ejecutivo ha revisado y propuesto las reformas necesarias al marco legal que regula las bases y procedimientos de la gestión pública relacionados con la participación social, tanto en el nivel nacional como en el territorial.
	Resultado
	1.2. En 2032, las y los guatemaltecos ejercen una ciudadanía activa en procesos participativos de toma de decisiones y de fiscalización y monitoreo de las acciones del Estado.
	Lineamientos
	a) Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones en los diferentes niveles del territorio. b) Fomentar el conocimiento de los derechos y obligaciones ciudadanos y la cultura democrática para garantizar la participación.
	Resultado
	1.3. En 2032 el Estado garantiza una cultura ciudadana de paz y plena vigencia de los derechos humanos.

Lineamientos	
	a) Diseño e implementación de mecanismos pedagógicos que permitan transformar los imaginarios colectivos relacionados con la violencia y el autoritarismo. b) Diseño e implementación de mecanismos pedagógicos sobre la cultura de la legalidad, paz y derechos humanos.
Meta	Resultado
2. En 2032, el sistema político guatemalteco amplía la representatividad, la inclusión y la transparencia.	2.1. En 2032 existe una amplia participación electoral y política.
	Lineamientos
	a) Garantizar la identificación de todas y todos los guatemaltecos. b) Garantizar el empadronamiento de todas y todos los guatemaltecos mayores de edad. c) Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en todos los niveles (nacional, departamental y municipal). d) Desarrollar mecanismos para acercar el voto a la ciudadanía. e) Diseñar e implementar procesos de formación cívica y ciudadana con pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna, etaria y de género. f) Diseñar e implementar mecanismos para garantizar y promover el voto de las personas con discapacidad, migrantes y residentes del área rural, entre otros. g) Aprobar las reformas al marco jurídico que sean necesarias para garantizar el voto de los guatemaltecos en el extranjero.
	Resultado
	2.2. En 2032, la estructura interna de las organizaciones político-partidarias es democrática e incluyente.
	Lineamientos
	a) Aprobar las reformas al marco jurídico que sean necesarias para garantizar que las organizaciones políticas tomen sus decisiones por medio de mecanismos democráticos de participación. b) Aprobar las reformas al marco jurídico que sean necesarias para garantizar que las organizaciones políticas incluyan a mujeres, jóvenes e indígenas en sus órganos internos.
	Resultado
	2.3. En 2032, el financiamiento público y privado de las organizaciones partidarias es íntegro y transparente.
	Lineamientos
	a) Aprobar las reformas al marco jurídico que sean necesarias para implementar mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en el financiamiento público y privado de las organizaciones políticas y su actividad político-electoral, lo que incluye pero no se limita a garantizar la publicidad de todas las contribuciones monetarias y en especie que reciban. b) Aprobar las reformas al marco jurídico que sean necesarias para reforzar el control del gasto publicitario. c) De manera progresiva y en función de las capacidades del Estado, diseñar e implementar un proceso para reducir el financiamiento privado y aumentar el financiamiento público de las organizaciones políticas.
	Resultado
	2.4. Los procesos electorales a partir del año 2019 garantizan la participación de las mujeres y pueblos maya, xinka y garífuna en condiciones de equidad.

Lineamientos	
a) Aprobar las reformas jurídicas necesarias que garanticen la paridad entre hombres y mujeres en los listados de elección popular. b) Aprobar las reformas jurídicas necesarias que garanticen la representación de los pueblos maya, xinka y garífuna en los listados de cargos a elección popular.	
Meta	Resultado
3. En 2032, los procesos electorales se realizan con integridad, transparencia, eficacia y eficiencia.	3.1. En 2019, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) implementa mecanismos eficientes y eficaces de fiscalización, control y sanción de las organizaciones políticas con dimensión territorial.
	Lineamientos
	a) Aprobar las reformas al marco jurídico que sean necesarias para reforzar los mecanismos de fiscalización y sanción (administrativa y pecuniaria) a las organizaciones políticas. b) Fortalecer los mecanismos de fiscalización y control de las organizaciones políticas en todos los niveles (nacional, departamental y municipal). c) Fortalecer los mecanismos de coordinación del TSE con otras instancias para el control y auditoría del financiamiento de las organizaciones partidarias. d) Diseñar e implementar mecanismos para la integración de los diferentes sistemas de información que permitan identificar el financiamiento de las organizaciones políticas.
	Resultado
	3.2. En 2019, las decisiones del Tribunal Supremo Electoral (TSE) tienen control judicial en única instancia ante la Corte de Constitucionalidad (CC).
	Lineamientos
	a) Reformas a la <i>Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad</i>.
	Resultado
	3.3. En 2019 se crea el Instituto Electoral Nacional para desempeñar las funciones técnicas de organización de los procesos electorales, así como la permanencia de los procesos de formación cívico-ciudadana; el TSE ejerce únicamente la función jurisdiccional en materia electoral.
	Lineamientos
	a) Diseño y propuesta de creación del Instituto Electoral Nacional. b) Reforma al marco jurídico necesario que permita dividir las funciones técnico-organizativas de los procesos electorales de las funciones jurisdiccionales.
Meta	Resultado
4. En 2032, el Estado garantiza la gobernabilidad y la estabilidad social por medio de la reducción sustancial de la exclusión, el racismo y la discriminación.	4.1. En el año 2032 existe una institucionalidad pública permanente que tiene como objetivo la atención y mediación de la conflictividad social, así como la implementación de los procesos de consulta previa y de buena fe de acuerdo con el <i>Convenio 169</i> sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros tratados y convenios signados y ratificados por el Estado de Guatemala.
	Lineamientos
	a) Fortalecer los mecanismos de atención y mediación de la conflictividad agraria y de la conflictividad en torno a la explotación de recursos naturales.

b) Aprobación de una ley ordinaria que incluya la regulación del proceso de consulta previa y de buena fe. Asimismo, una ley de jurisdicción indígena; ley del Día del Pueblo Maya; ley de creación del Instituto de los Pueblos Indígenas para el Desarrollo y la de consulta al pueblo indígena, dichas leyes deberán guardar consonancia con los preceptos constitucionales. Principalmente las garantías a los derechos y libertades individuales. Asimismo, la regulación del proceso de consulta previa y de buena fe debe apegarse al principio de buscar la construcción de consensos en la toma de decisiones públicas; y no como un proceso de sanción o veto en detrimento del ejercicio de otros derechos constitucionales.
Resultado
4.2. En 2020 se ha consolidado un proceso de reconstrucción del tejido social a partir de una cultura de reconciliación.
Lineamientos
a) Fomentar una cultura de reconciliación. b) Culminar el resarcimiento económico y moral de las víctimas del conflicto armado interno.

Prioridad

Seguridad y justicia con equidad, pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna, social, sexual y etaria

Meta	Resultado
1. En 2032, la sociedad guatemalteca se desenvuelve en un contexto óptimo de seguridad y justicia.	1.1. En 2025, el sistema de justicia ha ampliado la cobertura y atención ciudadana en un 80% a nivel nacional.
	Lineamientos
	a) Consolidar los protocolos y funciones de la institucionalidad pública encargada de brindar seguridad y justicia.
	b) Actualizar los procedimientos que permiten identificar y cuantificar fehacientemente los sucesos, percepciones, acciones gubernamentales y costos de los hechos delictivos, con miras a priorizar lineamientos pertinentes.
	c) Generar las condiciones para que cada cinco mil habitantes del país sean atendidos por un juzgado especializado.
	d) Generar las condiciones para que cada cinco mil habitantes sean atendidos por un juez competente.
	Resultado
	1.2. En 2020, la Policía Nacional Civil (PNC) cuenta con cuatro agentes policiacos por cada mil habitantes para garantizar la seguridad de la ciudadanía.
	Lineamientos
	a) Promover y fomentar la formación ciudadana en la Academia de la Policía Nacional Civil.
	b) Propiciar la capacitación y promoción de los cuadros de la PNC.
	Resultado
	1.3. En 2020, el Estado ha actualizado el marco estratégico de seguridad.
	Lineamientos
	a) Diseñar y aprobar una propuesta de actualización de los lineamientos de seguridad que dimensione en su justa medida el abordaje del narcotráfico y la coordinación regional interinstitucional.
	b) El marco estratégico de seguridad es sometido regularmente a revisión y actualización en función de las nuevas demandas del contexto nacional y regional.

Resultado
1.4. En 2020, el 100% de los elementos policiales ha recibido capacitación y ha sido evaluado en temas relacionados con el cumplimiento de sus funciones, el respecto a la ley y los derechos humanos.
Lineamientos
a) Fortalecer el proceso de reforma policial.
Resultado
1.5. En el año 2020 se han diseñado e implementado políticas de prevención para garantizar la seguridad pública.
Lineamientos
a) Diseño e implementación de dispositivos institucionales para el abordaje de la violencia. b) Generación de capacidades institucionales y fomento de la participación ciudadana para contrarrestar amenazas y vulnerabilidades.
Resultado
1.6. En 2020, la política de seguridad y justicia se integra con los marcos regionales de seguridad del Sica.
Lineamientos
a) Diseño y aprobación de normativas y políticas nacionales que responden a los instrumentos y acuerdos regionales en materia de seguridad y justicia. b) Concretar acuerdos regionales con base en la Estrategia de seguridad de Centroamérica (Esca) para hacer frente a las redes de trata de personas, las redes de robo transnacional de vehículos, el tráfico ilegal de armas y el narcotráfico. c) Promover la participación efectiva y vinculante del Parlamento Centroamericano (Parlacén) y la Corte Centroamericana de Justicia en la Esca.
Resultado
1.7. En 2020, se han aprobado las reformas al sistema penitenciario, privilegiando la reinserción social de los y las privadas de libertad, desde un enfoque de derechos humanos
Lineamientos
a) El sistema penitenciario instala un centro de prevención para hombres en cada departamento. b) El sistema penitenciario instala un centro de prevención para mujeres en cada departamento. c) El sistema penitenciario instala un centro de condena y otro de alta seguridad en cada región del país.

Meta	Resultado
2. En 2032, la impunidad ha disminuido sustancialmente, de manera que el país se sitúa en posiciones intermedias de los estándares mundiales de medición de este flagelo.	2.1. En 2020, los procesos jurídicos se desarrollan de manera eficiente, atendiendo a la temporalidad del debido proceso. Ello permite que al país paulatinamente se le ubique en una posición favorable dentro de los procesos de medición certificados.
	Lineamientos
	a) Fortalecimiento institucional, técnico, científico y financiero del Ministerio Público (MP), la Policía Nacional Civil (PNC) y el Organismo Judicial (OJ). b) Neutralidad política de los procesos de administración de justicia. c) Actualización y fortalecimiento de los mecanismos de coordinación de las instancias de justicia.
	Resultado
	2.2. En 2032, se ha reducido la tasa de homicidios a 10 por cada 100,000 habitantes.

Lineamientos
a) Promover acciones que repercutan en el incremento de los índices de educación, salud y empleo en Guatemala. b) Fortalecer los factores pedagógicos y sociales que permitan ampliar la cultura de diálogo y no violencia. c) Apoyar las acciones de prevención de las instancias encargadas de la seguridad pública en el país. d) Fortalecer las acciones del sistema de justicia para la correcta aplicación de las sanciones y penas a quienes infrinjan la ley.
Resultado
2.3. En 2032, se han reducido los hechos delictivos de violencia contra las mujeres y femicidio.
Lineamientos
a) Diseñar e implementar campañas permanentes de divulgación y sensibilización sobre la problemática, así como mecanismos pedagógicos que permitan transformar los imaginarios colectivos relacionados con la violencia contra la mujer y la violencia doméstica.
Resultado
2.4. Hacia el año 2020 se han incrementado las capacidades institucionales para investigar, perseguir, capturar, juzgar y condenar los delitos.
Lineamientos
a) Fortalecimiento de los mecanismos de prevención, debido proceso y sanción.

Anexo 2 Diálogos



Diálogos realizados

Tal como se ha indicado en el capítulo sobre la metodología para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032, se realizaron diálogos territoriales, sectoriales y de armonización con la agenda internacional. Estos esfuerzos se llevaron a cabo tanto con los sectores representados en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur) como con otros sectores de sociedad civil. Para el desarrollo de cada uno de ellos se aplicó diversas metodologías y se obtuvo diversos aportes.

Diálogos territoriales:

Tipo de diálogo	Cantidad de eventos	Número de participantes
Presentación en Codede	22	1,005
Presentación en Comude	137	5,400
Diálogos regionales UTR	8	346
Diálogos departamentales Codede	26	938
Encuestas en municipios	137	2,662
Total eventos y participantes	330	10,351

Las presentaciones se realizaron utilizando como técnicas principales la exposición magistral y la charla socializada. Los aportes que se recibieron de estos eventos estuvieron dirigidos fundamentalmente a reiterar la necesidad de contar con un instrumento de orientación nacional y con una mirada a largo plazo. De las personas consultadas, el 97% indicó que considera importante que el país cuente con un plan de desarrollo de largo plazo.

Los municipios donde se realizaron los eventos son los siguientes:

Agua Blanca; Aguacatán; Cabañas; Cahabón; Canillá; Chahal; Chajul; Chamelco; Chiantla; Chichicastenango; Chinique de las

Flores; Chisec; Comapa; Comitancillo; Concepción; Concepción Chiquirichapa; Concepción Tutuapa; Cubulco; Cuilco; Dolores; El Adelanto; El Chol; El Estor; El Palmar; El Progreso; El Quetzal; El Tumbador; Esquipulas Palo Gordo; Estanzuela; Fray Bartolomé de las Casas; Granados; Guanagazapa; Huitán; Ixcán; Jalapa; Jerez; Jocotenango; Joyabaj; La Gomera; La Reforma; La Tinta; Magdalena Milpas Altas; Mazatenango; Melchor de Mencos; Momostenango; Monjas; Morales; Nuevo San Carlos; Pachalum; Pajapita; Palín; Panajachel; Panzós; Parramos; Pasaco; Patulul; Patzité; Patzún; Pueblo Nuevo; Puerto Barrios; Purulhá; Quetzaltepeque; Rabinal; Raxrujá; Río Blanco; Río Bravo; Sacapulas; Salamá; Salcajá; San Andrés; San Andrés Sajcabajá; San Andres Semetabaj; San Antonio Aguas Calientes; San Antonio Huista; San Antonio Ilotenango; San Antonio Sacatepéquez; San Bartolo Aguas Calientes; San Carlos Alzatate; San Carlos Sija; San Cristóbal Acasaguastlán; San Cristóbal Verapaz; San Diego; San Gaspar Ixchil; San Ildefonso Ixtahuacán; San Jacinto; San Jerónimo; San José El Ídolo, San José La Arada; San Juan Alotenango; San Juan Atitlán; San Juan Comalapa; San Juan Ermita; San Juan Ixcoy; San Juan La Laguna; San Lorenzo; San Lucas Sacatepéquez; San Luis; San Luis Jilotepeque; San Manuel Chaparrón; San Marcos La Laguna; San Marcos, San Marcos; San Martín Jilotepeque; San Miguel Acatán; San Miguel Chicaj; San Miguel Dueñas; San Miguel Panán; San Pedro Carchá; San Pedro La Laguna; San Pedro Necta; San Pedro Pinula; San Pedro Sacatepéquez; San Rafael La Independencia; San Sebastián; San Sebastián; Sansare; Santa Catarina Barahona; Santa Catarina Pinula; Santa Cruz; Santa Cruz Verapaz; Santa Lucía Utatlán; Santa María Chiquimula; Santiago Atitlán; Santo Domingo Suchitepéquez; Sibinal; Sipacapa; Tacaná; Tactic; Tecpán; Todos Santos; Uspantán; Usumatlán; Yupiltepeque; Zunil; Zunilito.

Diálogos sectoriales:

Se realizaron quince diálogos con las instituciones del sector salud, educación, seguridad alimentaria, economía, ambiente, cultura y seguridad. Para ello se aplicó una metodología en la que se partió del conocimiento inicial de los participantes para que completaran las ideas en construcción colectiva. De esa cuenta, se obtuvo aportes para la precisión de metas y lineamientos.

Tema de diálogo / sector	Número de eventos	Número de participantes
Globalización, regionalización, comercio exterior	1	17
Ambiente	2	20
Ministerio Cultura y Deportes	1	25
Reuniones con el sector salud, educación e instituciones con pertinencia temática en los temas de seguridad alimentaria y de seguridad	6	78
Diálogo con instituciones vinculadas con el desarrollo económico	2	37
Presentación a la Comisión de Economía del Congreso de la República	1	10
Reunión con asesores y trabajadores del Congreso de la República	1	20
Reunión equipo K'atun-Segeplán y expertos	1	15
Total	15	222

Diálogos K'atun y agenda internacional (Objetivos de Desarrollo del Milenio y Conferencia de El Cairo)

Se realizaron siete talleres en los que se dialogó sobre la agenda internacional y las prioridades nacionales. En ellos participaron sectores de la sociedad civil, instituciones gubernamentales, representantes del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) y otras entidades internacionales. La metodología se centró en generar el diálogo y reflexión entre los participantes, y sus aportes se orientaron a fortalecer la visión del país para los próximos veinte años. Se identificaron temas y metas estratégicas, así como elementos vinculados con los retos y desafíos que el país enfrenta para promover el desarrollo.

Tipo de diálogo	Cantidad de eventos	Número de participantes
Diálogos ODM / K'atun	7	307

Diálogos con sectores de sociedad civil representados en el Conadur

El ejercicio de diálogo con los sectores de sociedad civil que forman parte del Conadur se realizó con base en una metodología cualitativa que permitió —por la vía del intercambio de experiencias y a partir de la condición del sector representado, con perspectiva de largo plazo— plantear los aspectos estratégicos que, desde los intereses de cada sector, se consideraron relevantes para aportar a la visión y la identificación de estrategias y lineamientos estratégicos del Plan.

Sector/diálogo	Cantidad de eventos	Número de participantes
Garífunas	1	25
Pueblo xinka	1	48
Pueblo maya	1	42
Mopanes	1	51
Mujeres	1	47
Mujeres de Suchitepéquez	1	51
Niñez y adolescencia	1	22
Jóvenes	1	45
Migrantes	1	52
Cooperativistas	1	37
Trabajadores	1	41
Campesinos	1	29
Mipymes	1	33
ONG	1	19
Totales	14	542

Diálogos con otros sectores

Se realizaron reuniones de presentación, conversatorios y otras modalidades de encuentro con otros sectores de la sociedad, tales como la academia, asociaciones de empresarios, organizaciones de mujeres y otros actores de la vida política guatemalteca. El formato utilizado en estos eventos permitió la reflexión crítica sobre la visión de país, las prioridades nacionales, y las formas y mecanismos para provocar los cambios que Guatemala necesita en los próximos veinte años. Se llevó a cabo un total de veinte eventos, en los cuales participaron 1,617 personas.

Tipo de diálogo	Cantidad de eventos	Número de participantes
Diálogo con actores no representados en el Conadur	18	1,388
Taller nacional	1	97
VII Foro de Gobernadores Departamentales	1	22
Sistema de las Naciones Unidas	1	30
Grupo de donantes y embajadores de Guatemala acreditados en otros países	2	80
Totales	24	1,617

Anexo 3

Fichas de variables



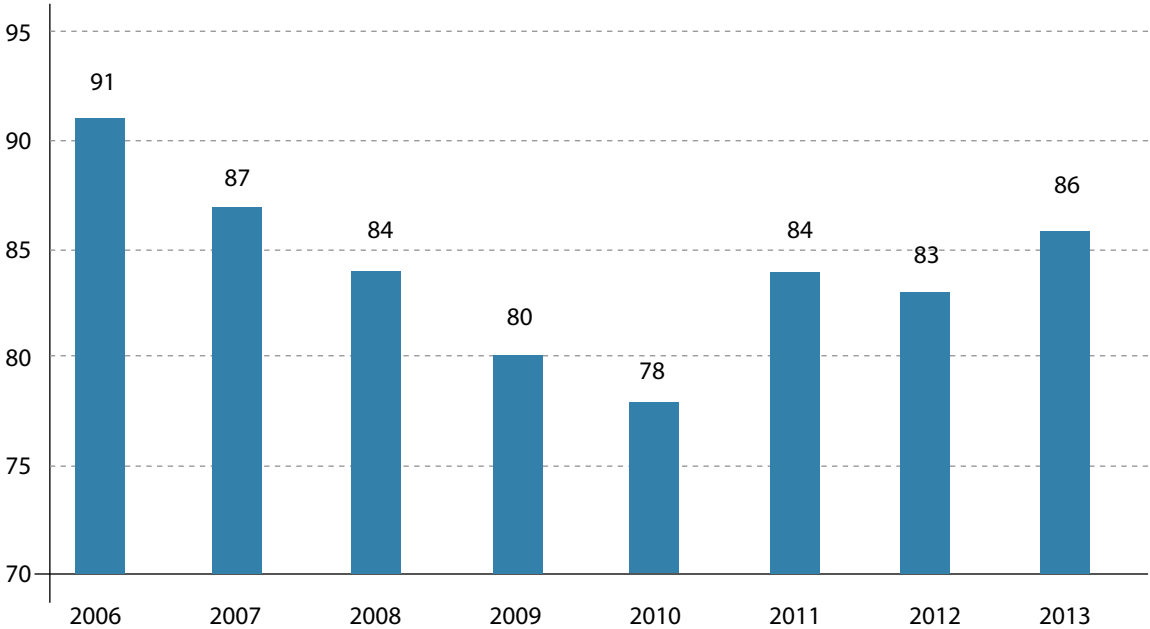
Variables e indicadores

Este apartado corresponde al conjunto de variables e indicadores priorizados que dio lugar a la formulación del *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032*.

Estas variables e indicadores se elaboraron a partir del diagnóstico situacional, los *Acuerdos de Paz* y los aportes recogidos durante los diálogos del K'atun. Se construyeron como un insumo inicial para la fase prospectiva y, a la vez, constituyen la base fundamental para el diseño del sistema de seguimiento y evaluación del *Plan*.

1. Nombre de variable: seguridad alimentaria y nutricional	
Definición	Posibilidad de tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación apropiada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, así como a su adecuado aprovechamiento biológico para mantener una vida saludable.
Indicadores	Desnutrición crónica (43.4% de los niños y niñas menores de cinco años, según la <i>Ensmi 2008/2009</i>).
	Desnutrición global (19.3% de los niños y niñas menores de cinco años, según la <i>Ensmi 2008/2009</i>).
	Disponibilidad de alimentos (producción de granos básicos).
	Acceso a alimentos (costo de la canasta básica y vital; salarios).
	Porcentaje de cobertura de agua entubada (74.8%).
	Porcentaje de cobertura de saneamiento (51.6%).
Problematización	La seguridad alimentaria y nutricional es resultado de la disponibilidad y acceso de alimentos, así como del consumo y aprovechamiento biológico de los nutrientes que contienen. El problema de la inseguridad alimentaria y nutricional se expresa, primordialmente, a través de la desnutrición. Es innegable que la desnutrición está relacionada con las condiciones de desigualdad, los niveles de exclusión social y la pobreza. Aunque existe disponibilidad de algunos alimentos, una parte de la población no tiene acceso a ellos debido a su bajo poder adquisitivo, la falta de oportunidades de empleo y salarios reducidos. Por otra parte, las inadecuadas condiciones ambientales (carencia de agua entubada, de drenajes para la deposición de excretas y el manejo inapropiado de aguas servidas) así como las deficientes condiciones de salud de los individuos y la inocuidad de los alimentos afectan el aprovechamiento de los nutrientes ingeridos por las familias. Cabe señalar que otra de las variables decisivas para el riesgo de inseguridad alimentaria es el impacto negativo de las consecuencias del cambio climático y de los eventos naturales que pueden desencadenar desastres sociales y económicos. Se afecta especialmente a las familias que pierden sus medios de vida y que no tienen la capacidad de recuperación inmediata y mediata.
Análisis de tendencia	Aun cuando algunos datos aluden a una disminución lenta de la desnutrición crónica, hechos como la disminución de la cobertura de agua y saneamiento, el aumento de los precios de la canasta básica, el déficit en el poder adquisitivo de la moneda, y la vulnerabilidad del país ante eventos naturales, nos indican que es preciso seguir generando condiciones de seguridad alimentaria y nutricional.

2. Nombre de variable: condiciones de vida en el área rural	
Definición	Nivel de satisfacción de necesidades básicas de la población que habita en el área rural. Se observa, fundamentalmente, mediante los indicadores de salud, educación, ocupación y pobreza.
Indicadores	Tasa de mortalidad en la niñez del área rural, 51; en el área urbana, 34.
	Tasa de mortalidad infantil del área rural, 38; en el área urbana, 27.
	Alfabetismo.
	Ocupación: tasa bruta de ocupación en el área rural, 64.3; en el área urbano-metropolitana, 60.1; en el resto urbano, 64.6. El promedio nacional es de 63.5.
	Tasa de desempleo abierto: área rural, 1.6; área urbano-metropolitana, 6.7; resto urbano, 2.3.
	Un 84.5% de la población del área rural ocupada en el sector informal.
	Pobreza extrema: área rural, 21.1%; área urbana, 5.1%.
	Pobreza general: área rural, 71.4%; área urbana, 35.0%.
Problematización	Las condiciones de vida en el área rural son precarias, así lo denotan los indicadores de salud, educación, empleo y pobreza. Esta situación es multicausal, pues en ella inciden elementos sociales, históricos y económicos. Entre los elementos históricos se puede mencionar la colonización y el efecto que se dio al desplazar a las poblaciones indígenas hacia áreas de producción de subsistencia. Entre las condiciones económicas, las dificultades de acceso a la tierra, crédito y otros bienes de capital que dinamizan los procesos productivos.
Análisis de tendencia	Debido al modelo económico, se puede indicar que la tendencia de las condiciones de vida es hacia el aumento de la precarización, la concentración cada vez más intensa de la propiedad de la tierra, el sobreuso de los suelos y la ausencia de mecanismos para la financiación de procesos productivos. Estos factores son los principales indicadores de dicha precarización.

3. Nombre de variable: competitividad																			
Definición	Conjunto de factores, políticas e instituciones que determinan el nivel de productividad de un país. ¹																		
Indicadores	Índice Global de Competitividad																		
	Clasificación de país en el <i>Doing Business</i>																		
	<i>Ranking</i> en el Índice de Percepción de la Corrupción																		
	Posición en el tema de crimen y violencia según el Índice Global de Competitividad																		
Problematización	El meollo de la competitividad es lograr una mayor oferta y un uso más productivo de los recursos financieros, el capital físico, los recursos humanos y la tecnología, así como un mayor fortalecimiento de la institucionalidad pública y la gestión macroeconómica. En todas las dimensiones, el país presenta amplias brechas respecto de otros países con un mismo nivel de desarrollo. El indicador de competitividad más reconocido es el Índice Global de Competitividad (IGC). Según este indicador, Guatemala se ubica en una posición muy baja con relación al resto de países de la escena internacional, lo que de alguna manera determina su potencial de crecimiento en el futuro. Algunos indicadores que inciden en esta situación tienen que ver con la prevalencia de un alto nivel de violencia e inseguridad, el ritmo tan pausado en que se incrementa el capital humano (educación y salud), además de la baja acumulación de bienes de capital (maquinaria y equipo), las capacidades tecnológicas y las inversiones en capital físico.																		
Análisis de tendencia	En la serie de gráficas que se presenta a continuación se observa el comportamiento de algunos indicadores que muestran el estado de situación del país en cuanto a la competitividad. Ranking en el índice global de competitividad (IGC)  <table><thead><tr><th>Año</th><th>Ranking</th></tr></thead><tbody><tr><td>2006</td><td>91</td></tr><tr><td>2007</td><td>87</td></tr><tr><td>2008</td><td>84</td></tr><tr><td>2009</td><td>80</td></tr><tr><td>2010</td><td>78</td></tr><tr><td>2011</td><td>84</td></tr><tr><td>2012</td><td>83</td></tr><tr><td>2013</td><td>86</td></tr></tbody></table>	Año	Ranking	2006	91	2007	87	2008	84	2009	80	2010	78	2011	84	2012	83	2013	86
Año	Ranking																		
2006	91																		
2007	87																		
2008	84																		
2009	80																		
2010	78																		
2011	84																		
2012	83																		
2013	86																		

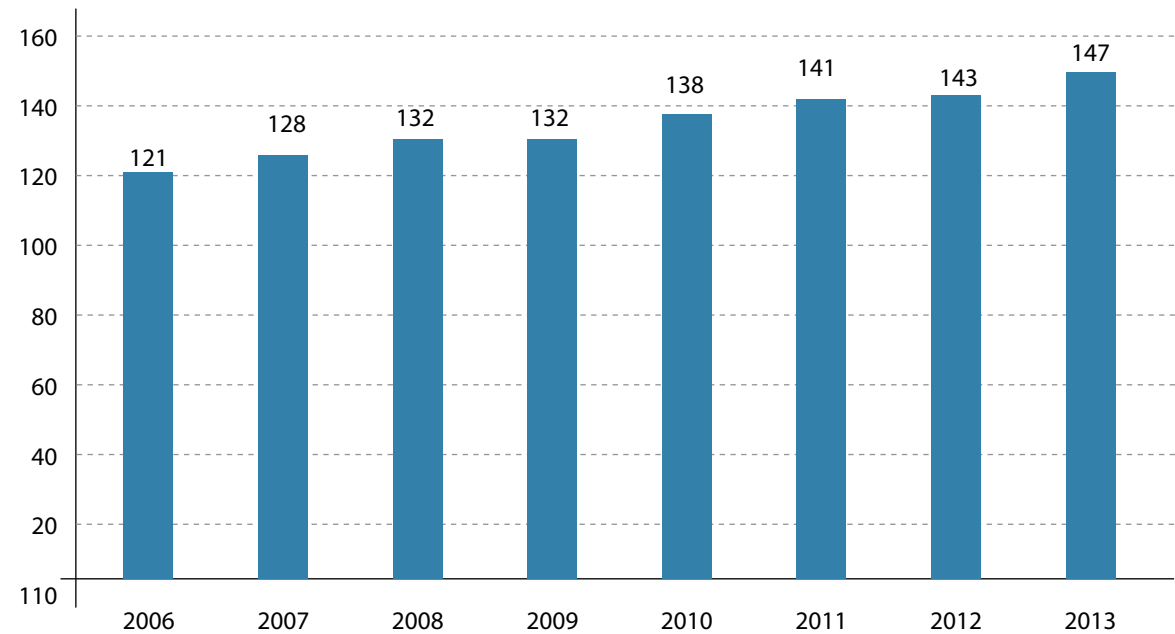
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Foro Económico Mundial.

¹ World Economic Forum (2011), en *Agenda nacional de competitividad*.

3. Nombre de variable: competitividad

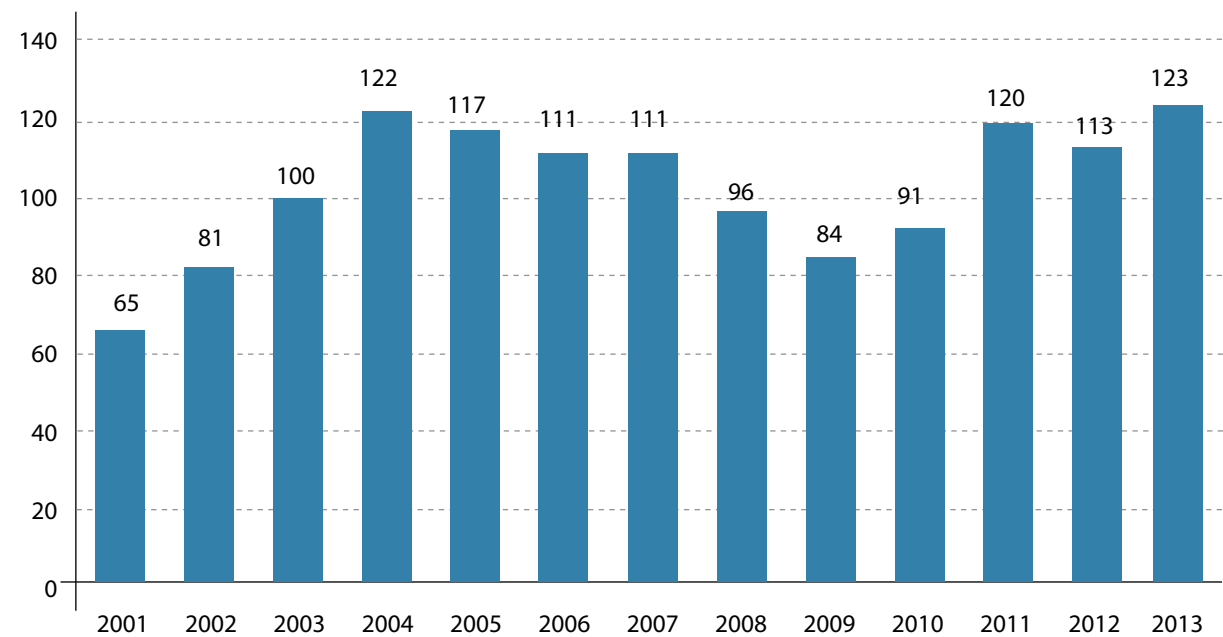
Análisis de
tendencia

Ranking en el tema de criminalidad y violencia según el IGC



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Foro Económico Mundial.

Ranking en el índice de percepción de la corrupción

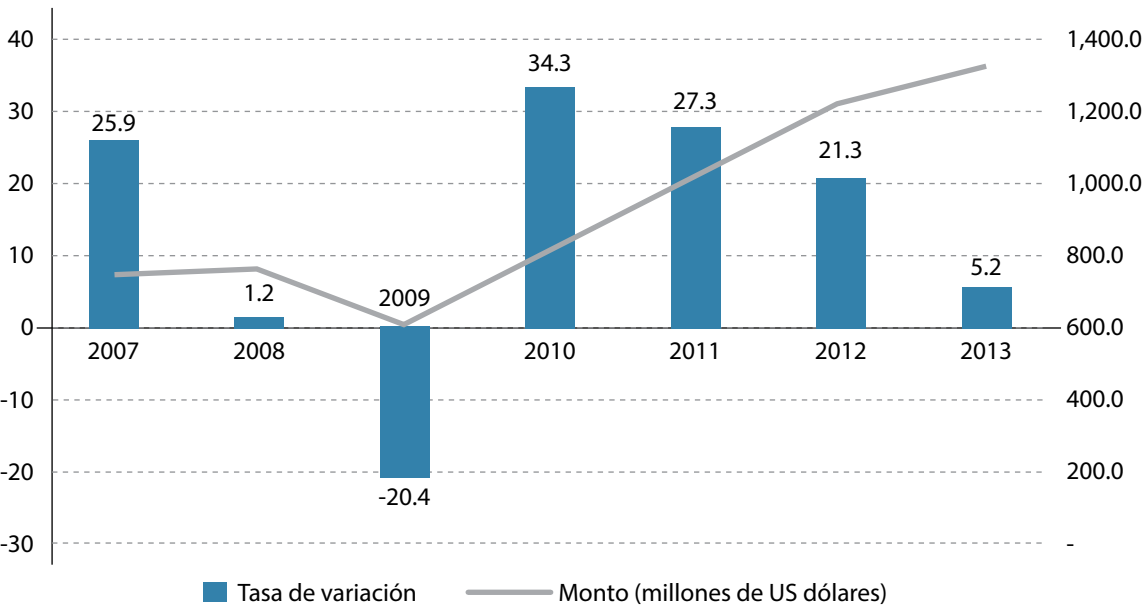


Fuente: Elaboración propia con base en datos de Transparency International.

4. Nombre de variable: inversión productiva																																											
Definición	Recursos financieros destinados a la actividad productiva.																																										
Indicadores	Formación bruta de capital: • Como porcentaje del PIB • En millones de quetzales																																										
	Inversión extranjera directa: • Tasa de variación • Monto (en millones de dólares estadounidenses)																																										
	Inversión pública: • En millones de quetzales • Como porcentaje del PIB																																										
	Porcentaje del crédito total otorgado a las mipymes según saldos de los préstamos (al 31 de diciembre de cada año): • Empresarial menor • Microcrédito																																										
	Crédito total al sector privado (tasa de variación)																																										
Problematización	La inversión en infraestructura, maquinaria y equipo, capital humano, ciencia y tecnología, y emprendedurismo ha sido baja y con tendencia al decrecimiento. Como consecuencia, se observan amplios déficit en el ámbito productivo. Un ejemplo de ello se aprecia en los indicadores de infraestructura que ostenta el país, regularmente más bajos que los que se observan entre países homólogos en el contexto latinoamericano. Los déficit observados en la inversión productiva son resultado de una combinación de causas; algunas tienen que ver con el inadecuado clima de negocios, la falta de certeza jurídica, los altos niveles de inseguridad y delincuencia, la baja capacidad de ahorro del país, las restricciones presupuestarias del Estado, el difícil acceso al crédito para las pequeñas unidades productivas, y el reducido flujo de inversión extranjera.																																										
Análisis de tendencia	A continuación se incluyen gráficas en las que se observa el comportamiento de algunos indicadores que muestran el estado de situación del país en cuanto a la inversión productiva. Formación bruta de capital <table><tr><th>Año</th><th>Como % del PIB</th><th>En millones de quetzales</th></tr><tr><td>2001</td><td>18.3</td><td>28,000.00</td></tr><tr><td>2002</td><td>19.3</td><td>32,000.00</td></tr><tr><td>2003</td><td>18.2</td><td>30,000.00</td></tr><tr><td>2004</td><td>17.4</td><td>28,000.00</td></tr><tr><td>2005</td><td>17.6</td><td>30,000.00</td></tr><tr><td>2006</td><td>19.3</td><td>35,000.00</td></tr><tr><td>2007</td><td>19.1</td><td>38,000.00</td></tr><tr><td>2008</td><td>17.4</td><td>32,000.00</td></tr><tr><td>2009</td><td>15.0</td><td>25,000.00</td></tr><tr><td>2010</td><td>14.3</td><td>24,000.00</td></tr><tr><td>2011</td><td>14.7</td><td>28,000.00</td></tr><tr><td>2012</td><td>14.8</td><td>30,000.00</td></tr><tr><td>2013</td><td>14.6</td><td>32,000.00</td></tr></table> Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de Guatemala.	Año	Como % del PIB	En millones de quetzales	2001	18.3	28,000.00	2002	19.3	32,000.00	2003	18.2	30,000.00	2004	17.4	28,000.00	2005	17.6	30,000.00	2006	19.3	35,000.00	2007	19.1	38,000.00	2008	17.4	32,000.00	2009	15.0	25,000.00	2010	14.3	24,000.00	2011	14.7	28,000.00	2012	14.8	30,000.00	2013	14.6	32,000.00
Año	Como % del PIB	En millones de quetzales																																									
2001	18.3	28,000.00																																									
2002	19.3	32,000.00																																									
2003	18.2	30,000.00																																									
2004	17.4	28,000.00																																									
2005	17.6	30,000.00																																									
2006	19.3	35,000.00																																									
2007	19.1	38,000.00																																									
2008	17.4	32,000.00																																									
2009	15.0	25,000.00																																									
2010	14.3	24,000.00																																									
2011	14.7	28,000.00																																									
2012	14.8	30,000.00																																									
2013	14.6	32,000.00																																									

4. Nombre de variable: inversión productiva

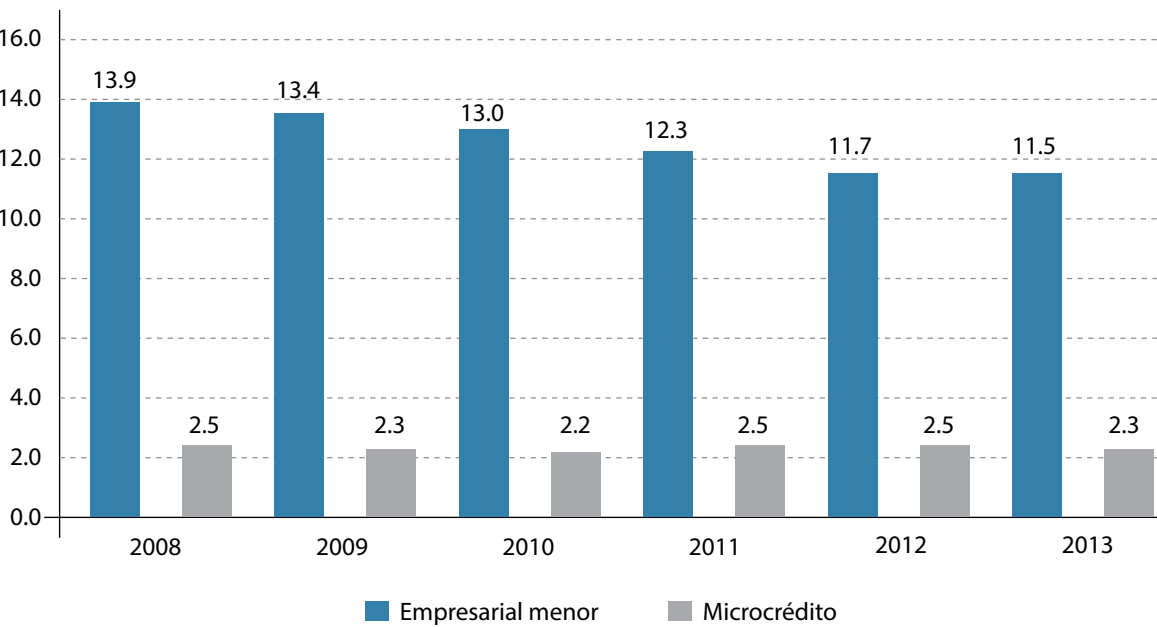
Inversión extranjera directa



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de Guatemala.

Análisis de
tendencia

Porcentaje del crédito total otorgado a las empresas menores y el microcrédito, según saldos de préstamos al 31 de diciembre de cada año



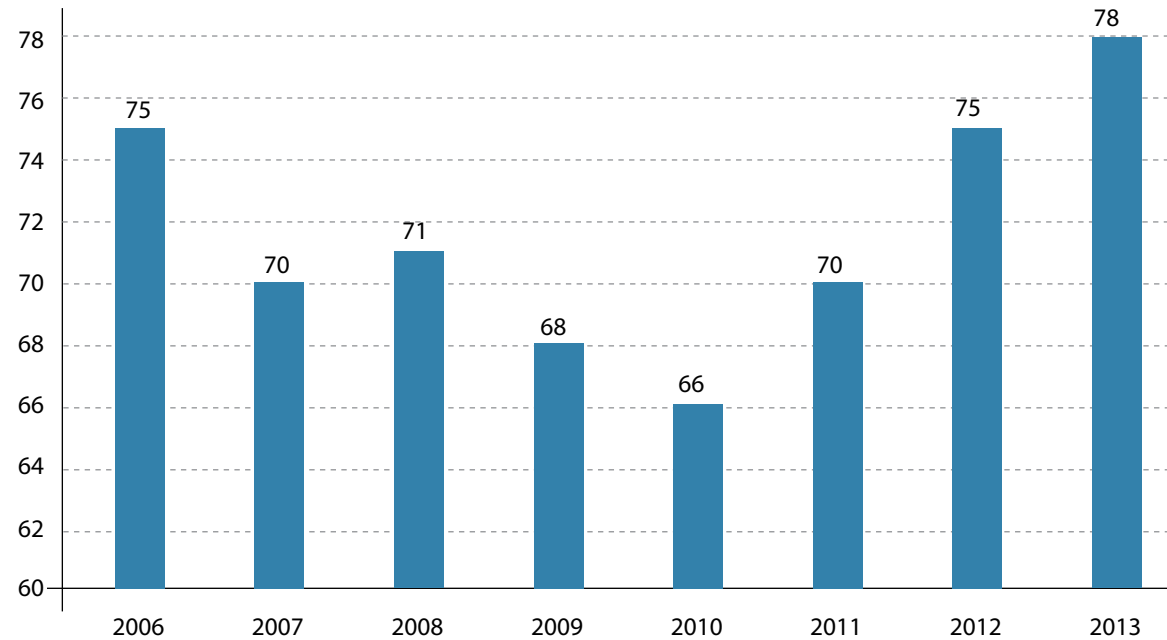
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la superintendencia de bancos.

5. Nombre de variable: acceso, tenencia y productividad de la tierra	
Definición	Acceso a activos productivos, de manera integral, con la sostenibilidad productiva que desarrollen las y los campesinos.
Indicadores	Número de microcréditos con recursos del Estado (69,300 créditos).
	Arrendamiento de tierras con recursos del Estado (unas 89,763 familias recibieron créditos para arrendamiento de tierras, por un monto de Q 231.13 millones).
	Número de beneficiados por programas de transferencia tecnológica (204,667).
	Porcentaje de conflictos resueltos tomando como base el promedio en el periodo 1997-2013, que es de 33.7%.
	Regularización de tierras.
Problematización	Las causas que determinan el acceso a la tierra están vinculadas con el modelo concentrador de distribución de la tierra desde la época colonial. Factores relacionados son: la certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra; las modalidades de uso y producción; la calidad de la tierra; el tamaño y ubicación de las parcelas; el acceso a créditos, tecnologías, capacitación y asistencia técnica; el acceso a mercados; las formas y dinámicas asociativas para la producción agrícola. Históricamente, las políticas de acceso a la tierra se han enmarcado en un modelo tradicional de mercado, lo que ha excluido a amplios sectores de población campesina, particularmente maya, xinka, garífuna y mujeres. Un factor determinante es la debilidad del Estado para dar respuesta y encontrar soluciones a las necesidades del desarrollo rural integral debido, entre otros, a la poca presencia de la institucionalidad pública con pertinencia temática en los territorios. El conflicto armado interno y la falta de acceso a recursos provocada por los elementos planteados generaron migración y abandono de tierras y territorios. Recientemente, los cambios en el uso de la tierra hacia la producción de monocultivos extensivos para la exportación, la expansión de la frontera urbana hacia áreas agrícolas y la limitación de las áreas de conservación, con la consecuente pérdida de recursos naturales, han reconfigurado las causas del deterioro de los medios de vida de la gente en las áreas rurales. En la actualidad, todos estos elementos inciden decididamente en las características y dinámica de la conflictividad agraria.
Análisis de tendencia	Este modelo concentrador y excluyente no permitirá el desarrollo sostenible en el área rural. Como consecuencia, se profundizarán las brechas de desigualdad que afectan a la población campesina, particularmente de los pueblos maya, xinka, garífuna y mujeres. Se deteriorarán aún más los medios de vida de la gente en las áreas rurales. Si continúan las dinámicas y condiciones actuales, el Estado no tendrá la capacidad de dar respuesta a los problemas asociados con el acceso, tenencia y productividad de la tierra y, con ello, aumentará la conflictividad en las áreas rurales.

6. Nombre de variable: infraestructura económica y social para el desarrollo																	
Definición	Base técnica de servicios o instalaciones con que cuenta un país para el desarrollo de su actividad económica y para dar respuesta a las necesidades de la población (de vivienda, agua potable, energía eléctrica y telecomunicaciones, alcantarillado y riego, movilización a través de carreteras, ferrovías, puertos y aeropuertos).																
Indicadores	Longitud de la red vial (en kilómetros): • Asfalto • Terracería • Caminos rurales																
	Número de puertos y aeropuertos																
	Índice de electrificación (en porcentajes)																
	Grado de penetración del acceso a Internet (en porcentajes)																
	Grado de calificación de la infraestructura dentro del Índice Global de Competitividad (IGC)																
Problematización	A pesar de los progresos observados por el país en este sector, aún se observan limitaciones y deficiencias bastante pronunciadas en materia de cobertura, inversiones físicas, altos costos, falta de competencia, calidad de la infraestructura y su distribución desigual en el territorio nacional. Estas limitaciones están frenando la capacidad del país para crecer, competir y mejorar las oportunidades económicas de los pobres. Los elementos dispuestos en la problematización se encuentran relacionados con la disponibilidad de carreteras, energía eléctrica, telecomunicaciones, abastecimiento de agua y saneamiento. Todas, áreas que tienen mayor repercusión en el crecimiento, la competitividad y el bienestar de la población. El indicador que recoge con mayor precisión el estado de situación del sector es el de infraestructura del IGC, en el que se observa un deterioro en los últimos años, luego de haberse presenciado una reducción sostenida. El comportamiento de dicho indicador se encuentra condicionado, entre otros, por: el bajo nivel de inversión; la poca calidad de las inversiones; los escasos niveles de asociación público-privada; el fortalecimiento del marco regulatorio (que pasa por una mayor participación del Estado y la necesidad de vincular las inversiones con el aumento de la productividad y la competitividad, sin socavar los objetivos sociales).																
Análisis de tendencia	A continuación, gráficas que describen el comportamiento de algunos indicadores al respecto del estado de situación del país en materia de infraestructura económica y social. Grado de penetración del acceso a internet (en porcentajes) <table><thead><tr><th>Año</th><th>Grado de penetración del acceso a internet (en porcentajes)</th></tr></thead><tbody><tr><td>2000</td><td>0.6</td></tr><tr><td>2005</td><td>6.1</td></tr><tr><td>2008</td><td>10.2</td></tr><tr><td>2009</td><td>14.8</td></tr><tr><td>2010</td><td>16.8</td></tr><tr><td>2011</td><td>16.5</td></tr><tr><td>2012</td><td>16.2</td></tr></tbody></table> Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Unión Internacional de telecomunicación (UIT).	Año	Grado de penetración del acceso a internet (en porcentajes)	2000	0.6	2005	6.1	2008	10.2	2009	14.8	2010	16.8	2011	16.5	2012	16.2
Año	Grado de penetración del acceso a internet (en porcentajes)																
2000	0.6																
2005	6.1																
2008	10.2																
2009	14.8																
2010	16.8																
2011	16.5																
2012	16.2																

6. Nombre de variable: infraestructura económica y social para el desarrollo

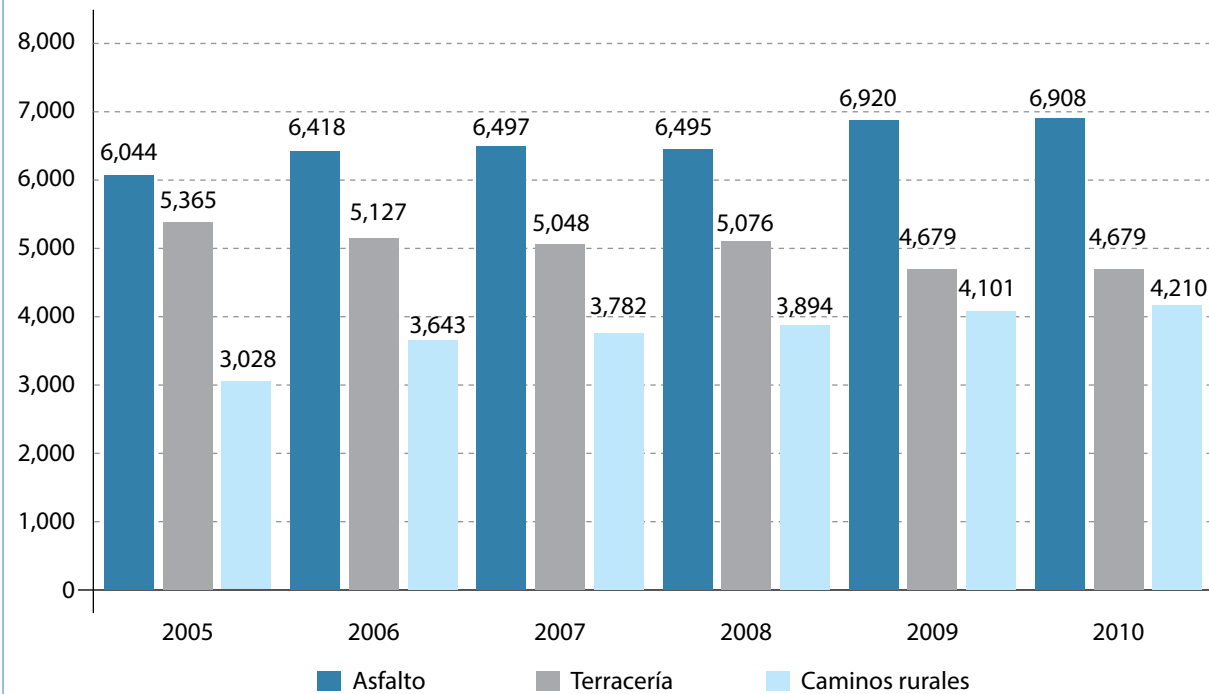
Grado de calificación de la infraestructura dentro del IGC



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Foro Económico Mundial.

**Análisis de
tendencia**

Longitud de la red vial (en kilómetros)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la dirección general de caminos, del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda.

7. Nombre de variable: educación (cobertura educativa en todos los niveles y calidad de los aprendizajes)	
Definición	La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.
Indicadores	Analfabetismo mayores 15 años: 17.46%. Encovi 2011
	Analfabetismo juvenil: 13.45. Encovi 2011
	Tasa neta de escolaridad en el nivel preprimario: 44.91/Mineduc: 2012
	Tasa neta de escolaridad en el nivel primario: 89.11/Mineduc: 2012
	Tasa neta de escolaridad en el ciclo básico: 43.23/Mineduc: 2012
	Tasa neta de escolaridad en el ciclo diversificado: 24.16/Mineduc: 2012
	Tasa de repitencia en el nivel primario: 11.83/Mineduc: 2012
	Tasa de repitencia en el ciclo básico: 5.63/Mineduc: 2012
	Tasa de retención en el nivel primario: 95.06/Mineduc: 2012
	Tasa de retención en el ciclo básico: 93.11/Mineduc: 2012
	Tasa de promoción en el nivel primario: 85.69/Mineduc: 2012
	Tasa de promoción en el ciclo básico: 68.19/Mineduc: 2012
Problematización	El desarrollo humano y los medios sostenibles de vida de la población se ven afectados. No ingresar al sistema educativo es una primera expresión de desigualdad social y exclusión educativa; a ello se agrega el fenómeno de la deserción intra e interanual y el bajo logro educativo. La calidad educativa enfrenta desafíos en el marco de una sociedad cambiante en cuanto al acceso a la información, el conocimiento y la tecnología. También es preciso tomar en cuenta las transformaciones en los significados culturales en que se desenvuelven los procesos de enseñanza y aprendizaje, en los cuales se sustenta el desarrollo de las personas, especialmente de los niños, niñas y adolescentes (quienes constituyen el potencial bono demográfico). Asimismo, la calidad educativa repercute en la formación del capital humano para mejorar la productividad y competitividad del país. Las causas principales que afectan el desarrollo humano y los medios sostenibles de vida son la desigualdad y la pobreza, que además limitan el acceso a servicios básicos tales como agua y saneamiento; el acceso a los servicios de salud; al sistema educativo; la disponibilidad, acceso y aprovechamiento biológico de los alimentos (que tienen como consecuencia la degradación del ambiente, la mortalidad materno infantil, la desnutrición crónica, el analfabetismo y la baja calidad de vida).
Análisis de tendencia	En la última década, la cobertura educativa ha mejorado, principalmente en el ciclo básico. Sin embargo, la tasa neta de escolaridad en los niveles preprimario y primario ha decrecido. De mantenerse esa tendencia en un mediano plazo, los logros en la reducción del analfabetismo y en el aumento de los años de escolaridad de la población podrían revertirse. Asimismo, es preciso considerar el crecimiento demográfico y el cambio de estructura de la población por rango de edad, de manera que el bono demográfico sea positivo para el país. Por otra parte, es necesario reflexionar sobre los factores contextuales (económicos, políticos, sociales y culturales) que limitan el acceso, la permanencia y el logro educativo en el nivel primario, con el fin de mejorar el desarrollo humano y económico del país.

8. Nombre de variable: asentamientos humanos urbanos y rurales con patrones de crecimiento y desarrollo desordenado	
Definición	Sistema de lugares poblados que se relaciona desordenadamente en torno al área metropolitana de Guatemala para suministrar bienes, productos, servicios y alimentos a la población y a otras actividades que se realizan.
Indicadores	Estructura y jerarquía urbana nacional. Según la población, se refiere a la clasificación de asentamientos humanos urbanos y rurales, de acuerdo con las siguientes categorías: 1. Área metropolitana 2. Ciudades intermedias 3. Ciudades intermedias emergentes 4. Ciudades mayores 5. Ciudades menores 6. Ciudades menores emergentes 7. Lugares poblados mayores 8. Lugares poblados 9. Lugares poblados fronterizos Clasificación funcional de los centros urbanos más importantes (según el grado de especialización de servicios que prestan a la población y a otros lugares poblados cercanos). Tipología por lugar poblado (según el grado de conectividad y las características biofísicas del entorno de cada lugar poblado).
Problematicación	Fuerte concentración poblacional y de la producción, acompañada de alto centralismo en las decisiones de inversión pública hacia el resto del país con respecto al área metropolitana y la ciudad capital. Debilidad en la promoción del desarrollo urbano y en la evaluación y seguimiento de las políticas, planes, programas y proyectos, lo cual dificulta el logro de mayor eficiencia en el desempeño de las ciudades e impacta el nivel de calidad de vida de las personas. Estos problemas de calidad de gestión se traducen en una baja velocidad de respuesta a los ciudadanos, pues la mayoría de municipios no dispone de instrumentos de gestión y planificación urbana y territorial adaptados a las condiciones sociales, económicas y geográficas de sus jurisdicciones y a sus competencias. No se cuenta con insumos e instrumentos técnicos y legales que permitan a las oficinas de planificación municipal gestionar de mejor manera su territorio a partir del conocimiento de las relaciones funcionales de los lugares poblados, hacia lo interno y externo del territorio. Fuerte concentración de la riqueza con grandes diferencias entre el ingreso mayor y el menor; es decir, Guatemala es uno de los países con mayor desigualdad en Latinoamérica, con severas disparidades entre las áreas urbanas y las rurales. Como consecuencia de ello, se presentan agudos problemas sociales y económicos, así como fuertes impactos medioambientales en el país y en la mayoría de ciudades.
Análisis de tendencia	Por el crecimiento natural de la población que se prevé de acuerdo con las proyecciones realizadas para el año 2027, se producirá un fenómeno creciente de concentración de la población en centros poblados de carácter urbano y, con ello, la posición de estos se modificará considerablemente. Al analizar este fenómeno bajo el enfoque sistémico, las ciudades intermedias aumentarán sus niveles de urbanización y, con ello, también la interrelación de las áreas de influencia en el marco de la red de ciudades intermedias, hasta cubrir la totalidad del territorio nacional.

9. Nombre de variable: gestión integral sostenible del territorio con enfoque de cuencas hidrográficas		
Definición	Se consideran como elementos que se transversalizan en esta variable lo relativo a la proporción de áreas protegidas, la gestión del recurso hídrico, utilización del suelo y biodiversidad, entre otros. Todos, factores indispensables para desarrollar un proceso de gestión integral del territorio.	
Indicadores	Proporción de la superficie terrestre cubierta	34.20%
	Proporción de la superficie terrestre que conforma el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (Sigap)	31.04%
	Efectividad de manejo de las áreas protegidas	441 puntos
	Proporción de especies en peligro de extinción	14.61
	Proporción del total de recursos hídricos utilizados	16.40%
	Capacidad de almacenamiento de agua	1.50%
	Proporción de la superficie terrestre con sobreutilización del suelo	15%
	Porcentaje de hogares con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable	74.80%
	Porcentaje de hogares con acceso a servicios de saneamiento mejorados	51.60%
	Porcentaje de la población que utiliza leña para cocinar	82.30%
	Proporción de la superficie terrestre cubierta	34.20%
	Proporción de la superficie terrestre que conforma el Sigap	31.03%
	Efectividad de manejo	441 puntos
	Aprovechamiento anual de la disponibilidad total de agua dulce	16.40%
	Capacidad de almacenamiento de agua	1.50%
	Proporción de la superficie terrestre con sobreutilización del suelo	15%
	Proporción de la erosión del suelo en áreas sobreutilizadas	57%

10. Nombre de variable: acceso a servicios de salud (cobertura y calidad)	
Definición	La salud es considerada un derecho individual, un bien común y un elemento fundamental de la seguridad humana; implica generar condiciones en las cuales todos puedan vivir lo más saludablemente posible (bienestar psicológico, físico y social). Esto significa disponibilidad de servicios de salud, condiciones de trabajo saludables y seguras, vivienda adecuada y alimentos nutritivos.
Indicadores	Morbilidad de la población por ciclo de vida
	Mortalidad infantil
	Razón de mortalidad materna
	Prevención y atención de VIH
Problematización	La población guatemalteca vive los efectos de una transición demográfica, epidemiológica y nutricional, los cuales se encuentran condicionados por un contexto que ha adquirido nuevos matices. Una población que va envejeciendo; un bono demográfico en aumento; una migración que avanza, dejando familias desintegradas; una intensa y desordenada urbanización; un crecimiento económico que ha sido lento e inestable; una constante desigualdad de ingresos en las familias, el elevado desempleo o el aumento de la economía informal; una progresiva degradación del ambiente a nivel mundial, cuyos efectos sitúan a Guatemala en las más altas condiciones de vulnerabilidad. Ante este escenario, la salud de la población se ve afectada no solo por enfermedades infecciosas, nutricionales y maternas e infantiles, sino que a ellas van sumándose otros problemas de mayor complejidad y costo como el VIH/sida, las enfermedades cardiovasculares, obesidad, cáncer, diabetes, insalubridad mental, drogadicción y violencia. Las causas principales que afectan el desarrollo humano y los medios sostenibles de vida son la desigualdad y la pobreza, que además limitan el acceso a servicios básicos tales como agua y saneamiento, el acceso a los servicios de salud, al sistema educativo, la seguridad alimentaria y nutricional y la vivienda. Todo ello tiene como consecuencias la degradación del ambiente, la mortalidad materna e infantil, la desnutrición crónica, el analfabetismo y la baja calidad de vida.

10. Nombre de variable: acceso a servicios de salud (cobertura y calidad)

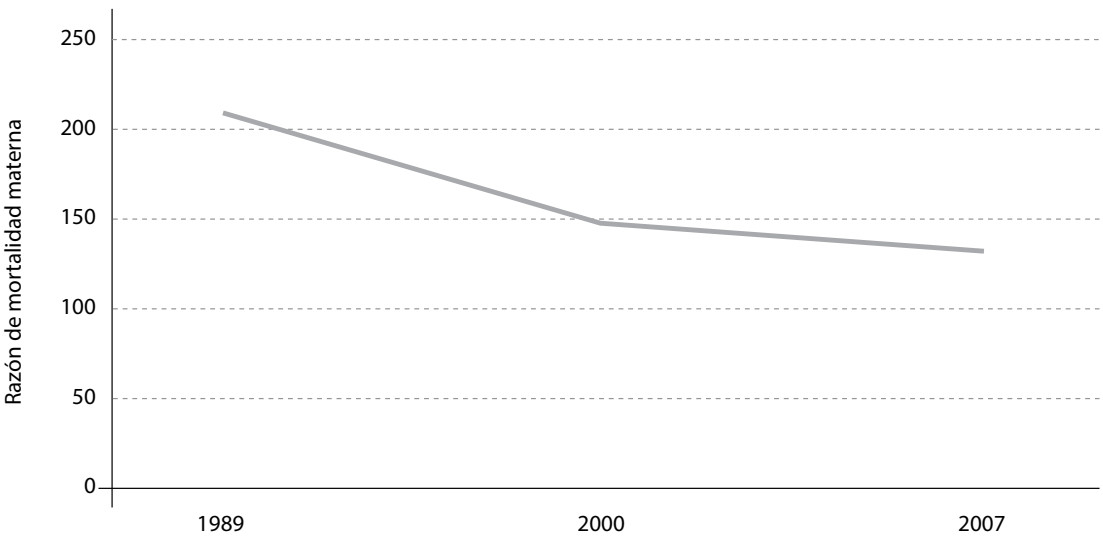
A pesar de que la mortalidad infantil ha presentado un descenso progresivo en los últimos años, la tasa de Guatemala continúa siendo la más elevada de la región. Además, entre las características del flagelo persisten importantes diferencias entre el área rural y urbana, y entre la población indígena y la no indígena. Para mantener la tendencia decreciente es necesario profundizar los esfuerzos integrales en educación, el acceso al agua potable y el saneamiento adecuado, una buena alimentación, la protección de la infancia y el empoderamiento de la mujer. Todos estos factores aumentan las posibilidades de supervivencia y desarrollo del niño.

Por otra parte, también se observa un decrecimiento en la razón de mortalidad materna; sin embargo, atender las cuatro demoras que influyen en una adecuada atención obstétrica requiere intervenciones integrales que permitan efectivamente mantener una tendencia decreciente en el mediano y largo plazos.

A continuación se incluyen dos gráficas en las que se describen algunos de los indicadores mencionados.

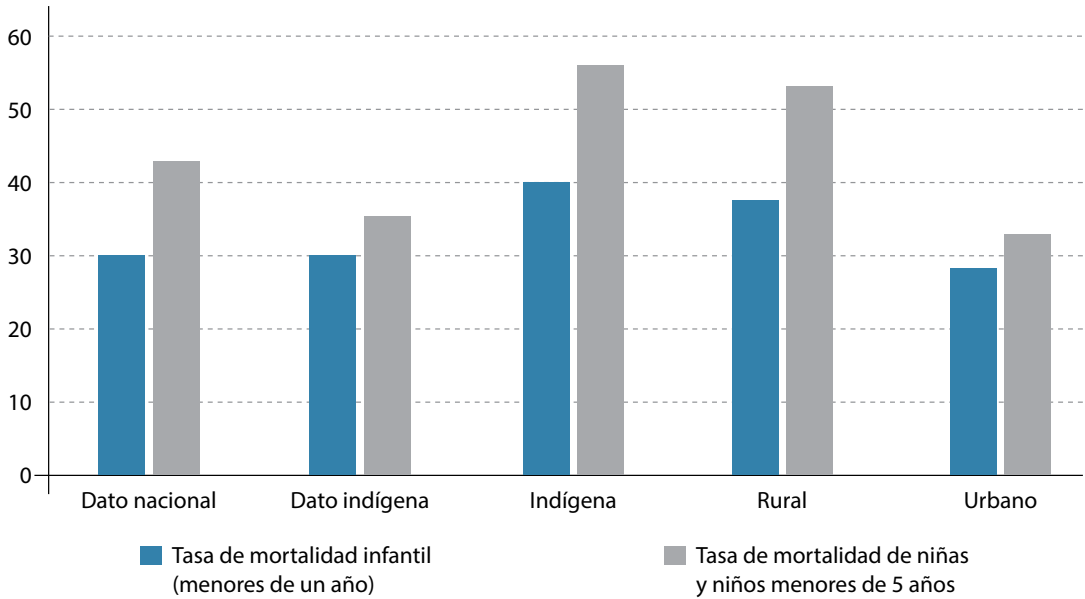
Análisis de
tendencia

Razón de mortalidad materna por cada 100,000 nacidos vivos*



Fuente: Segeplán (2010). Tercer informe de avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; Segeplán/MSPAS (2011). Estudio nacional de mortalidad materna.

Tasa de mortalidad en la niñez



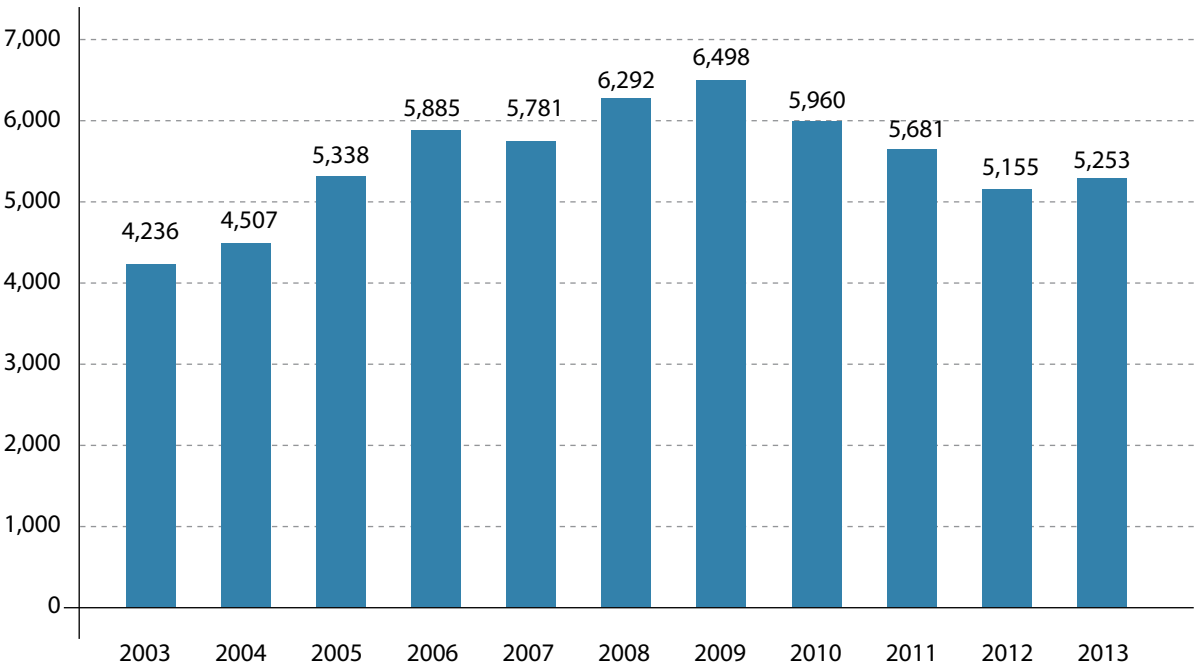
Fuente: Segeplán (2010). Tercer informe de avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años. Guatemala: Serviprensa, 2010.

11. Nombre de variable: seguridad y justicia	
Definición	La seguridad y la justicia constituyen dos de las obligaciones más significativas del Estado. Seguridad implica la posibilidad de la plena convivencia, sin presiones, temores y amenazas que limiten el desarrollo individual y colectivo. La justicia es la condición suprema que garantiza el respeto de las obligaciones y deberes de todo ciudadano.
Indicadores	Tasa de homicidios
	Tasa de femicidios
	Tasa de hechos delictivos contra la propiedad
	Número de lesionados por año
	Evolución histórica de la incidencia criminal acumulada
	Número de casos de violencia contra mujeres registrados ante el Organismo Judicial
	Número de casos de violencia contra niñas y adolescentes registrados ante el Organismo Judicial
	Planes de prevención
	Fuerzas de Tarea
	Estado de fuerzas (número de agentes)
	Número de jueces especializados
	Número de juzgados especializados
	Tasa de denuncias
	Tasa de sentencias
	Niveles de impunidad
	Número de instituciones del sistema de seguridad y justicia en el nivel departamental
	Número de instituciones del sistema de seguridad y justicia en el nivel municipal
Problematización	Los altos niveles de inseguridad y la lenta e inadecuada aplicación de la justicia desembocan en alarmantes situaciones de inestabilidad social e ingobernabilidad.
Análisis de causalidad	Ausencia de planes nacionales de prevención de la violencia y el delito, corrupción e impunidad en la aplicación de la justicia. Alarmantes condiciones de pobreza, hambre, analfabetismo e insalubridad. A continuación se incluye una serie de gráficas que ilustran algunos de los indicadores mencionados.

11. Nombre de variable: seguridad y justicia

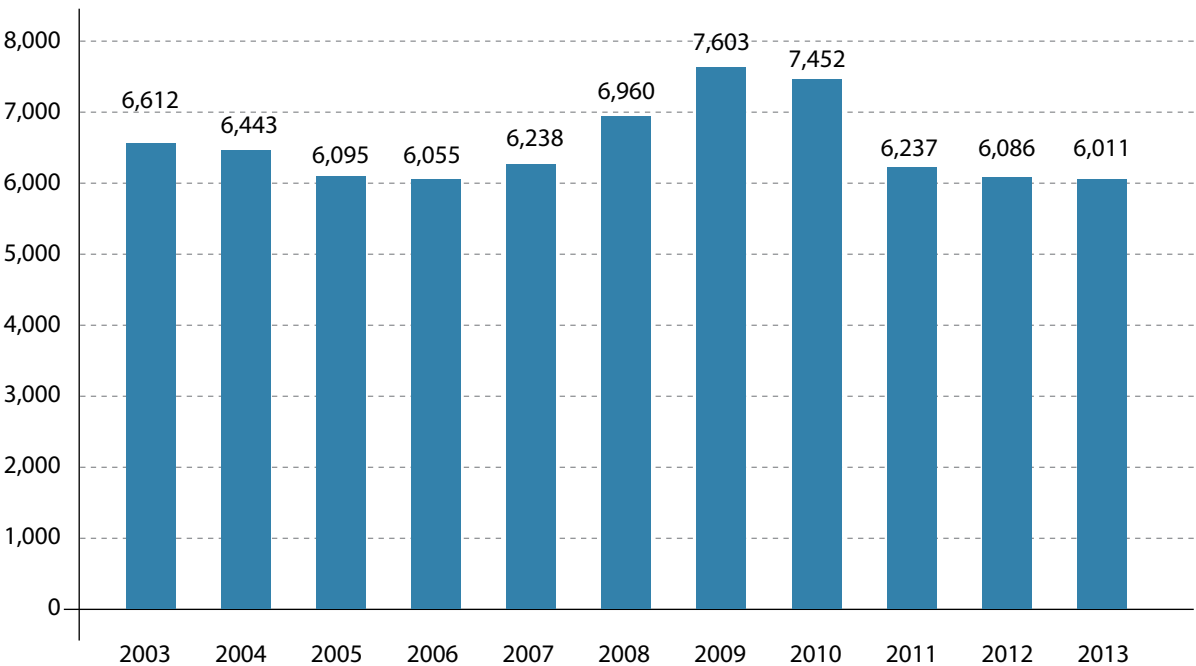
Análisis de
causalidad

Guatemala: tasa de homicidios (2003-2013)



Fuente: Departamento de estadísticas de la PNC.

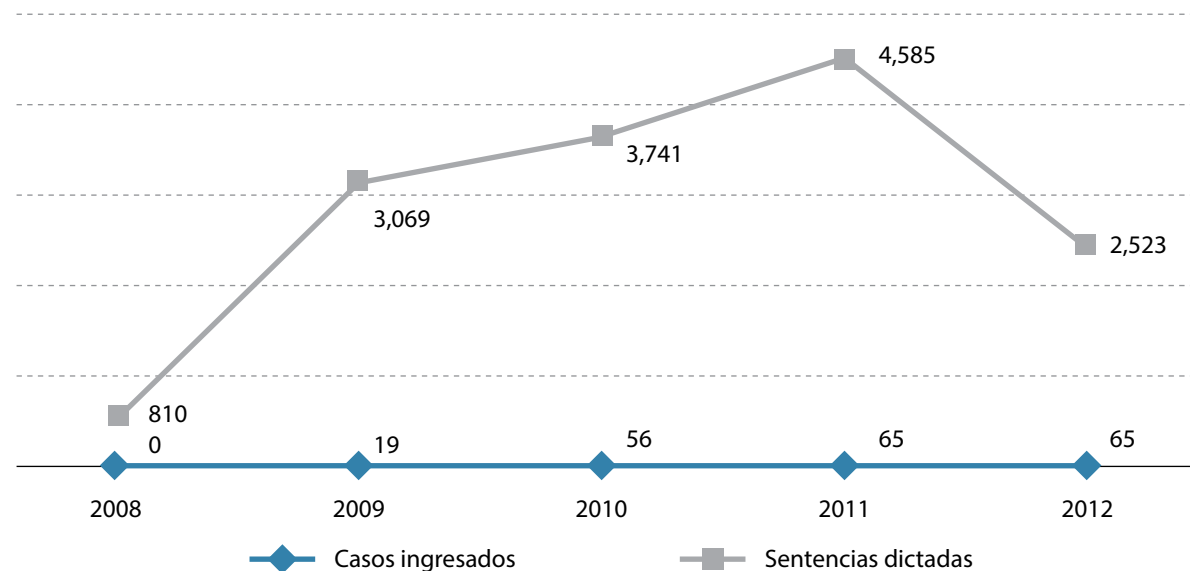
Guatemala: número de lesionados (2003-2013)



Fuente: Departamento de estadísticas de la PNC.

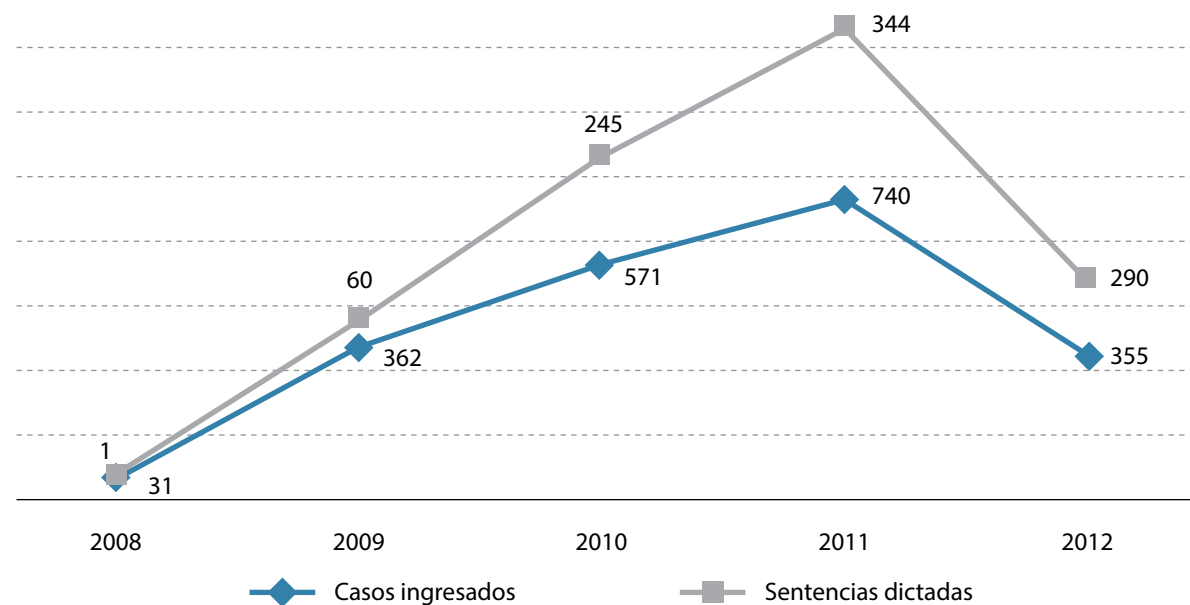
11. Nombre de variable: seguridad y justicia

Casos de violencia contra la mujer resueltos por Juzgados de primera instancia
ramo penal en el período 2008-2012



Fuente: Centro de documentación del Organismo Judicial (Cenadoj).

Casos de violencia contra la mujer conocidos por tribunales de sentencia
2008-2012



Fuente: Centro de documentación del Organismo Judicial (Cenadoj).

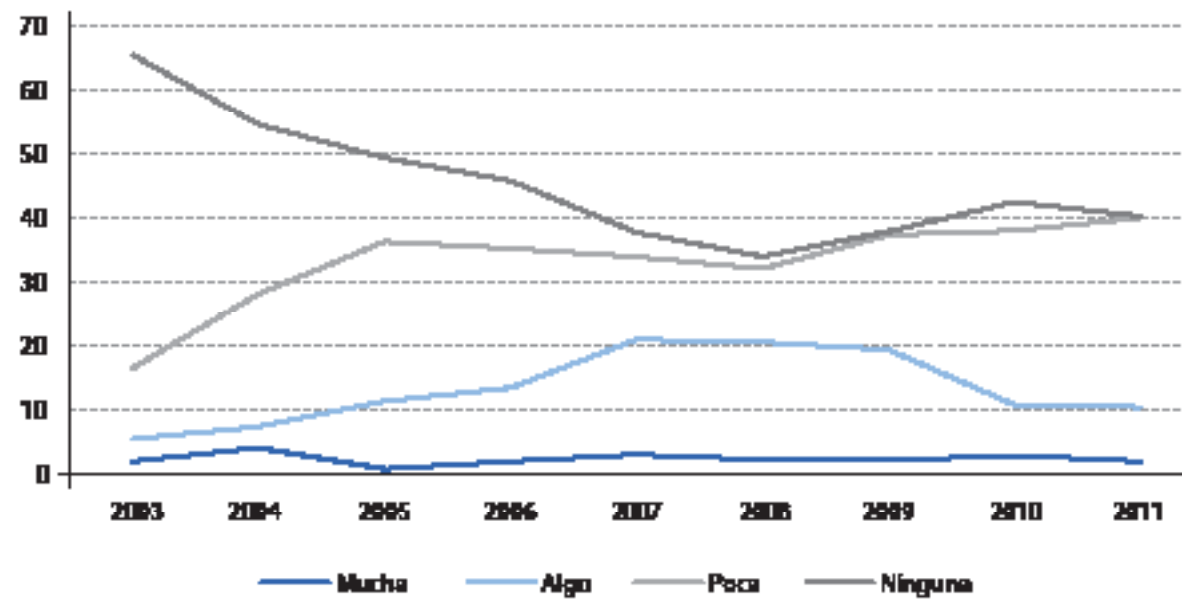
Análisis de
causalidad

12. Nombre de variable: democracia y gobernabilidad																																																
Definición	Como forma de gobierno y práctica política, la democracia implica la posibilidad de coparticipación de las autoridades y la población a través de mecanismos racionalmente establecidos para la toma de decisiones que benefician a la mayoría, tomando como base el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos. La gobernabilidad es la capacidad que tiene el Estado y quienes administran la cosa pública de dar respuesta a las demandas de la población, en condiciones de igualdad, reconociendo la heterogeneidad social y garantizando los derechos individuales y colectivos.																																															
Indicadores	Número de casos de discriminación racial																																															
	Porcentaje de empadronamiento de mujeres																																															
	Grado de confianza en los partidos políticos																																															
	Número de decretos legislativos aprobados																																															
	Grado de confianza en el Congreso de la República																																															
	Porcentaje de transfuguismo en el Congreso de la República																																															
	Número de organizaciones sociales																																															
	Porcentaje de participación ciudadana																																															
	Niveles de conflictividad social																																															
Problematización	El cierre de los canales de participación social para la toma de decisiones, y la ausencia del Estado y sus instituciones en las esferas nacional y local generan altos niveles de insatisfacción en el cumplimiento de las principales obligaciones del aparato estatal.																																															
Análisis de causalidad	Autoritarismo; cultura política vinculada con el cacicazgo; corrupción económica y política; anulación y cierre de espacios de participación social; descrédito de los organismos del Estado. Discriminación, racismo e irrespeto a la diversidad étnica. Limitaciones en el ejercicio del poder y gobierno local.																																															
	Gráfica de comportamiento Casos de discriminación racial <table><tr><th>Año</th><th>Mujeres</th><th>Hombres</th><th>Colectividad</th></tr><tr><td>2003</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td></tr><tr><td>2004</td><td>6</td><td>13</td><td>12</td></tr><tr><td>2005</td><td>14</td><td>7</td><td>9</td></tr><tr><td>2006</td><td>30</td><td>21</td><td>17</td></tr><tr><td>2007</td><td>10</td><td>21</td><td>8</td></tr><tr><td>2008</td><td>13</td><td>12</td><td>10</td></tr><tr><td>2009</td><td>18</td><td>24</td><td>5</td></tr><tr><td>2010</td><td>31</td><td>16</td><td>8</td></tr><tr><td>2011</td><td>35</td><td>15</td><td>13</td></tr><tr><td>2012</td><td>33</td><td>22</td><td>15</td></tr><tr><td>2013</td><td>8</td><td>7</td><td>3</td></tr></table>	Año	Mujeres	Hombres	Colectividad	2003	4	5	6	2004	6	13	12	2005	14	7	9	2006	30	21	17	2007	10	21	8	2008	13	12	10	2009	18	24	5	2010	31	16	8	2011	35	15	13	2012	33	22	15	2013	8	7
Año	Mujeres	Hombres	Colectividad																																													
2003	4	5	6																																													
2004	6	13	12																																													
2005	14	7	9																																													
2006	30	21	17																																													
2007	10	21	8																																													
2008	13	12	10																																													
2009	18	24	5																																													
2010	31	16	8																																													
2011	35	15	13																																													
2012	33	22	15																																													
2013	8	7	3																																													

Fuente: CODISRA(2013).

12. Nombre de variable: democracia y gobernabilidad

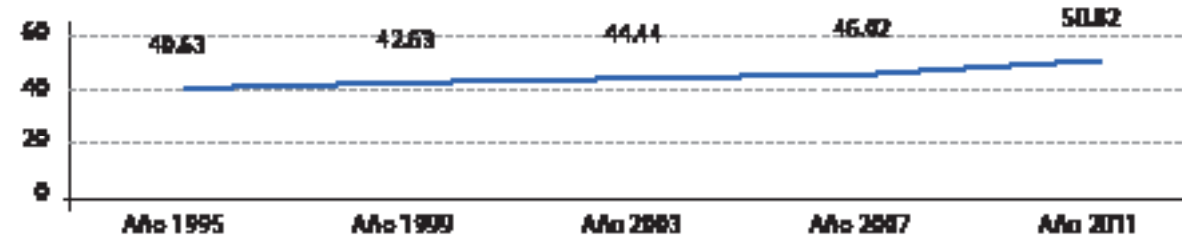
Confianza en los partidos políticos



Análisis de
causalidad

Fuente: Segeplán. Con base en datos digitales de Latino barómetro (2003-2011).

Proporción de mujeres empoderadas

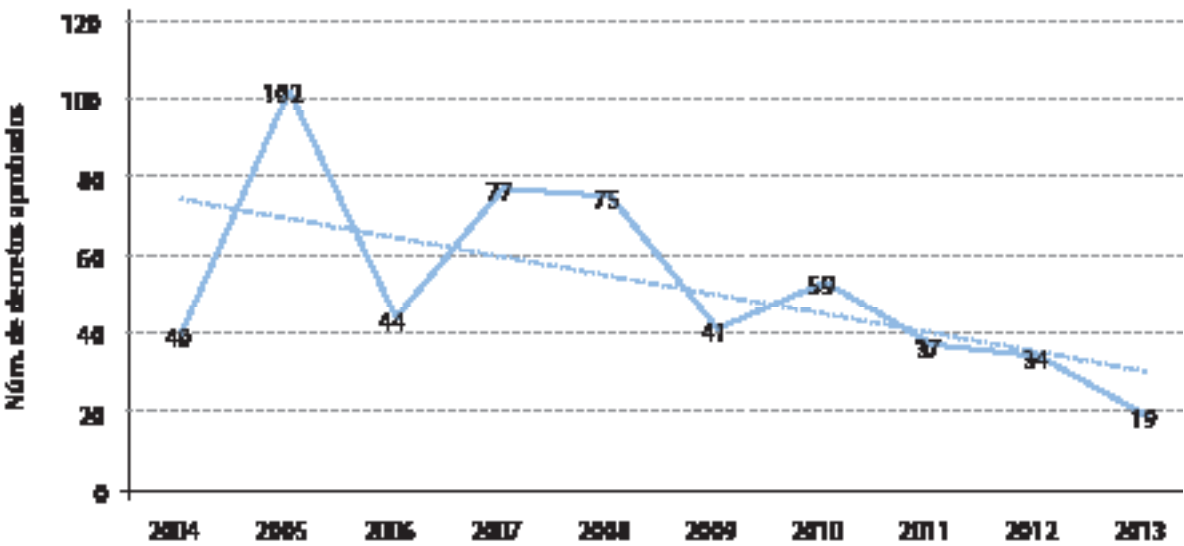


Fuente: Segeplan, con base en datos del TSE 2013.

12. Nombre de variable: democracia y gobernabilidad

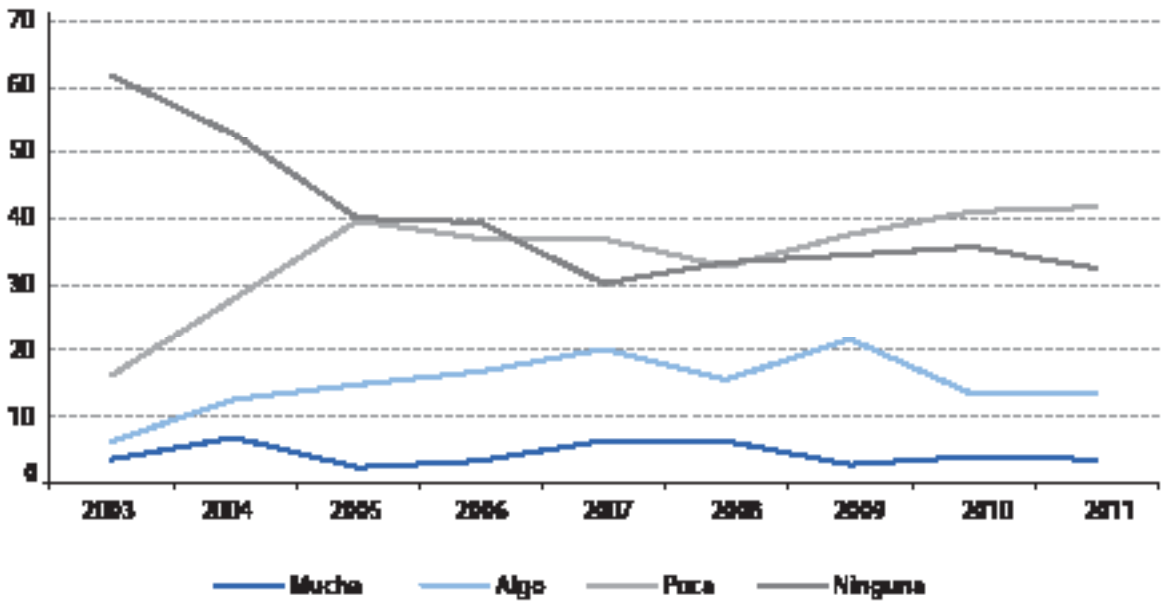
Análisis de causalidad

Decretos aprobados



Fuente: Segeplán, con base en datos disponibles del Congreso de la República.

Confianza en el Congreso de la República

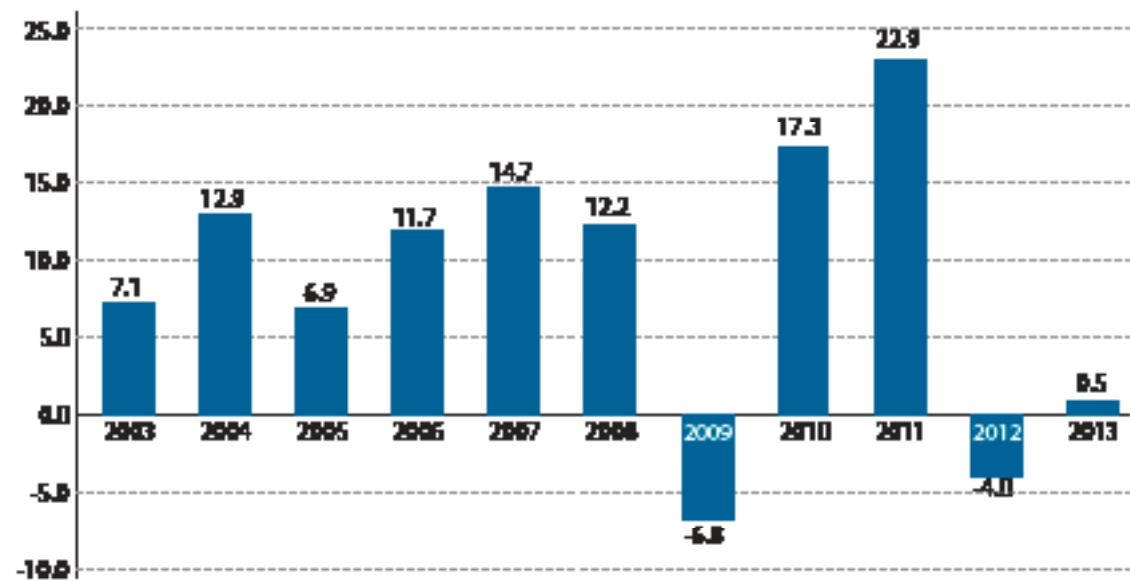


Fuente: Segeplán. Con base en datos digitales de Latino barómetro (2011).

13. Nombre de variable: acceso a mercados	
Definición	Se entiende por acceso a mercados las condiciones y medidas arancelarias y no arancelarias convenidas por los países para la entrada de determinadas mercancías a sus mercados.
Indicadores	Proporción de las exportaciones con respecto al PIB
	Proporción de las importaciones con respecto al PIB
	Exportaciones totales (tasa de variación)
	Proporción de la producción de los principales productos (azúcar, banano, café, cardamomo y petróleo) en las exportaciones totales
	Proporción de las exportaciones destinadas a otros mercados distintos a Estados Unidos, México y Centroamérica
	Importaciones totales (tasa de variación)
Problematización	La posibilidad de que la producción nacional proveniente de diversas empresas —pequeñas y grandes— pueda insertarse apropiadamente en el mercado internacional depende del trabajo arduo que cada Estado realice tanto en la Organización Mundial del Comercio (OMC), como en las negociaciones con determinados países (acuerdos parciales, tratados de libre comercio, acuerdos de asociación, acuerdos de protección a la inversión, entre otros). Ello, además de los incentivos que se ofrezcan a los productores locales, y del capital humano y de infraestructura con que se cuente. A pesar de los resultados positivos que muestran las exportaciones en los últimos doce años (con algunos altibajos importantes en algunos períodos), el país ha tenido que sobrellevar los elevados niveles de protección arancelaria en sectores de especial interés —en particular el sector primario— que persisten en los principales socios comerciales (Estados Unidos y Europa), pese a la intensificación de las relaciones comerciales. Además, de su dependencia de ciertos mercados de exportación. En el ámbito interno, el país aún enfrenta amplias restricciones que le impiden insertarse de mejor manera en las corrientes de comercio internacional; sobresale, entre ellas, su producción exportadora concentrada en un reducido grupo de productos de origen primario con bajo nivel de procesamiento. Es preciso notar que el acceso al mercado internacional se encuentra restringido para las mipymes, a pesar de su importante papel en la generación de empleos. Ello, como consecuencia de las barreras que tienden a limitar el acceso a insumos productivos, las habilidades empresariales, las oportunidades de mercado y el limitado acceso a servicios de desarrollo empresarial (crédito, asistencia técnica, capacitación, entre otros). Por su parte, las grandes empresas adolecen de mecanismos como la investigación de mercados (información sobre el mercado de bienes y servicios: países, cantidades, precios, modificaciones o adaptaciones y cómo comercializarlos) y la promoción de las exportaciones.
Análisis de tendencia	A continuación se observan gráficas que describen el comportamiento de algunos indicadores sobre el estado de situación del país en cuanto al acceso a mercados.

13. Nombre de variable: acceso a mercados

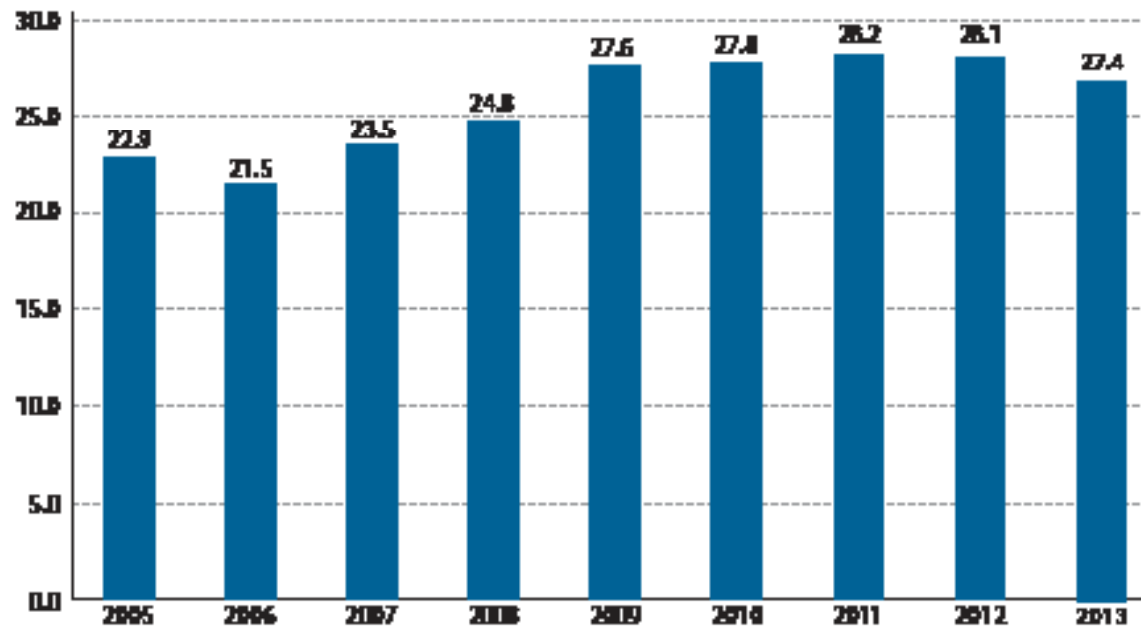
Exportaciones totales: tasa de variación



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de Guatemala.

Análisis de
tendencia

Proporción de los principales productos de exportación

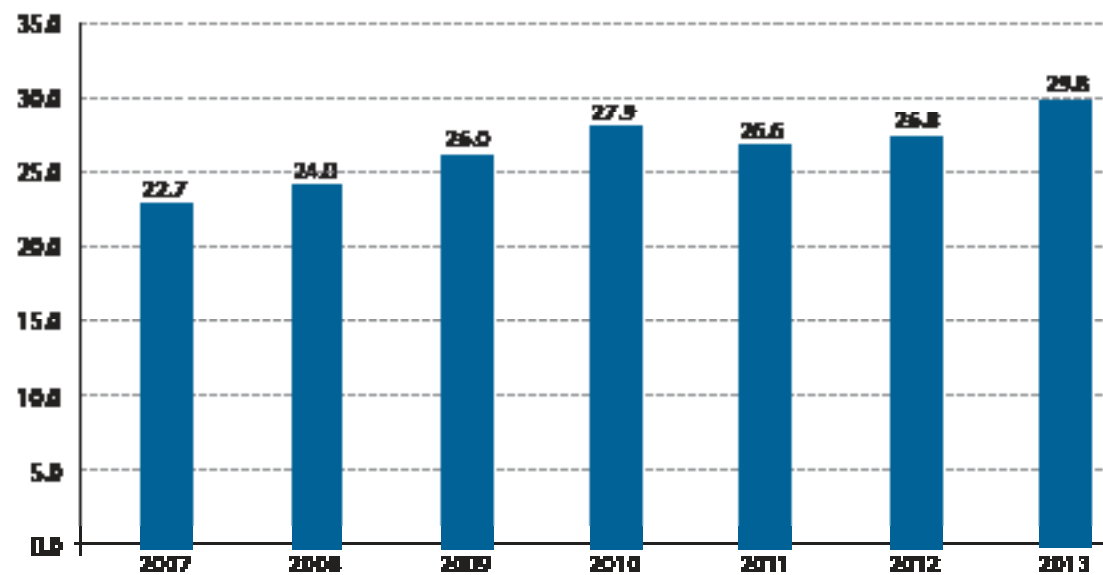


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de Guatemala.

13. Nombre de variable: acceso a mercados

Análisis de
tendencia

Proporción de las exportaciones destinadas a otros
mercados distintos a EE. UU., México y Centroamérica



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de Guatemala.

14. Nombre de variable: adaptación institucional	
Definición	La adaptación institucional está ligada con la capacidad —tanto física como operativa y profesional— que tienen las delegaciones del Estado en todos los niveles de la administración pública. La eficiencia y eficacia son parámetros complementarios a las obligaciones y deberes de las instituciones del Estado que deben adecuarse y ajustarse a las necesidades de la población.
Indicadores	Índice de Percepción de la Corrupción
	Nivel de satisfacción en la prestación de servicios básicos
	Instancias del Organismo Ejecutivo con presencia territorial
	Número de instituciones del Organismo Ejecutivo y el Organismo Judicial en el nivel nacional
	Número de empleados del sector público por municipio
	Inversión pública asignada en el <i>Presupuesto Nacional de Ingresos y Egresos del Estado</i>
	Proporción de inversión pública vigente y devengada
Problematización	La ineficiencia e ineficacia del Estado son producto de las inadecuadas y disfuncionales acciones y tareas del aparato administrativo, cuyos servidores públicos carecen de niveles estandarizados de formación y capacitación. Las limitadas asignaciones presupuestarias, además, no permiten el cumplimiento competente de las obligaciones del sector público.
Análisis de causalidad	Recursos limitados o escasos para la gestión pública; corrupción administrativa y laboral; inexistencia de leyes que garanticen la carrera en la administración pública; percepciones generalizadas que indican que lo que el Estado y sus instituciones ejecutan es malo, corruptible e inadecuado.

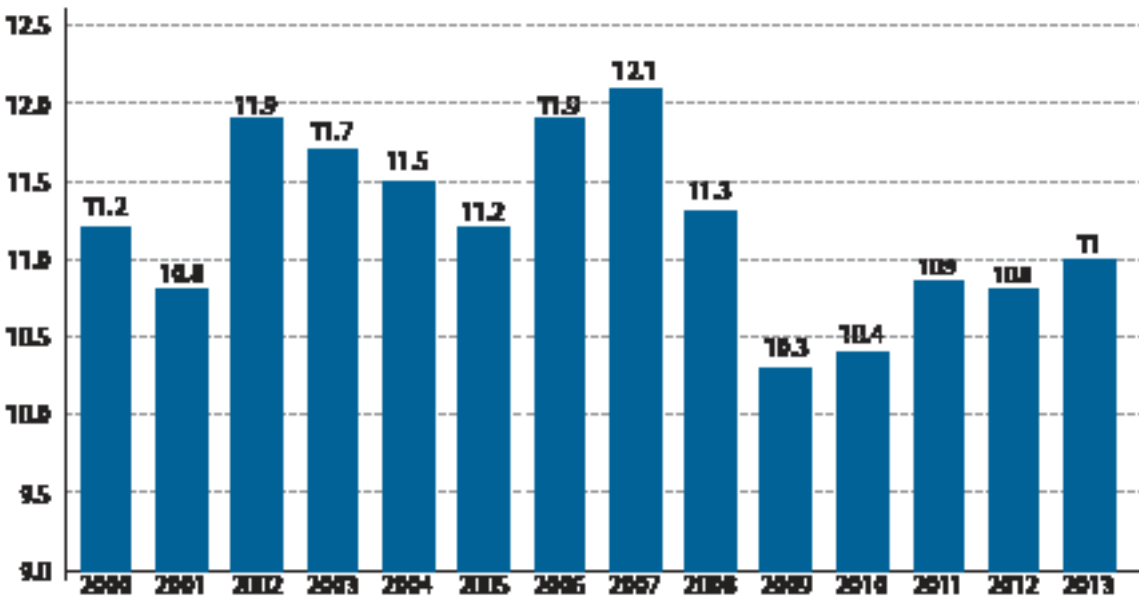
15. Nombre de variable: política fiscal	
Definición	La política fiscal es una rama de la política económica que incluye entre sus principales componentes la capacidad recaudadora del Estado, la asignación del gasto público y los mecanismos adicionales de financiamiento (como sucede con la deuda pública). Ambos elementos se expresan en el presupuesto público de la nación.
Indicadores	Carga tributaria
	Estructura tributaria
	Impuestos directos
	Impuestos indirectos
	Proporción del gasto social* con respecto al PIB
	Déficit fiscal
	Deuda pública (interna y externa) con respecto al PIB
	Proporción de los ingresos con afectación específica (rigidez presupuestaria)**
Análisis de causalidad	En Guatemala, la política fiscal enfrenta serios problemas: por el lado del gasto prevalece un bajo nivel de gasto social e inversión productiva, que generalmente se acompaña de poca calidad en el gasto público. Por el lado de los ingresos se tiene un nivel insuficiente de ingresos tributarios, pues estos se encuentran condicionados por la evasión, elusión y el contrabando. Ello, además del alto nivel de gasto tributario y de una estructura tributaria sesgada hacia los impuestos indirectos. Como resultado de este escenario, se observa constantemente una brecha financiera (déficit fiscal) que ha sido cubierta mediante deuda pública. Estas características del sistema impositivo guatemalteco se manifiestan en fluctuaciones en el gasto público social y la inversión, lo cual tiene un impacto severo en los segmentos más vulnerables de la población. La carga tributaria del país se ha ido reduciendo en períodos recientes, desde su mayor nivel alcanzado en 2007 (12%), hasta situarse en los últimos años en niveles cercanos al 11%, a pesar de los esfuerzos realizados en la implementación de los contenidos de la reforma tributaria recientemente aprobada. Este nivel de ingresos, aunado a su alta inflexibilidad (ingresos comprometidos), no contribuye a mantener un nivel de gasto público —principalmente social— adecuado para impulsar un proceso sostenido de crecimiento con bienestar y equidad.
Análisis de tendencia	Se observa, en las gráficas siguientes, el comportamiento de algunos indicadores que muestran el estado de situación del país en materia de política fiscal.

* Clasificación del gasto social según los *Acuerdos de Paz*.
** Según *Informe sobre las finanzas públicas al 31 de agosto de 2012*.

15. Nombre de variable: política fiscal

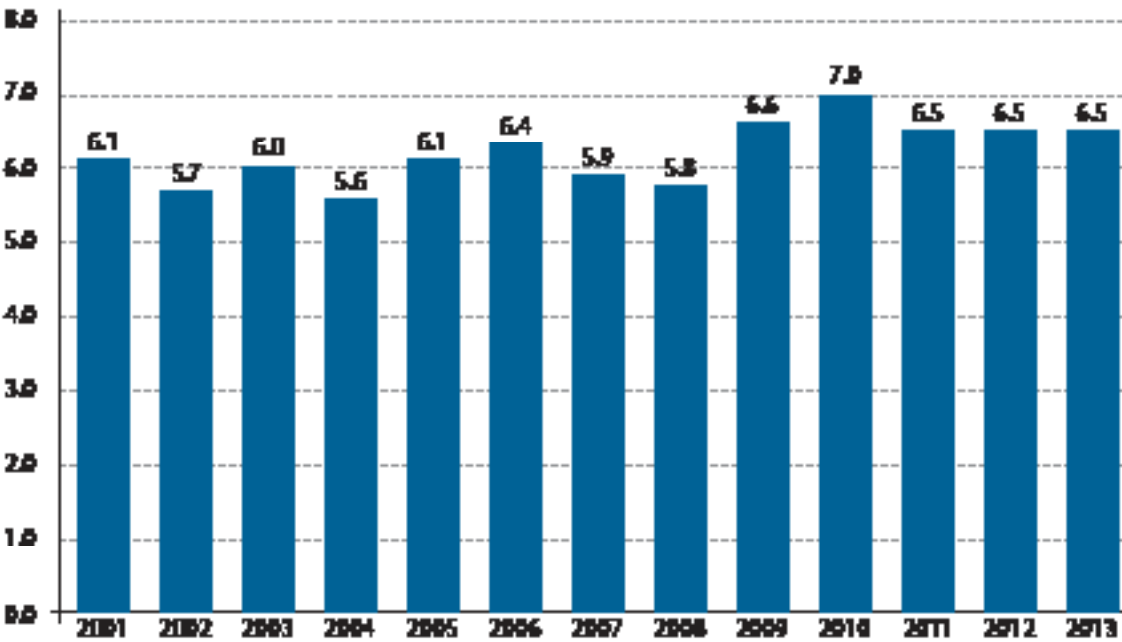
Análisis de
tendencia

Carga tributaria



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

Proporción del gasto social con respecto al PIB

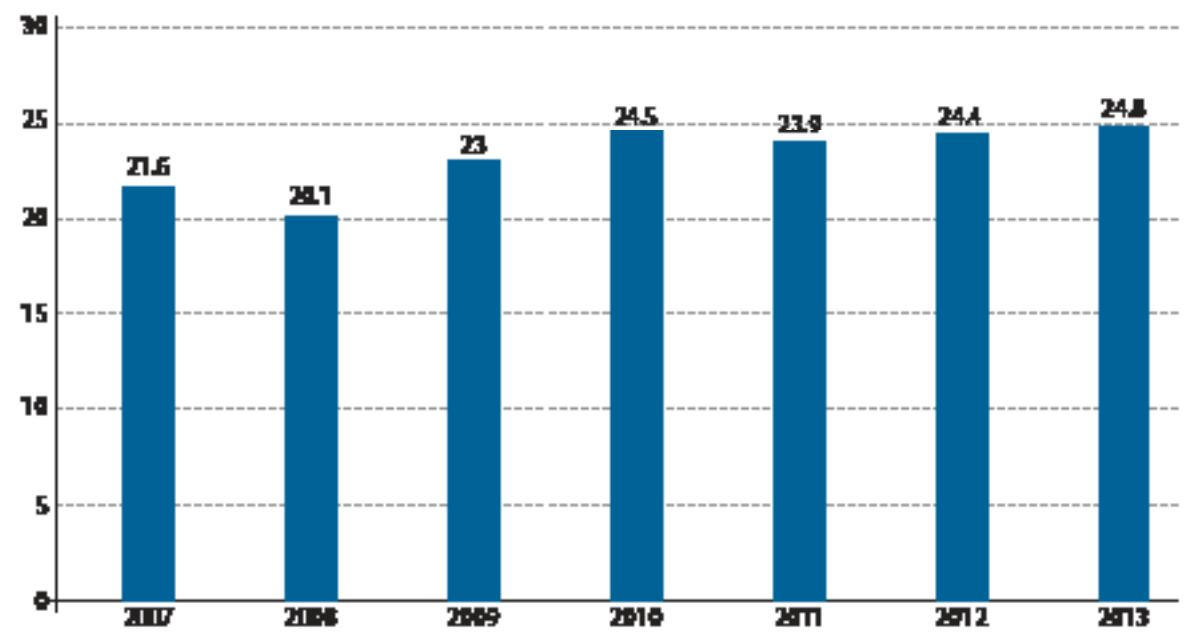


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Finanzas Públicas y del Banco de Guatemala.

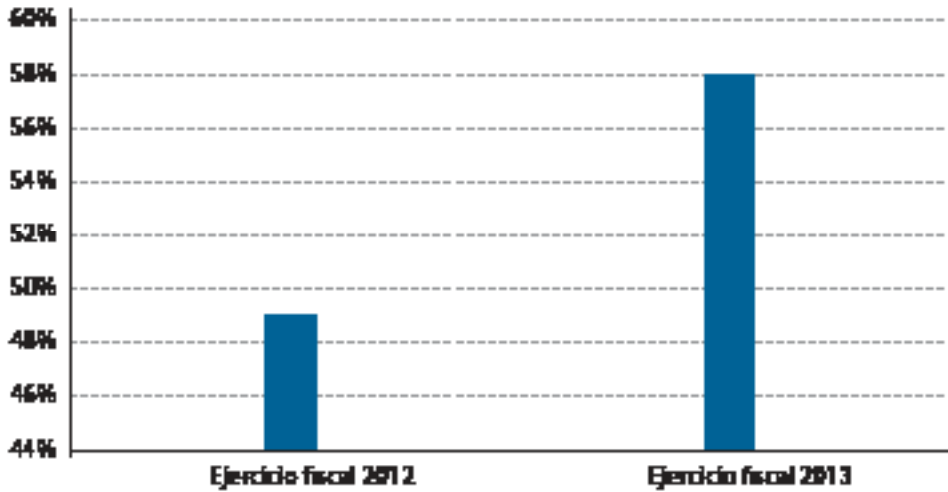
15. Nombre de variable: política fiscal

Análisis de
tendencia

Nivel de deuda pública con respecto al PIB

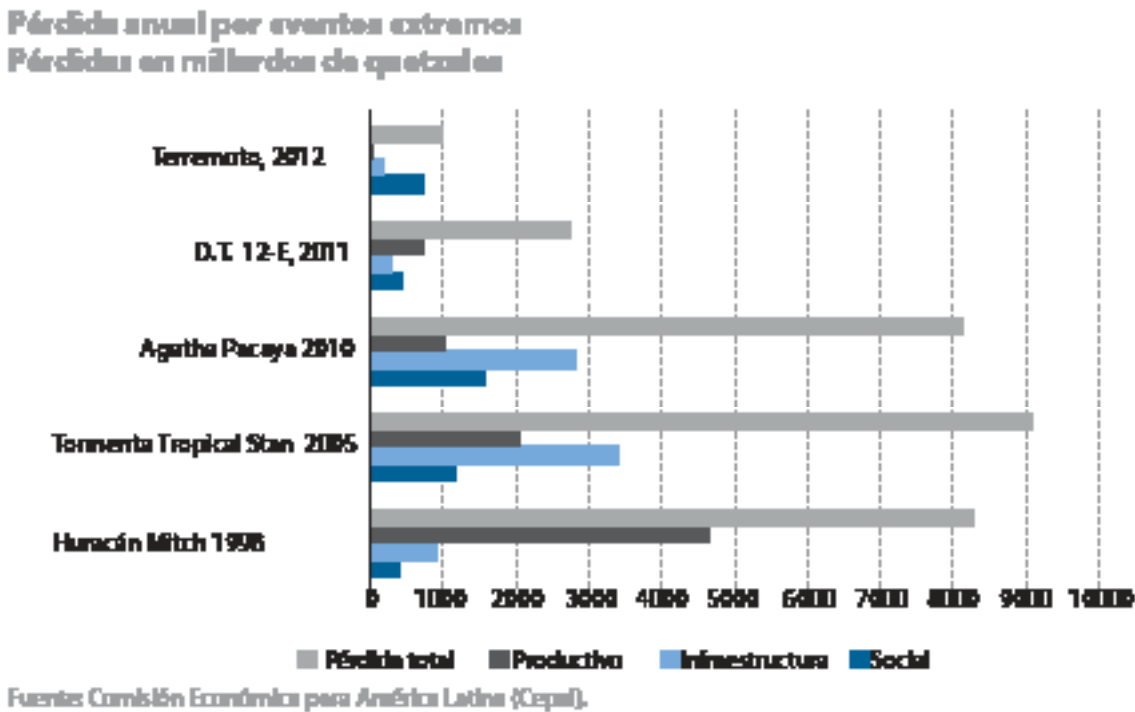


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Finanzas Públicas y del Banco de Guatemala.

16. Nombre de variable: capacidad de resiliencia y adaptación al cambio climático						
Definición	Medio que permite medir, en los ámbitos sociales, institucionales, políticos, económicos, ambientales y territoriales, las condiciones y capacidades para soportar, responder y recuperarse ante una condición adversa.					
Indicadores	Gestión de riesgo en la inversión pública					
	Pérdida anual por eventos extremos					
	Organización para la respuesta					
Problematización	No hay cultura de gestión de riesgo y adaptación al cambio climático, lo cual ha dificultado considerar la gestión prospectiva y correctiva del riesgo debido a la débil armonización e integración intersectorial. Un ejemplo de ello es que el país ya no requiere grandes eventos adversos para sufrir pérdidas humanas, ambientales y económicas, condición que refleja el enfoque de preparación a la respuesta que ha prevalecido. También cabe mencionar la carencia de un enfoque que implique la identificación de las responsabilidades y competencias institucionales y sectoriales; el poco desarrollo de acciones sistemáticas e inversiones con énfasis preventivo en los ámbitos económico, social y ambiental. Mediante estas acciones debería concretarse el carácter transversal de la generación de capacidades de resiliencia y adaptación al cambio climático en los procesos de desarrollo del país.					
Análisis de tendencia	Que el país continúe con el enfoque de preparación para la respuesta, sin atender de manera prospectiva la causalidad de las afectaciones en las condiciones de vida de la población. Esto contribuirá al deterioro de los medios de vida de la población ante la necesidad de generar capacidades sociales, institucionales y políticas para asegurar sostenibilidad en la gestión del desarrollo. En las gráficas siguientes se describen algunos indicadores relevantes al respecto de la gestión de riesgo y la adaptación al cambio climático.					
	Gestión de riesgo en la inversión pública Porcentaje de utilización del análisis de riesgo en los proyectos ingresados al SNIP  <table><thead><tr><th>Ejercicio fiscal</th><th>Porcentaje de utilización del análisis de riesgo</th></tr></thead><tbody><tr><td>2012</td><td>49%</td></tr><tr><td>2013</td><td>50%</td></tr></tbody></table> Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).	Ejercicio fiscal	Porcentaje de utilización del análisis de riesgo	2012	49%	2013
Ejercicio fiscal	Porcentaje de utilización del análisis de riesgo					
2012	49%					
2013	50%					

16. Nombre de variable: capacidad de resiliencia y adaptación al cambio climático

Análisis de
tendencia



Organización
para la
respuesta

Año	Nivel	Organizada	Capacitada	Acreditadas	Total en el país	Porcentaje de estructuras acreditadas
2013	Codred	12	12	5	22	40.91%
	Comred	72	64	23	338	12.43%
	Colred	192	192	142	27360	0.98%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SE-CONRED 2014.

