



Universidad de San Carlos de Guatemala

Facultad de Ingeniería

Escuela de Ingeniería de Estudios de Postgrado

Maestría en Gestión de la Planificación para el Desarrollo

**ENFOQUE DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS, PARA LA INCLUSIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN GUATEMALA**

Ing. Agr. José Armando Ismalej Raxcacó

Asesorado por el Mtro. Francisco José Lemus Miranda

Guatemala, abril de 2023

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE INGENIERÍA

**ENFOQUE DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS, PARA LA INCLUSIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN GUATEMALA**

TRABAJO DE GRADUACIÓN

PRESENTADO A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA
FACULTAD DE INGENIERÍA
POR

ING. AGR. JOSÉ ARMANDO ISMALEJ RAXCACÓ
ASESORADO POR EL MTRO. FRANCISCO JOSÉ LEMUS MIRANDA

AL CONFERÍRSELE EL TÍTULO DE
MAESTRO GESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO

GUATEMALA, ABRIL 2023

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE INGENIERÍA



NÓMINA DE JUNTA DIRECTIVA

DECANA	Ing. Aurelia Anabela Cordova Estrada
VOCAL I	Ing. José Francisco Gómez Rivera
VOCAL II	Ing. Mario Renato Escobedo Martínez
VOCAL III	Ing. José Milton de León Bran
VOCAL IV	Br. Kevin Vladimir Cruz Lorente
VOCAL V	Br. Fernando José Paz González
SECRETARIA	Ing. Hugo Humberto Rivera Pérez

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN DE DEFENSA

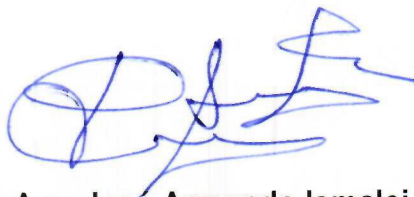
DECANA	Mtra. Ing. Aurelia Anabela Cordova Estrada
EXAMINADOR	Mtro. Ing. Juan Carlos Fuentes Montepeque
EXAMINADORA	Mtra. Licda. Karen Marleni Ortiz López
EXAMINADOR	Mtro. Lic. Luis Alberto Santos Quiñonez
SECRETARIO	Mtro. Ing. Hugo Humberto Rivera Pérez

HONORABLE TRIBUNAL EXAMINADOR

En cumplimiento con los preceptos que establece la ley de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presento a su consideración mi trabajo de graduación titulado:

ENFOQUE DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, PARA LA INCLUSIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN GUATEMALA

Tema que me fuera asignado por la Dirección de la Escuela de Estudios de Postgrado, con fecha 29 de enero del 2022.

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, overlapping loops and strokes, positioned above the printed name.

Ing. Agr. José Armando Ismalej Raxcacó



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

Decanato
Facultad de Ingeniería
24189101- 24189102
secretariadecanato@ingenieria.usac.edu.gt

LNG.DECANATO.OI.375.2023

La Decana de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de San Carlos de Guatemala, luego de conocer la aprobación por parte del Director de la Escuela de Estudios de Posgrado, al Trabajo de Graduación titulado: **ENFOQUE DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, PARA LA INCLUSIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN GUATEMALA**, presentado por: **Ing. Agr. José Armando Ismael Raxcacó**, que pertenece al programa de Maestría en Artes en Gestión de la planificación para el desarrollo después de haber culminado las revisiones previas bajo la responsabilidad de las instancias correspondientes, autoriza la impresión del mismo.

IMPRÍMASE:

Inga. Aurelia Anabela Cordova Estrada

Decana



Guatemala, abril de 2023

AACE/gaoc



Guatemala, abril de 2023

LNG.EEP.OI.375.2023

En mi calidad de Director de la Escuela de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de San Carlos de Guatemala, luego de conocer el dictamen del asesor, verificar la aprobación del Coordinador de Maestría y la aprobación del Área de Lingüística al trabajo de graduación titulado:

“ENFOQUE DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, PARA LA INCLUSIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN GUATEMALA”

presentado por **Ing. Agr. José Armando Ismalej Raxcacó** correspondiente al programa de **Maestría en artes en Gestión de la planificación para el desarrollo** ; apruebo y autorizo el mismo.

Atentamente,

“Id y Enseñad a Todos”

Mtro. Ing. Edgar Darío Álvarez Cotí
Director

**Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ingeniería**





Guatemala, 21 de septiembre de 2022.

M.Sc. Edgar Darío Álvarez Cotí
Director
Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ingeniería USAC
Presente

Estimado Ingeniero Álvarez Cotí:

Por este medio informo que he revisado y aprobado el **INFORME FINAL** del trabajo de graduación titulado: **“ENFOQUE DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, PARA LA INCLUSIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN GUATEMALA”**, del estudiante **José Armando Ismalej Raxcacó** quien se identifica con número de carné **100016632** del programa de **Maestría en Gestión de la Planificación para el Desarrollo**.

Con base en la evaluación realizada hago constar que cumple con la calidad, validez, pertinencia y coherencia de los resultados obtenidos en el trabajo presentado y según lo establecido en el **Normativo de Tesis y Trabajos de Graduación aprobado por Junta Directiva de la Facultad de Ingeniería Punto Sexto inciso 6.10 del Acta 04-2014 de sesión celebrada el 04 de febrero de 2014**. Por lo cual el trabajo evaluado cuenta con mi aprobación.

Agradeciendo su atención y deseándole éxitos en sus actividades profesionales me suscribo.

Atentamente,

M.Sc. Ing. Juan Carlos Fuentes Montepeque
Coordinador
Área de Desarrollo Socio Ambiental y Energético
Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ingeniería USAC



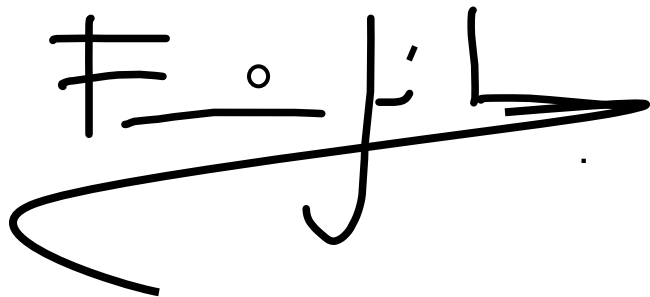
Guatemala, 28 de septiembre de 2022

M.A. Ing. Edgar Darío Álvarez cotí
Director
Escuela de Estudios de Postgrados
Presente

Estimado M.A. Ing. Álvarez Cotí:

Por este medio informo a usted, que he revisado y aprobado el Trabajo de Graduación y el Artículo Científico: **"ENFOQUE DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, PARA LA INCLUSIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN GUATEMALA."** del estudiante **José Armando Ismalej Raxcacó** del programa de **Maestría En Gestión De La Planificación Para El Desarrollo** identificado(a) con número de carné 100016632.

Agradeciendo su atención y deseándole éxitos en sus actividades profesionales me suscribo.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'F. J. L.', with a large, sweeping horizontal stroke underneath.

Msc. Lic. Francisco José Lemus Miranda

Colegiado No. 293
Asesor de Tesis

ACTO QUE DEDICO A:

Creador y formador del cielo y la tierra	Por permitir desarrollarme.
Ely Fernanda y Luis Armando	Esenciales en mi existencia.
Ely Dolores Cruz	Mujer preciosa y admirable.
Oxlajuj Kawoq	Venerable antepasado.
Pueblo Maya	Honra a mi origen.

AGRADECIMIENTOS A:

Universidad de San Carlos de Guatemala	<i>Alma Mater</i> , fuente esencial de mis conocimientos.
Facultad de Ingeniería	Casa que ha nutrido mi formación académica.
SEGEPLAN	Por haberme brindado la oportunidad de formarme en una temática tan esencial para el país.
CODISRA	Por haberme permitido realizar la investigación importante para los Pueblos Indígenas en Guatemala.
Mtro. Francisco José Lemus Miranda	Por su asesoría y valiosa transmisión de conocimientos en la presente investigación.

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	V
GLOSARIO	VII
RESUMEN.....	XIII
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	XV
OBJETIVOS.....	XIX
METODOLOGÍA	XXI
INTRODUCCIÓN	XXIX
1. ANTECEDENTES	1
2. MARCO TEORICO.....	3
2.1. Las Políticas Públicas.....	3
2.2. Pueblos Indígenas en Guatemala	3
2.3. Derechos de los Pueblos Indígenas	4
2.4. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas	4
2.5. Enfoque basado en Derechos Humanos y los Pueblos Indígenas.....	5
2.6. Exclusión	6
2.7. Pertinencia Cultural	7
2.8. Problema público.....	7
2.9. Grupos de presión	8
2.10. Sistemas de consejos de desarrollo	9
2.11. Organización y participación ciudadana	9
2.12. Estado, gobierno, gobernanza, gobernabilidad	10

2.13.	Gestión Pública	11
2.14.	Marco legal para las políticas públicas.....	12
3.	PRESENTACION DE RESULTADOS.....	15
3.1.	Elementos relacionados al enfoque de derechos de los pueblos indígenas encontrados en las políticas públicas sociales	15
3.1.1	Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo	16
3.1.1.1	Derecho a la no discriminación y a la igualdad ante la ley	16
3.1.1.2	Derecho a la libre determinación.....	16
3.1.1.3	Derecho a la identidad e integridad cultural.....	17
3.1.1.4	Derecho a la participación y a la consulta.....	17
3.1.2	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	17
3.1.2.1	Derecho a la no discriminación y a la igualdad ante la ley.....	18
3.1.2.2	Derecho a la identidad e integridad cultural.....	18
3.1.2.3	Derecho a la participación y a la consulta.....	18
3.1.2.4	Política de Desarrollo Social y Población.....	18
3.1.2.5	Derecho a la no discriminación y a la igualdad ante la ley.	19

	3.1.2.6	Derecho a la identidad e integridad cultural.	19
	3.1.2.7	Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales.	20
3.1.3		Política Nacional de Desarrollo Rural	20
	3.1.3.1	Derecho a la no discriminación y a la igualdad ante la ley.	20
	3.1.3.2	Derecho a la libre determinación.	21
	3.1.3.3	Derecho a la identidad e integridad cultural.	22
	3.1.3.4	Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales.	22
	3.1.3.5	Derecho a la participación y a la consulta.	23
	3.1.3.6	Derecho a sus propios sistemas de justicia.	23
3.1.4		Política de Fortalecimiento de las municipalidades.	23
	3.1.4.1	Derecho a la libre determinación.	24
	3.1.4.2	Derecho a la identidad e integridad cultural.	24
	3.1.4.3	Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales.	25
	3.1.4.4	Derecho a la participación y a la consulta.	25
3.1.5		Política para el mejoramiento integral de barrios....	26
3.2.		Transversalización del enfoque de pertinencia cultural en las políticas públicas sociales	26
3.2.1		Derecho a la identidad e integridad cultural.....	26

3.3.	Elementos que permiten la formulación de las políticas públicas de manera incluyente	27
4.	DISCUSION DE RESULTADOS	29
4.1.	Elementos relacionados al enfoque de derechos de los pueblos indígenas	29
4.1.1.	Derecho a la no discriminación y a la igualdad ante la ley.	32
4.1.2.	Derecho a la libre determinación	33
4.1.3.	Derecho a la identidad e integridad cultural	34
4.1.4.	Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales.	35
4.1.5.	Derecho a la participación y a la consulta	36
4.1.6.	Derecho al consentimiento previo, libre e informado	37
4.1.7.	Derecho a sus propios sistemas de justicia.....	38
4.1.8.	Derecho a la reparación	38
4.2.	Transversalización del enfoque de pertinencia cultural	39
4.3.	Elementos que permiten la formulación de las políticas públicas de manera incluyente	41
	CONCLUSIONES	43
	RECOMENDACIONES	45
	REFERENCIAS	47
	APÉNDICES	51
	ANEXOS.....	53

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

FIGURAS

1. Matriz de Análisis. XXVII

TABLAS

- I. Detalle de las unidades de análisis del estudio.XXIII
II. Variables del estudio. XXIV
III. Matriz resumen de derechos contenidos en las políticas. 15

GLOSARIO

Acuerdos de Paz	Cada uno de los temas en los que el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, negociaron para alcanzar soluciones pacíficas a los principales problemas que generaron el enfrentamiento armado de más de 36 años.
AIDIPI	Acuerdo sobre identidad y derechos de los Pueblos Indígenas.
Análisis de Políticas Públicas	El análisis etimológico del término policy indica, por una parte, que dicho término hace referencia a una decisión relativa a la selección de una alternativa con respecto a la dirección de una sociedad. Por otra parte, indica que este término está estrechamente ligado a la racionalidad, y por ello tener una policy implica tener argumentos relativos a la comprensión y las posibilidades de solución de un problema público.
ASESA	Acuerdo sobre aspecto socioeconómicos y situación agraria.
Autodeterminación	Derecho que los pueblos indígenas tienen sobre su libre determinación; en virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y

persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

CAPP

Centro de acopio de políticas públicas.

Ciclo de políticas públicas

El modelo más utilizado para la formulación, implementación y evaluación de la política pública, es el modelo secuencial o ciclo de la política pública, este originalmente fue propuesto por Jones (1970), el cual propone cinco (5) etapas o secuencias lógicas.

CIDH

Corte interamericana de derechos humanos.

CODISRA

Comisión presidencial contra la discriminación y el racismo contra los pueblos indígenas en Guatemala.

Convenio 169

Convenio núm. 169 sobre Pueblos indígenas y tribales en países independientes de la OIT.

Declaración sobre los derechos de los Pueblos Indígenas

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Resolución aprobada por la Asamblea General, 13 de septiembre de 2007, establece el disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas como pueblos o como personas.

Derechos colectivos	Los derechos colectivos de los pueblos indígenas incluyen el reconocimiento de sus historias, lenguas, identidades y culturas distintas, pero también de su derecho colectivo a las tierras, los territorios y los recursos naturales que tradicionalmente han ocupado y usado, así como el derecho a su conocimiento tradicional, poseído colectivamente.
Derechos de los Pueblos Indígenas	Los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, que reconocen las condiciones y dinámica de vida propias de los pueblos originarios.
EBDH	Enfoque basado en Derechos Humanos.
Estado	Organización política de una población para establecer reglas de convivencia y oportunidades para el desarrollo de las personas y la sociedad. La actividad general del Estado, es lo que debe hacerse de acuerdo con el orden jurídico imperante en un país y las establecidas en los acuerdos y convenios internacionales. El Estado, fue creado para ordenar y servir a la sociedad.
Estándares Internacionales	Conjunto de instrumentos jurídicos de distinta naturaleza, origen, contenido y efectos que, por un lado, establecen las obligaciones internacionales a las

que están sujetos los Estados en materia de derechos humanos (tratados, convenios, convenciones, protocolos y normas consuetudinarias); y por otro, contribuyen a precisar el contenido, objeto y alcances de dichas obligaciones, facilitando su interpretación, integración y cumplimiento (declaraciones, reglas mínimas, principios, observaciones generales finales de Órganos de Tratados, entre otros).

Exclusión social

La exclusión social se define como una escasez crónica de oportunidades y de acceso a servicios básicos de calidad, a los mercados laborales y de crédito, a una infraestructura adecuada y al sistema de justicia.

Gobierno

Conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder político. Al ser una parte del Estado, se diferencia de las instituciones estatales que llevan la organización política de la sociedad (régimen político), en que tiene la tarea de manifestar la orientación política del Estado.

Inclusión social

La inclusión social busca la igualdad en los derechos humanos y mejorar de forma integral sus condiciones de vida. Tiene como objetivo principal que una persona o grupo de personas tengan una serie de oportunidades y privilegios educativos, sociales, laborales y económicos como el resto de las personas de la sociedad en la que viven.

Medidas Especiales	Acciones específicas que se precisan para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados; medidas para compensar injusticias y desventajas históricas, el propósito de las medidas positivas especiales es llevar las condiciones de vida de los pueblos indígenas al mismo nivel de aquellas de otros en la sociedad.
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
OIT	Organización internacional del trabajo.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
Pertinencia Cultural	La adaptación de todos los procesos del servicio a las características geográficas, ambientales, socioeconómicas, lingüísticas y culturales (prácticas, valores y creencias) del ámbito de atención del servicio. La valoración e incorporación de la cosmovisión y concepciones de desarrollo y bienestar de los diversos grupos de población que habitan en la localidad, incluyendo tanto las poblaciones asentadas originalmente como las poblaciones que han migrado de otras zonas.

Políticas públicas

Cursos de acción estratégica del Estado y del gobierno, basados en la participación y legitimidad ciudadana, los marcos jurídicos y políticos nacionales e internacionales, orientados a propiciar el bienestar, el goce de los derechos humanos de la población guatemalteca en su diversidad y en los diferentes niveles de organización territorial, sobre la base de diferentes instrumentos de gestión pública y el sistema de planificación nacional que favorezcan procesos efectivos de coordinación, transparencia, seguimiento, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.

Problema público

Es la distancia que existe entre una situación dada y una situación deseada, que se considera deficiente y que afecta negativamente a toda la población, segmento o sectores de la población en un determinado territorio. También podría definirse como el conjunto de hechos que afectan los intereses sociales y materiales de la sociedad, que vulneran el bienestar general y sobre los cuales se espera la acción del Estado.

SEGEPLAN

Secretaría de Planificación y programación de la presidencia.

RESUMEN

El enfoque basado en derechos de los pueblos indígenas en las políticas públicas, precisa la observancia a los estándares internacionales y la fuente de derechos nacional, siendo un marco conceptual normativo y operativo que promueve y protege los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, su conocimiento permite la identificación de políticas públicas incluyentes hacia los pueblos Indígenas en Guatemala.

Para el presente estudio, las unidades de análisis son las seis políticas públicas de la categoría social, según el Centro de acopio de políticas públicas de la Segeplan, y ocho derechos de los pueblos indígenas protegidos por el derecho internacional de los derechos humanos; de las políticas públicas no se conocen estudios específicos sobre el enfoque basado en derechos de los pueblos indígenas que orienten de manera objetiva dicho enfoque, a pesar de diversos estudios relativos a los derechos de los pueblos indígenas.

Considerando la revisión de fuentes bibliográficas sobre la temática y las políticas públicas seleccionadas, se analizó y se evidenció el enfoque de derechos por medio de una matriz de doble entrada; contrastando además de las unidades de análisis, los capítulos específicos y las fases del ciclo ideal para su implementación. Los datos encontrados evidencian que las políticas públicas analizadas, en su mayoría, contienen los derechos únicamente como buenas intenciones sin reflejar medidas especiales o acciones afirmativas para su cumplimiento, por lo que se recomienda estructurar una guía para la integración del enfoque de derechos y pertinencia cultural en la formulación y el ciclo de las políticas públicas, considerando los estándares internacionales.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El inicio de las desigualdades e inequidades contra los Pueblos Indígenas en Guatemala, refieren a la histórica invasión a los pueblos originarios, siendo la violación de sus derechos individuales y colectivos, el punto de partida de una cadena de situaciones adversas en sus vidas.

Esta condición es la base de la estructuración de las características de las relaciones sociales, políticas y económicas de la actualidad, condición misma que se manifiesta con la conformación de un Estado excluyente.

Contexto general

Los mecanismos convencionales para la formulación y gestión de las políticas públicas privilegian la prevalencia de visiones desde las culturas dominantes, la imposición de lo considerado relevante, poca participación ciudadana efectiva, desprecio a la cosmovisión indígena, etcétera.

Ante esto, se necesitan elementos para que la institucionalidad pública pueda tomar medidas y evitar que el flagelo de la exclusión siga institucionalizándose, por medios del análisis de las relaciones sociales, económicas y políticas en su conjunto, lo que, en el marco de las políticas públicas, permitirá también impactar en la reducción de brechas de poblaciones excluidas y vulneradas.

Descripción del problema

El riesgo de la institucionalización de los mecanismos de exclusión, por la ausencia del enfoque de los Derechos de los Pueblos Indígenas en las políticas públicas.

Formulación del problema

Pregunta central:

¿Cómo evidenciar el enfoque de los derechos de los Pueblos Indígenas en las políticas públicas sociales, y su relación con la inclusión de los Pueblos Indígenas en Guatemala?

Preguntas auxiliares:

- ¿Cómo determinar si las Políticas Públicas sociales, cuentan con el enfoque de derechos de los pueblos indígenas?
- ¿Cuál es el nivel de transversalización del enfoque de pertinencia cultural en las políticas públicas, según los derechos de los Pueblos Indígenas?
- ¿Qué elementos permiten que la formulación y gestión de las políticas públicas sean incluyentes, atendiendo el enfoque de derechos de los Pueblos Indígenas en Guatemala?

Delimitación del problema

Este estudio se centró en analizar los Derechos de los Pueblos Indígenas y su relación con las Políticas Públicas de la categoría social como variables principales de la investigación, lo cual permita determinar el enfoque basado en

dichos derechos en las políticas elegidas, así como el nivel de transversalización del enfoque de pertinencia cultural, a través del análisis basado en los estándares internacionales; mediante la aplicación de una matriz de análisis de doble entrada, se pretende obtener elementos que permitan la formulación de las políticas públicas de manera incluyente.

OBJETIVOS

General

Analizar el enfoque de los derechos de los Pueblos Indígenas en las políticas públicas, para coadyuvar a la inclusión de los Pueblos Indígenas en Guatemala.

Específicos

1. Aplicar una matriz de análisis a las políticas públicas sociales para determinar su enfoque de derechos de los Pueblos Indígenas, en base a los estándares internacionales.
2. Determinar el nivel de transversalización del enfoque de pertinencia cultural en las Políticas Públicas, en base a los derechos de los Pueblos Indígenas.
3. Recomendar con base en los resultados de los objetivos anteriores, los elementos que permitan la formulación de las políticas públicas de manera incluyente, atendiendo el enfoque de derechos de los Pueblos Indígenas.

METODOLOGÍA

Por la interrelación entre las unidades de análisis y variables, y la secuencia en la obtención de resultados, no hubo diferenciación metodológica por objetivos.

- **Enfoque del estudio:**

El enfoque del estudio es cualitativo, por el tema fue necesario contar una revisión de literatura constante, contrastándola con la evolución de la investigación y los aspectos epistemológicos que implica, esto nos indica que es una dinámica circular en la generación de conocimiento.

- **Alcance del estudio:**

El alcance es de carácter descriptivo, ya que se tipificaron las propiedades y características importantes para determinar la situación de las unidades de estudio.

- **Diseño para el estudio:**

El diseño adoptado fue no experimental, esto debido a que no se manipuló deliberadamente ningún concepto, los conceptos a tomar en cuenta, no se constituyeron en variables independientes manipuladas que incidirán en variables dependientes, únicamente se analizó cómo está la situación del enfoque de derechos de los pueblos indígenas en instrumentos como lo son las políticas públicas, por lo que se ve, en el planteamiento no se tuvieron estímulos o tratamientos como en los diseños experimentales.

Además, fue transversal pues se estudiaron los datos en un momento dado, describiendo conceptos y analizando su incidencia e interrelación para ciertas situaciones, no existiendo variaciones en la obtención de la información en el tiempo, porque fue un tiempo único sobre el enfoque en mención contenido, sin provocar variaciones en las políticas públicas sociales.

Cabe mencionar también que, el alcance del presente estudio no aceptó o rechazó hipótesis, por lo que no hará comprobación alguna.

- **Unidades de análisis.**

Las unidades bajo estudio, se constituyeron en dos tipos: documentos como las políticas públicas y estándares como los Derechos de los Pueblos Indígenas respectivamente; lo cuales se describen a continuación:

Las políticas públicas:

En Guatemala, las políticas públicas tuvieron un repunte a partir de los años noventa, en el contexto de la transición a la democracia, la negociación y firma de los Acuerdos de Paz, el concepto de política pública se orientó hacia un enfoque de derechos humanos, equidad y el bien común. En tal sentido, el concepto operativo de política pública para Guatemala es el siguiente: Cursos de acción estratégica del Estado y del gobierno, basados en la participación y legitimidad ciudadana, los marcos jurídicos y políticos nacionales e internacionales, orientados a propiciar el bienestar, el goce de los derechos humanos de la población guatemalteca en su diversidad y en los diferentes niveles de organización territorial, sobre la base de diferentes instrumentos de gestión pública y el sistema de planificación nacional que favorezcan procesos efectivos de coordinación, transparencia, seguimiento, monitoreo, evaluación y

rendición de cuentas (Guía para la Formulación de Políticas Públicas, 2017, p. 11).

Las políticas públicas a analizar, están clasificadas en la Categoría Social, de Ámbito Territorial Nacional y ninguna cuenta con Plan de Acción, según el Centro de Acopio de Políticas Públicas de Segeplan, en el anexo 1, se presenta el resumen de datos de las mismas; en esta categoría se encuentran seis políticas, las cuales se enlistan en la tabla I.

Los Derechos de los Pueblos Indígenas:

Guatemala es un país de alta diversidad étnica y cultural, en cuyo territorio conviven el Pueblo Maya, el pueblo Xinka y el pueblo Garífuna, conjuntamente con la población no indígena; para un mejor entendimiento de esta condición, se presenta en el anexo 1, el mapa lingüístico de Guatemala.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas el 13 de septiembre de 2007, en la Declaración, que es el instrumento más amplio relativo a los derechos de los pueblos indígenas existente en el ámbito del derecho y las políticas internacionales, figuran normas mínimas en materia de reconocimiento, protección y promoción de estos derechos. (Naciones Unidas, 2007).

En la tabla I, se presentan las unidades de análisis específicas.

Tabla I. **Detalle de las unidades de análisis del estudio**

Derechos de los pueblos indígenas	Políticas públicas sociales
Derecho a la no discriminación y a la igualdad ante la ley	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral
Derecho a la libre determinación	Política de desarrollo social y población

Continuación de la tabla I

Derecho a la identidad e integridad cultural	Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo
Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales	Política de Fortalecimiento de las Municipalidades
Derecho a la participación y a la consulta	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Derecho al consentimiento	Política para el Mejoramiento integral de Barrios
Derecho a sus propios sistemas de justicia	
Derecho a la reparación	

Fuente: elaboración propia con información de la Segeplan y Naciones Unidas.

▪ **Variables**

Las variables definidas para el estudio se describen en la tabla II.

Tabla II. **Variables del estudio**

Variable	Definición teórica	Definición Operativa
Inclusión	Explica cómo se incluye el enfoque de derechos de los Pueblos Indígenas en las políticas públicas.	Aplicando la matriz de análisis a las políticas públicas.
Pertinencia cultural	Determina en qué grado la inclusión contiene el enfoque de pertinencia cultural en el planteamiento según la política analizada.	Verificando la situación actual del enfoque de pertinencia cultural en la formulación de las políticas públicas.

Fuente: elaboración propia con información de la CODISRA.

▪ Fases del estudio

Fase 1: exploración bibliográfica

En esta fase, se realizó una consulta de la bibliografía relacionada al enfoque de derechos de los pueblos indígenas y las políticas públicas, instrumentos relacionados y similares, esta fase permitió ampliar los conocimientos actuales sobre la temática abordada.

Fase 2: gestión de la información

En esta fase, se obtuvo información sobre las políticas públicas, según el listado oficial del Centro de Acopio de Políticas Públicas de la Segeplan a marzo 2022; este listado constituyó el marco de lista o referencia de las cuales se tomaron las políticas analizadas que corresponden a la categoría social, lo cual constituye un muestreo no probabilístico.

Fase 3: análisis de la información

Casi simultáneamente a la obtención de la información específica, se trabajó en el análisis de la información, para lo cual se elaboró una matriz de análisis, en esta fase se aplicaron los conocimientos enriquecidos en la primera fase, para lograr un entendimiento justo de lo pretendido con el estudio.

Fase 4: interpretación de la información

Luego de la obtención de la información específica y la construcción del instrumento, se procedió a aplicarla a las políticas públicas sociales, y con esto se interpretó, cuál es la situación del enfoque de sus derechos de los pueblos indígenas en las políticas públicas.

Fase 5: Divulgación

La última fase consistió en la presentación de los resultados obtenidos, con esto se estableció una mejor socialización de la información, lo que, a su vez, nos permitió el traslado de los resultados e información a las instancias interesadas para su conocimiento y aplicación.

▪ Técnicas de análisis

Con base en las características del estudio, se hizo uso de codificación y evaluación temática, con un procedimiento analítico utilizando una matriz de análisis, aplicándose para la obtención de los dos primeros resultados por estar estrechamente relacionados, no fue necesaria una diferenciación metodológica.

La matriz de análisis, fue útil para establecer vinculaciones entre las unidades de análisis, considerando las variables definidas para el estudio, los ejes horizontales fueron variables categóricas o información sobre el contenido a desarrollar asociado a la formulación de las Políticas Públicas, y los ejes verticales, con los derechos de los Pueblos Indígenas, en el marco de los estándares internacionales.

En las celdas se ha documentado sobre la manera como está contenido el enfoque de derechos de los pueblos indígenas en las políticas públicas, lo que a su vez permitió la explicación del nivel de transversalización del enfoque de pertinencia cultural, de manera directa o mediante análisis interpretativo.

En la figura 1, se presenta la matriz de análisis utilizada.

Figura 1. **Matriz de Análisis**

CONTENIDO A DESARROLLAR PARA EL ENFOQUE DERECHO A ANALIZAR A PARTIR DE LOS ESTANDARES INTERNACIONALES	CAPITULO DE LA POLITICA	FASE DEL CICLO IDEAL ASOCIADA	ANALISIS DE LOS DERECHOS IDENTIFI- CADOS	CONSIDERA- CIONES SOBRE LOS PUNTOS ENCONTRA- DOS	ELEMENTOS DEL DERECHO, DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA
D1 Derecho a la no discriminación y a la igualdad ante la ley.					
D2 Derecho a la libre determinación.					
D3 Derecho a la identidad e integridad cultural.					
D4 Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales.					
D5 Derecho a la participación y a la consulta.					
D6 Derecho al consentimiento.					
D7 Derecho a sus propios sistemas de justicia.					
D8 Derecho a la reparación.					

Fuente: elaboración propia con Microsoft Excel.

INTRODUCCIÓN

El estudio analiza el enfoque de los derechos de los Pueblos Indígenas en las políticas públicas de la categoría social. Según lo obtenido, se verificó que el enfoque de los derechos de los pueblos indígenas se muestra poco significativo y variable; evidenciándose además, una escasa vinculación con los estándares internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas, principalmente lo relativo a los compromiso del Estado de adoptar medidas especiales hacia los pueblos indígenas, con lo cual, la institucionalización de los mecanismos de exclusión sigue amenazante, al abordar los derechos únicamente como propósitos.

A lo largo de la investigación se analiza el nivel de transversalización del enfoque de pertinencia cultural en función de los derechos de los pueblos indígenas, siendo el punto de vista operativo del enfoque basado en derechos, orientado a la promoción y protección de los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, así mismo, se han identificado elementos que permiten la formulación de las políticas públicas de manera incluyente.

El estudio se respalda en una recopilación y análisis de información documental para conocer la situación del tema de la investigación; asimismo, se utilizó una matriz de análisis de doble entrada, contrastando dos aspectos: el enfoque basado en derechos con los elementos relacionados al enfoque encontrados en las políticas públicas sociales, y los capítulos de las políticas identificados con las fases del ciclo ideal asociadas.

La investigación aporta elementos necesarios para que la CODISRA, pueda dar cumplimiento a su planteamiento estratégico manifestado en su resultado institucional, y que a su vez pueda permear en las instituciones rectoras de políticas públicas y la instancia rectora de la formulación y gestión en su conjunto el enfoque de derechos para combatir la exclusión hacia los Pueblos Indígenas en Guatemala; al establecer lo anterior, se pretende obtener un planteamiento incluyente en las políticas públicas y la transversalización de la pertinencia cultural.

Se describen cuatro capítulos principales: en el capítulo uno, se presentan los antecedentes; capítulo dos, el marco teórico; capítulo tres, presentación de resultados, y en el capítulo cuatro, la discusión de resultados, luego de abordar el resumen, planteamiento del problema, objetivos y la metodología; finalmente se presentan las conclusiones, recomendaciones y las referencias consultadas.

En antecedentes, se presentan estudios que aportaron a que los planteamientos de este tema de investigación, fueran coherentes y pertinentes, para identificar la contribución de la inclusión de los derechos de los Pueblos Indígenas en las políticas públicas; siempre en el marco del enfoque de derechos de los pueblos indígenas, se consideraron algunos temas como: Gestión Pública, Consulta Previa Libre e Informada, Educación, Inclusión Social.

En el marco teórico, se abordan temas asociados a los orígenes de la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala, los cuales refieren a los procesos mismos de invasión y colonización de los Pueblos originarios, dicha situación constituye la base mediante la cual se estructuraron los principales rasgos que caracterizan las relaciones sociales, políticas y económicas en la Guatemala actual; por lo cual, los temas principales abordados

fueron: Pueblos Indígenas, Políticas Públicas, Derechos de los Pueblos Indígenas y Pertinencia cultural, principalmente.

La presentación de resultados se realizó en función del planteamiento de los objetivos, por tal situación, se podrá encontrar la información obtenida en los siguientes apartados: Elementos relacionados al enfoque de derechos de los pueblos indígenas encontrados en las políticas públicas sociales, Transversalización del enfoque de pertinencia cultural en las políticas públicas sociales, y Elementos que permiten la formulación de las políticas públicas de manera incluyente. Esta estructura permitió ordenar la información que se obtuvo de analizar el enfoque de derechos de los pueblos indígenas en cada política pública, así mismo, con el asocio al enfoque de pertinencia cultural en las mismas, y con ello los elementos que permiten la formulación incluyente de las políticas públicas.

En la discusión de resultados, siguiendo la misma estructura de la presentación, se contrastaron los resultados obtenidos con estudios previos, marco internacional y fuente de derechos nacional, relativo al enfoque de derechos de los pueblos indígenas, considerando el carácter básico de los elementos que definen los estándares internacionales.

1. ANTECEDENTES

Algunos estudios que aportan a que los planteamientos de esta investigación, sean coherentes y pertinentes:

Con la tesis Un estudio sobre la gestión de las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas del Perú, aborda diversos enfoques teóricos con pertinencia; a fin de explicar la tensa relación entre Estado y Pueblos Indígenas, Ríos Barrientos (2017).

Con el estudio La aplicación de la Consulta Previa en la generación de Políticas Públicas Forestales en el Perú, se realizó un importante avance en el involucramiento de pueblos indígenas, como se observa en la Consulta (Contreras Miguel, 2016).

En la tesis Análisis y evaluación de las políticas públicas para combatir el déficit en la educación superior indígena en San Luis Potosí, la investigación analiza y se enfoca a combatir el déficit para que indígenas accedan (Quintero Hernández, 2011).

La tesis titulada: La inclusión social desde la perspectiva del Estado y de los pueblos indígenas: el caso de Huasicancha y Palca, constituye un estudio histórico antropológico a la luz de la teoría andina holística y estructuralista” (Gálvez Herrera, 2013).

Finalmente, en la tesis: Tensiones entre la visión de desarrollo y conservación de las políticas públicas y los derechos de los pueblos indígenas,

se manifiesta la inaplicación del derecho a la consulta previa, libre e informada (Gamboa Balbín, 2017).

2. MARCO TEORICO

2.1. Las Políticas Públicas

Texto Cursos de acción estratégica del Estado y del gobierno, basados en la participación y legitimidad ciudadana, los marcos jurídicos y políticos nacionales e internacionales, orientados a propiciar el bienestar, el goce de los derechos humanos de la población guatemalteca en su diversidad y en los diferentes niveles de organización territorial, sobre la base de diferentes instrumentos de gestión pública y el sistema de planificación nacional que favorezcan procesos efectivos de coordinación, transparencia, seguimiento, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas (Guía para la Formulación de Políticas Públicas, 2017, p. 11).

La CIDH pone especial atención en el hecho que el Estado guatemalteco no avanza con acciones concretas para el combate de la discriminación contra los pueblos indígenas, sin comprometerse plenamente con la garantía de sus derechos desde una visión multicultural, a través de normas, instituciones y políticas públicas (CIDH, 2015).

2.2. Pueblos Indígenas en Guatemala

Los Acuerdos de Paz reconocen la identidad del Pueblo Maya, así como las identidades de los Pueblos Garífuna y Xinca (Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, 1995).

2.3. Derechos de los Pueblos Indígenas

En el marco de los principios básicos de universalidad, igualdad y no discriminación, los pueblos indígenas tienen derecho al conjunto de derechos enunciados por el derecho internacional. Los pueblos indígenas particularmente, como colectivos, tienen culturas y cosmovisiones distintas y únicas, y sus necesidades actuales y aspiraciones para el futuro distan de las dinámicas sociales de los sistemas dominantes. El ejercicio pleno de sus derechos, sólo pueden garantizarse con el reconocimiento y protección no sólo de sus derechos individuales sino también de sus derechos colectivos como grupos distintivos (Naciones Unidas, 2009).

Lamentablemente, los derechos humanos siguen teniendo dificultades para su ejercicio por los pueblos indígenas (OACNUDH, 2013).

2.4. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas

Los derechos humanos, son fundamentales en la protección de los derechos de los pueblos indígenas, aún con esto, no son suficientes para garantizar su supervivencia, bienestar y dignidad. La mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos (con la excepción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas) protegen los derechos del individuo. Los pueblos indígenas necesitan el reconocimiento de derechos colectivos específicos para su supervivencia como grupos humanos (Naciones Unidas, 2009).

2.5. Enfoque basado en Derechos Humanos y los Pueblos Indígenas

El Enfoque Basado en Derechos Humanos, se centra en poblaciones vulneradas y no logran el ejercicio de sus derechos y libertades a causa de condicionantes políticas, sociales y económicas. Entre otros factores, que influyen en la vulnerabilidad de dichas poblaciones, se encuentran: la falta de aplicación de principios, como la universalidad, la igualdad y la no discriminación, a partir de los cuales se hace operativo este enfoque (Red En Derechos, 2011).

El desarrollo con Enfoque Basado en Derechos Humanos busca corregir las desigualdades, las prácticas discriminatorias y el injusto reparto de poder, por medio de mecanismos que propician las relaciones de poder prevalecientes, ya que la obstaculización del desarrollo se da principalmente por estos problemas. El EBDH se establece en función de la obligación que existe de responder al ejercicio de los derechos humanos por las personas, más que en términos de necesidades humanas o de áreas que requieren desarrollo (Universidad Complutense de Madrid, 2010).

En observancia al enfoque basado en los derechos humanos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo se basan en un sistema de derechos y las correspondientes obligaciones establecidas los estándares internacionales, que toman en cuenta los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, laborales y el derecho al desarrollo. Este enfoque vela por que las normas y los principios de derechos humanos, como la igualdad y la no discriminación, y la participación y la rendición de cuentas, encaminen las distintas fases en los procesos de programación, y permite que los estados sean efectivamente garantes de derechos como titulares de obligaciones, y que los titulares de derechos los reclamen (Naciones Unidas, 2015).

2.6. Exclusión

Considerando que el Estado ha creado políticas para los pueblos indígenas basado en un mecanismo que concentra los recursos productivos en grupos privilegiados, con consecuentes problemas como la pobreza sufrida por las mayorías, exclusión, ocupación y despojo de tierras por quienes ostentan el poder económico, nacional y transnacional, más que eliminar la desigualdad racial como pretende la retórica multicultural, estas refuerzan o agudizan las jerarquías raciales (Chirix, 2019).

La connotación multidimensional y el carácter heterogéneo de la exclusión social, hace referencia a diferentes rupturas del vínculo social de un colectivo con la sociedad en general, considerando situaciones particulares de origen, condición física, económica, política o cultural, también denominada por algunos teóricos como desafiliación social (Díaz, 2013).

El marco jurídico para eliminar la desigualdad social que facilitan el racismo y la discriminación, es amplio. Esta es una oportunidad para la generación de políticas públicas para la igualdad (Romero et. Al., 2018).

El Plan Estratégico Institucional de la CODISRA, indica también que no siempre se ha gobernado bajo el marco de las políticas públicas, además, las políticas se han elaborado desde un enfoque monocultural, en nula participación del sector o la población objetivo, sin considerar la diversidad cultural y lingüística que caracteriza a Guatemala. Actualmente, las políticas públicas se formulan bajo la estructura monocultural y excluyente del Estado, donde prevalecen los intereses económicos y políticos de una minoría de la población (CODISRA, 2021).

2.7. Pertinencia Cultural

La pertinencia cultural en los servicios públicos atiende el enfoque intercultural para su gestión y prestación; es decir, se consideran las características culturales específicas de los grupos de población en donde se interviene y se brinda atención (Solano, 2015).

La integración de los Pueblos Indígenas al desarrollo y aplicación de los programas y los servicios educativos hacia ellos es fundamental, para responder a sus necesidades propias y deberán tomar en cuenta su historia, conocimientos, técnicas, sistemas de valores, idioma, literatura y demás aspiraciones sociales económicas, lingüísticas y culturales (Viceministerio de Educación Bilingüe Intercultural, 2018).

El principio de derecho a la diferencia es la base para la pertinencia cultural en salud, lo cual implica una adecuación a la cultura y condiciones propias de los pueblos (Ministerio de Salud Pública y Asistencia social, 2011).

2.8. Problema público

Es la distancia que existe entre una situación dada y una situación deseada, que se considera deficiente y que afecta negativamente a toda la población, segmento o sectores de la población en un determinado territorio. También podría definirse como el conjunto de hechos que afectan los intereses sociales y materiales de la sociedad, que vulneran el bienestar general y sobre los cuales se espera la acción del Estado.

Los criterios para identificar un problema público son (Becker, 1995):

- Carencias objetivas de la sociedad, verificables a través de análisis

de información primaria y secundaria.

- Actores con poder e influencia califican una situación como problema, es decir tienen la capacidad de movilizar actores para identificar el problema.
- Cuando se hace visible el problema y se instala en la agenda pública.
- Cuando el problema tiene una notoriedad por los compromisos internacionales adquiridos por el Estado de Guatemala, o bien responde a marcos legales nacionales.

2.9. Grupos de presión

Los patrones de conducta y la realidad de cada individuo dentro de una sociedad se ven influidos por el grupo social que lo rodea y el momento histórico en el que empieza a formar parte de ésta. La cultura determina un conjunto de las manifestaciones en que se expresa la vida tradicional de un pueblo, lo que fomenta la identificación del grupo social en el que cada ser humano nace y convive (De León Escribano, 2015).

En Guatemala, los pueblos indígenas reclaman una reforma constitucional que los reconozca de forma explícita, la posible implementación de estas acciones afirmativas a los pueblos indígenas viene a generar discusiones y confrontación dentro de la sociedad, lo que conlleva a la disputa de grupos sociales y a la “lucha” o “defensa” de estos derechos, no como un punto de desarrollo, sino como un conflicto, que se orienta a posiciones antagónicas dentro de la propia sociedad (De León Escribano, 2015).

2.10. Sistemas de consejos de desarrollo

El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población Maya, Xinca 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.

Se constituyen Consejos Asesores Indígenas en los niveles comunitarios, para brindar asesoría al órgano de coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo y al Consejo Municipal de Desarrollo, en donde exista al menos una comunidad indígena.

Los Consejos Asesores Indígenas se integrarán con las propias autoridades reconocidas por las comunidades indígenas de acuerdo con sus propios principios, valores, normas y procedimientos. El gobierno municipal dará el apoyo que estime necesario a los Consejos Asesores Indígenas de acuerdo con las solicitudes presentadas por las comunidades. (Ley de consejos de desarrollo, 2002).

2.11. Organización y participación ciudadana

Una sociedad donde se respeten las culturas, los valores tradicionales, autónomos y donde la observancia de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos constituyan una ciudadanía mundial, con sus particularidades, sin que el pensar como antes signifique estar fuera de la realidad, sino ser un interlocutor activo desde referentes colectivos sólidos que apunten a la plenitud del bienestar y desarrollo en un marco de respeto de la dignidad humana. La participación ciudadana puede adquirir a su vez diferentes

dimensiones o formas, desde su inclusión en procesos electorales hasta la implementación de procesos de control y auditoría social, pasando por el empoderamiento para ejercer el poder local, con lo cual, si bien se responde a modas de los mismos organismos internacionales, con una buena orientación se fortalece el Estado de derecho (Díaz Argueta, 2013).

La participación ciudadana como forma de expresión de la diversidad es la mejor forma de afianzar actitudes democráticas, respetando la identidad, idioma y culturas existentes en contextos determinados considerando que la nueva modernidad globalizada, expresa una unidad que paradójicamente diferencia y diversifica en una aparente condición de convergencia (Díaz Argueta, 2013).

2.12. Estado, gobierno, gobernanza, gobernabilidad

La necesidad de una sociedad que fomente el reconocimiento de los diferentes grupos étnicos, ha generado empoderamiento en los diferentes líderes indígenas que se encuentran exigiendo que el marco legal se reforme y fortalezca, con la finalidad de incluir a todos los pueblos originarios, así como establecer políticas públicas que respondan a sus necesidades. La participación política de todos los sectores de la sociedad, -y en este caso el sector indígena, es imperativa para un desarrollo eficaz y para el empoderamiento de éstos. El sistema político describe como lógicas de equilibrio (gobernabilidad) dentro de un sistema político: la legitimidad y eficacia.

Su rendimiento, tanto en la esfera económica como en la esfera institucional, se vincula íntimamente con la estructura de poder en las relaciones dentro de los distintos actores institucionalizados y grupos o poderes corporativos. En sociedades con bajo nivel institucional y donde predominan las

reglas informales dentro de las relaciones del Estado y los actores corporativos, los principios de legitimidad y eficacia determinan los principios normativos de representatividad estatal en la institucionalidad. (De León Escribano, 2015).

El Gobierno es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a las personas que forman parte de una colectividad, sea esta nacional, regional o local. Los gobernados son los habitantes del Estado, nacionales y extranjeros, que se encuentran en el territorio estatal. Un gobierno es el conjunto de personas organizados políticamente que acceden al poder y los órganos revestidos de poder, para expresar la voluntad del Estado y hacer que es ta se cumpla. Gobernar es ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan (Estado y Gestión Pública, 2009).

2.13. Gestión Pública

En términos generales las expresiones gestionar y administrar aparecen como sinónimos, similares, de uso indistinto. Incluso a ambos se los define como la acción y efecto de hacer algo, de asumir una función o tarea para cumplir un propósito. Sin embargo, en la legislación peruana estos conceptos aparecen diferenciados. Por otro lado, a la gestión pública lo define, como el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo. (Estado y Gestión Pública, 2009).

La Gestión pública se ocupa de la utilización de los medios adecuados para alcanzar un fin colectivo. Trata de los mecanismos de decisión para la asignación y distribución de los recursos públicos, y de la coordinación y estímulo de los agentes públicos para lograr objetivos colectivos. Esta es una definición

muy general que hay que matizar y concretar desde diferentes puntos de vista. (Estado y Gestión Pública, 2009).

2.14. Marco legal para las políticas públicas

Tienen su fundamento legal en la Constitución Política de la República de Guatemala (artículos 1 y 2); la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97, artículos 23 y 27); la trilogía de leyes de participación ciudadana (Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002); el Código Municipal (Decreto 12-2002) y la Ley de Descentralización (Decreto 14-2002). Su marco político se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo Katún: nuestra Guatemala 2032; Las prioridades nacionales del desarrollo, la política general de gobierno.

Mediante el punto resolutivo 03-2014 de fecha doce de agosto del dos mil catorce, El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, aprueba el Plan nacional de desarrollo de largo plazo, K'atun nuestra Guatemala 2032, el cual se constituye como la política de desarrollo de la república de Guatemala; instruyéndose al organismo ejecutivo y al sistema nacional de consejos de desarrollo que mediante la organización y coordinación de la administración pública se inicie, a partir de esa fecha, el proceso de alineación de la planificación institucional y territorial a dicho plan nacional, para su implementación en todo el territorio nacional.

Previo a iniciar el proceso de formulación de las políticas pública es necesario realizar el análisis de la ruta para formular una política pública. Esto permite reflexionar sobre las siguientes preguntas orientadoras: ¿cuál es el ámbito del territorio desde el cuál se está formulando?; ¿qué tipo de política se formulará?; ¿cuál es el sector al que pertenece dicho problema?; ¿es reconocido por los diferentes actores? y ¿es reconocido por la institución rectora?

El ciclo de formulación de las políticas públicas, según el modelo secuencial, utilizado para la comprensión y análisis de las mismas, se compone de cinco fases: Identificación de problemas, Identificación de soluciones, Toma de decisiones, Implementación y Evaluación.

Es preciso revisar si las instituciones públicas vinculadas con la temática actualmente realizan, alguna acción en atención al problema identificado o sus variables causales a través de su marco programático. Desde el marco legal e institucional deberá verificarse cuál es el ente rector que atenderá la política pública, e identificar las instituciones que, dentro del marco de sus competencias legales, tienen corresponsabilidad para atender el problema.

3. PRESENTACION DE RESULTADOS

3.1. Elementos relacionados al enfoque de derechos de los pueblos indígenas encontrados en las políticas públicas sociales

Tabla III. Matriz resumen de derechos contenidos en las políticas.

DERECHO ANALIZADO	POLITICA PUBLICA	Política Nacional de Descen-tralización del Organismo Ejecutivo	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Política de Desarrollo Social y Población	Política Nacional de Desarrollo Rural	Política de Fortalecimiento de las Municipi-dades	Política para el mejora-miento integral de barrios
D1 Derecho a la no discriminación y a la igualdad ante la ley.		C	C	C	C	NC	NC
D2 Derecho a la libre determinación.		C	NC	NC	C	C	NC
D3 Derecho a la identidad e integridad cultural.		C	C	C	C	C	NC
D4 Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales.		NC	NC	C	C	C	NC
D5 Derecho a la participación y a la consulta.		C	C	NC	C	C	NC
D6 Derecho al consentimiento.		NC	NC	NC	NC	NC	NC
D7 Derecho a sus propios sistemas de justicia.		NC	NC	NC	C	NC	NC
D8 Derecho a la reparación.		NC	NC	NC	NC	NC	NC

Fuente: elaboración propia. Descripción: C: Derecho contenido. NC: Derecho No Contenido.

A continuación, se describen los elementos relacionados al enfoque de derechos encontrados en las políticas públicas, según la tabla número IV.

3.1.1 Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo

Esta política, valora el hecho de que los habitantes de cada municipio en los 22 departamentos del país aportan objetivamente a las propuestas de desarrollo que les afectan positiva o negativamente, así mismo, se plantea una transferencia real de los procesos de desarrollo desde el gobierno central a los gobiernos municipales, quienes están en contacto directo con la población.

A continuación, se presenta los elementos relacionados a cada uno de los derechos analizados en la política:

3.1.1.1 Derecho a la no discriminación y a la igualdad ante la ley

Se evidencia el reconocimiento de las desigualdades hacia los Pueblos Indígenas, la descentralización como medio para la reducción de las desigualdades étnicas, respeto a la diversidad cultural, y hace observancia a equidad étnica e inclusión social; estos elementos se encuentran específicamente planteados en los capítulos de la política relacionados a la identificación del problema.

3.1.1.2 Derecho a la libre determinación.

En los antecedentes se identifica la descentralización como medio de concertación con los Pueblos Indígenas para la planificación del desarrollo; así mismo, se concibe el marco jurídico de la política como orientador de la planificación territorial con enfoque pluricultural, ambos capítulos tienen asocio con la fase de identificación del problema.

3.1.1.3 Derecho a la identidad e integridad cultural.

Se plantea “velar por la calidad de los alimentos de consumo nacional, en cuanto a higiene, inocuidad y propiedades nutricionales y pertinencia cultural”. En el eje programático Consumo de alimentos, establece campañas sistemáticas de información, educación y comunicación, respetando la diversidad étnica y cultural del país. (SESAN, 2005).

3.1.1.4 Derecho a la participación y a la consulta.

Se identifica la participación de los Pueblos Indígenas como una condición a fortalecer con la descentralización, la necesidad de orientar el marco jurídico a una planificación territorial con enfoque pluricultural, así mismo, identifica la inclusión que promueve el respeto.

En la línea de acción Fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil, se propone coadyuvar el logro de una incidencia efectiva en la gestión pública por parte de los Pueblos Indígenas, principalmente para la planificación democrática del desarrollo y la participación plena.

3.1.2 Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Esta política pretende establecer un mecanismo de coordinación mediante el establecimiento del Sistema nacional de seguridad alimentaria, la sensibilización, concertación y articulación de actores; así como la priorización territorial y articulación con políticas nacionales.

A continuación, se presenta los elementos relacionados a cada uno de los derechos analizados en la política.

3.1.2.1 Derecho a la no discriminación y a la igualdad ante la ley.

Se toma nota en la situación nutricional, de que la incidencia de la desnutrición crónica se duplica para la niñez indígena (69.5%). Uno de sus principios rectores es la equidad, con lo que plantea que “El Estado debe generar las condiciones para que la población sin distinción étnica, tenga acceso seguro y oportuno a los alimentos”. En el apartado de priorización a la población vulnerable considera particularmente a Pueblos Indígenas. (SESAN, 2005).

3.1.2.2 Derecho a la identidad e integridad cultural.

Se plantea “velar por la calidad de los alimentos de consumo nacional, en cuanto a higiene, inocuidad y propiedades nutricionales y pertinencia cultural”. En el eje programático Consumo de alimentos, establece campañas sistemáticas de información, educación y comunicación, respetando la diversidad étnica y cultural del país. (SESAN, 2005).

3.1.2.3 Derecho a la participación y a la consulta.

Se menciona que la política fue formulada de manera concertada, tomando en cuenta a los Pueblos Indígenas.

3.1.2.4 Política de Desarrollo Social y Población

Esta política persigue con atención especial a los grupos más vulnerados, el desarrollo de la persona humana en sus diferentes ámbitos.

A continuación, se presenta los elementos relacionados a cada uno de los derechos analizados en la política.

3.1.2.5 Derecho a la no discriminación y a la igualdad ante la ley.

Se reconoce la alta concentración de ingresos y la permanencia de brechas del desarrollo.

Se resalta que la pobreza y la pobreza extrema es dramáticamente más asociada a la población indígena, con lecturas del 49.8 por ciento y 24.9; Se reconoce que El Estado tiene obligaciones indeclinables en la tarea de superación de las inequidades y diferencias sociales, por mandato constitucional de procurar el goce efectivo y sin discriminación alguna, de los derechos al trabajo, a la salud, a la educación, a la vivienda y demás derechos sociales. (Política Nacional de Desarrollo Social y Población, pág. 7).

Se identificaron algunas acciones relacionadas, las cuales se mencionan a continuación:

Capacitación y supervisión de personal relacionado a la recopilación de información, considerando datos desagregados según sexo, etnia, grupo étnico y ubicación geográfica. Tomando en cuenta la perspectiva de interculturalidad y género, implementar un programa de capacitación integral permanente para el personal con funciones relacionadas.

3.1.2.6 Derecho a la identidad e integridad cultural.

Sobre este derecho, en la política se reflexiona sobre las particularidades del país, que cuenta con diversidad cultural, situación que debe ser especialmente atendida dentro del sistema educativo. Se identificaron algunos aspectos en acciones relacionadas, las cuales se mencionan a continuación:

Plantea que el enfoque de género y multicultural, debe permear las acciones permanentes de educación en los medios de comunicación. Persigue promover la sensibilización por medio de la incorporación de contenidos relativos a valores éticos, género y multiculturalidad.

3.1.2.7 Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales.

En el capítulo 2 Marco legal y Político, se cita de los Acuerdos de Paz, el ASES, “el cual en un considerando afirma que una paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico orientado al bien común que responda a las necesidades de toda la población”.

3.1.3 Política Nacional de Desarrollo Rural

La presente política pretende por medio del acceso equitativo y uso sostenible de los recursos, la mejora constantemente de la calidad de vida de la población rural para el alcance del desarrollo humano integral.

A continuación, se presenta los elementos relacionados a cada uno de los derechos analizados en la política:

3.1.3.1 Derecho a la no discriminación y a la igualdad ante la ley.

Considera los pueblos indígenas en Guatemala, su situación demográfica en el país, haciendo referencia y análisis a la inequidad; indicándose además que

la Política se formuló en coherencia con las características económicas, sociales, políticas y culturales de la población rural, indígena y campesina y su entorno.

En su primer objetivo específico, expresa la intención de fortalecer el Estado democrático, descentralizado, de derecho y multicultural, proyectando este propósito como alternativa para superar el racismo y la discriminación étnica, de género, etaria y cultural. En el último objetivo específico se plantea garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos indígenas en Guatemala, en congruencia con la Constitución Política, los Acuerdos de Paz, los Convenios, los Tratados y las Declaraciones pertinentes a la materia que estén vigentes en el país (Política Nacional de Desarrollo Rural, pág. 10).

Uno de los criterios generales que la política establece pretende superar la inequidad cultural entre otras, para la disminución permanente de las formas de exclusión y tipos de discriminación. Se establece como sujetos de la presente Política: la población rural, con prioridad, entre otros, en los pueblos indígenas.

3.1.3.2 Derecho a la libre determinación.

Se indica que la participación y auditoría social en la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral se hará a través del Consejo de Participación y Auditoría Social como el órgano encargado de aglutinar y encauzar las acciones de información, seguimiento, investigación, evaluación y presentación de propuestas de las organizaciones sociales y la población en general, en materia de Desarrollo Rural Integral y para velar por el cumplimiento de la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral Multianual (Política Nacional de Desarrollo Rural, pág. 10).

3.1.3.3 Derecho a la identidad e integridad cultural.

En el sexto objetivo se considera promover y facilitar la investigación participativa en las siguientes áreas: la producción de alimentos y medicamentos, las prácticas agrícolas, comerciales y de manufactura tradicionales, así como el uso de la tecnología apropiada y la derivada de los conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas, velando por su rescate, protección y registro como patrimonio de la nación (Política Nacional de Desarrollo Rural, pág. 10).

En el principio rector Multiculturalidad e interculturalidad, se indica que se reconoce y respeta la multiculturalidad y se promueve la interculturalidad, para lograr el pleno respeto a los derechos de los pueblos que conforman la nación guatemalteca, en un marco de equidad, armonía y solidaridad, favoreciendo la convivencia basada en el respeto de la diversidad cultural (Política Nacional de Desarrollo Rural, pág. 10).

3.1.3.4 Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales.

Analiza la situación de inaccessos a la tierra, la tenencia y propiedad de la tierra, y las formas inapropiadas de gestión, que no han dado los resultados esperados. Se señala la necesidad de retomar los preceptos establecidos en los acuerdos de paz, haciendo un llamado puntual a darle cumplimiento al ASES.

3.1.3.5 Derecho a la participación y a la consulta.

Se evidencia la inclusión de tres representantes de las organizaciones indígenas en el Consejo de Participación y Auditoría Social, siendo el órgano encargado de aglutinar y encauzar las acciones de información, seguimiento, investigación, evaluación y presentación de propuestas de las organizaciones sociales y la población en general, en materia de Desarrollo Rural Integral y para velar por el cumplimiento de la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral Multianual. (Política Nacional de Desarrollo Rural, pág. 10).

3.1.3.6 Derecho a sus propios sistemas de justicia.

En el cuarto objetivo específico, se considera la valoración del derecho a la organización, puntualizando en la organización propia de los pueblos indígenas, particularmente la organización productiva que se manifieste como sujetos priorizados, así como el principio de equidad en la distribución de la riqueza.

3.1.4 Política de Fortalecimiento de las municipalidades.

Como su nombre lo indica su principal propósito es fortalecer a las municipalidades a nivel nacional, para mejorar su eficiencia en la prestación de los servicios hacia la ciudadanía, mediante la coordinación de las instituciones públicas y las municipalidades, en el marco del proceso de alineación de las acciones con las Políticas de Estado.

3.1.4.1 Derecho a la libre determinación.

Identifica como competencia de la AGAAI, la de Contribuir a consolidar un Estado democrático, descentralizado, multiétnico, pluricultural y multilingüe, por medio del planteamiento de políticas públicas, en el marco de la autonomía y autodeterminación de los pueblos y municipios (SEGEPLAN, 2013).

3.1.4.2 Derecho a la identidad e integridad cultural.

Como parte de la visión se expresa: Las municipalidades que deseamos, deben ser en el futuro, reconocidas por su alto nivel de compromiso con la población y por su eficiencia en la prestación de los servicios públicos que les corresponden con pertinencia cultural y lingüística (SEGEPLAN, 2013).

Se continúa visualizando en la visión que Tanto el COMUDE como los COCODE y las autoridades indígenas estarán fortalecidos como instancias de participación y consenso para las acciones de la municipalidad y sus propuestas serán tomadas en cuenta para las decisiones políticas relacionadas con las Prioridades de inversión y de atención a la población (Política de fortalecimiento de las municipalidades, p. 25).

En el planteamiento de sus lineamientos establece que, en el fortalecimiento de las municipalidades se debe reconocer la diversidad cultural y la diversidad en sus niveles de desempeño y dar mayor atención a las que muestren los mayores rezagos (Política de fortalecimiento de las municipalidades, p. 36); así mismo, en la realización e implementación de las acciones de fortalecimiento municipal, se debe considerar la realidad cultural y lingüística de cada municipio, especialmente donde existen mayoritariamente

población y comunidades indígenas (Política de fortalecimiento de las municipalidades, p. 36).

3.1.4.3 Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales.

Identifica como competencia del MARN en relación a la competencia municipal. El Promover y propiciar la participación equitativa de hombres y mujeres, personas naturales o jurídicas, y de las comunidades indígenas y locales en el aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos naturales (Política de fortalecimiento de las municipales, pág. 57).

3.1.4.4 Derecho a la participación y a la consulta.

Hace referencia: Promover la participación ciudadana, respetar la realidad multiétnica, promover la equidad, fortalecer a los municipios, promover la igualdad ante las responsabilidades del Estado y garantizar el acceso a los servicios básicos para una vida digna (Política de fortalecimiento de las municipales, pág. 17).

Plantea en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, mejorar la capacidad para conformar y mantener activo al Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE), como medio de participación ciudadana y para tener mejor comunicación y relación con la ciudadanía y con las autoridades indígenas donde existan (Política de fortalecimiento de las municipales, pág. 40).

Identifica como una de las competencias de la AGAAI la de Fortalecer la capacidad democrática de gestión de los gobiernos locales, así como de las

autoridades indígenas, para lograr un desarrollo local con pertinencia lingüística e identidad cultural (Política de fortalecimiento de las municipales, pág. 50)

3.1.5 Política para el mejoramiento integral de barrios.

Ningún derecho se encuentra contenido en la presente política.

3.2. Transversalización del enfoque de pertinencia cultural en las políticas públicas sociales

Este enfoque se encuentra asociado únicamente a un derecho y contenido en tres políticas, por medio de 4 acciones y 1 propósito, lo cual se describe a continuación.

3.2.1 Derecho a la identidad e integridad cultural

Acciones:

Considerar en currículo, la temática de educación en población y desarrollo, como elemento transversal y pertinencia cultural. (Política de desarrollo social y población, pág. 32).

Introducir metodologías participativas con pertinencia cultural para educar en los sectores formal y no formal. (Política de desarrollo social y población, pág. 32)

Incorporar la temática de educación en población y desarrollo con pertinencia cultural y perspectiva en los programas de alfabetización, educación de jóvenes y adultos. (Política de desarrollo social y población, pág. 34).

En el fortalecimiento de los servicios municipales se pretende mejorar la capacidad para prestar servicios públicos con pertinencia cultural y lingüística. (Política de fortalecimiento municipal, p. 56).

Propósitos:

Cuidar la calidad de los alimentos de consumo nacional, respecto a higiene, inocuidad y propiedades nutricionales y pertinencia cultural. (Política de seguridad alimentaria y nutricional, p. 7).

3.3. Elementos que permiten la formulación de las políticas públicas de manera incluyente

En función de los elementos relacionados al enfoque de derechos de los pueblos indígenas y la transversalización del enfoque de pertinencia cultural, encontrados en las políticas públicas sociales analizadas, se identificaron los siguientes elementos:

- La observancia a los acuerdos de paz y en específico los acuerdos AIDIPI y ASESIA en planes de acción de las políticas públicas, además del marco jurídico y político, para que el enfoque de los derechos de los pueblos indígenas evidencie acciones concretas.
- El reconocimiento de que El Estado tiene obligaciones para superar las inequidades.

- Guatemala es un país de contrastes y diversidad, determinada esta última por la existencia de una población pluricultural y multilingüe.
- La priorización puntual de los Pueblos Indígenas como población vulnerada, y la identificación de datos específicos de los pueblos indígenas.
- El reconocimiento de las condiciones de desventaja y brechas de desarrollo hacia los Pueblos Indígenas en la identificación de problemas y soluciones.
- La descentralización como medio de concertación con los Pueblos Indígenas, para la reducción de las desigualdades étnicas, con observancia a equidad étnica e inclusión social.
- La participación y auditoría social por instancias propias de los pueblos indígenas, para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
- Fortalecimiento de organizaciones propias de pueblos indígenas y la participación ciudadana.

4. DISCUSION DE RESULTADOS

4.1. Elementos relacionados al enfoque de derechos de los pueblos indígenas

Según OACNUDH (2006) el EBDH es un marco conceptual del proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en los estándares internacionales de derechos humanos y lo operativo orientado a promover la protección de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas.

El desarrollo con EBDH busca transformar las relaciones de poder existentes, corrigiendo las desigualdades, las prácticas discriminatorias y el injusto reparto de poder, por ser estos los principales problemas que obstaculizan el desarrollo (Hernández et. al., 2010).

Según Naciones Unidas (2007) los Estados deben adoptar medidas especiales o acciones afirmativas para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación contra los pueblos indígenas.

El riesgo de la institucionalización de los mecanismos de exclusión, por la ausencia del enfoque de los Derechos de los Pueblos Indígenas en las políticas públicas es evidente, ya que, según los datos encontrados, las políticas públicas sociales, en su mayoría, abordan los derechos únicamente como propósitos, mas no se transforman a medidas especiales o acciones afirmativas para su cumplimiento, ni en líneas de acción o en algún plan de acción y estrategia de implementación. Según Naciones Unidas (2007) Los indígenas tienen derecho a

todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidas en la Carta de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

A pesar de que en los capítulos relativos al marco jurídico y político plateados en las políticas públicas sociales, se menciona la importancia de los acuerdos de paz en general y en particular el cumplimiento de los acuerdos AIDIPI Y ASESIA, y de que ambos acuerdos son fundamentales para el ejercicio pleno de los derechos de los Pueblos Indígenas en Guatemala, los planteamientos no trascienden a acciones concretas, quedándose únicamente como marco referencial en la fuente de derecho nacional.

Al respecto, en el Plan Estratégico Institucional de la CODISRA, se declara que las políticas públicas excluyentes, la falta de reconocimiento de la realidad cultural del país, y la inexistencia de legislación contra el racismo, como causas directas, consolidan el problema central específico identificado: Legislación parcializada y Políticas Públicas excluyentes, que sustenta el racismo y la discriminación como fundamento del problema general analizado, e incrementa las brechas de desigualdad, acentuándose particularmente en los pueblos indígenas, CODISRA (2021).

Se evidencian algunos elementos que, aún sin plantearse en el marco de las medidas especiales o acciones afirmativas, son fundamentales para que se asuman compromisos respecto al ejercicio pleno de los derechos de los pueblos indígenas a través de las políticas públicas:

- El reconocimiento de que el Estado tiene obligaciones indeclinables en la tarea de superación de las inequidades y diferencias sociales.
- La consideración de que Guatemala es un país de contrastes y diversidad

étnica, determinada por la pluriculturalidad y multilingüismo.

- La priorización puntual de los Pueblos Indígenas como población vulnerada, y la identificación de datos específicos de los pueblos indígenas en los planteamientos.
- La identificación de la situación real, condiciones de desventaja y brechas de desarrollo hacia los Pueblos Indígenas en la identificación de problemas y soluciones.

En ese sentido, es pertinente hacer referencia al concepto de Políticas Públicas como: Cursos de acción estratégica del Estado y del Gobierno basados en la participación y legitimidad ciudadana, los marcos jurídicos y políticos nacionales e internacionales, orientados a propiciar el bienestar, el goce de los derechos humanos de la población guatemalteca en su diversidad y en los diferentes niveles de organización territorial, sobre la base de diferentes instrumentos de gestión pública, y el sistema nacional de planificación, que favorezcan procesos efectivos de coordinación, transparencia, seguimiento, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas (Guía para la formulación de Políticas Públicas, 2017, p. 11).

Se encontraron algunos hallazgos en el análisis del enfoque de derechos de los pueblos indígenas en las políticas públicas:

Tres derechos relacionados a la Reparación, al Consentimiento previo, libre e informado, y a sus propios sistemas de justicia respectivamente, no se abordan ni como medidas especiales ni como propósitos, en ninguna de las políticas.

Una Política, la Política para el mejoramiento integral de barrios no evidencia el abordaje de ninguno de los derechos definidos para el presente trabajo, a pesar de que a nivel territorial, la PMIB plantea la priorización de intervenciones en municipios y asentamientos de los 10 nodos o unidades territoriales definidas en el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 y la Agenda Urbana 2032, de los cuales: Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala; Metrópoli de los Altos, Quetzaltenango; Chiantla, Huehuetenango; Cobán, San Juan, Chamelco, Carchá, Alta Verapaz; Puerto Barrios, Livingston, Izabal; Jutiapa y Jalapa, tienen población considerable de los tres pueblos indígenas, no responde a ningún derecho ni contribuye a su ejercicio pleno.

4.1.1. Derecho a la no discriminación y a la igualdad ante la ley.

CIDH (2015), observa que el Estado guatemalteco sigue teniendo importantes tareas pendientes para combatir la discriminación contra los pueblos indígenas y asumir plenamente la garantía de sus derechos desde una visión multicultural, a través de normas, instituciones y políticas públicas.

Romero et. al., (2018), en el Estudio sobre racismo, discriminación y brechas de desigualdad en Guatemala, indica, el país avanza en reconocimiento de diversidad étnica y cultural, en su legislación y en algunas políticas públicas.

Por medio del capítulo 6, Políticas sectoriales, de la Política de desarrollo social y población, y en el marco de asociación de políticas, se presentan dos acciones puntuales en materia de salud reproductiva que pueden contribuir al cumplimiento de la fase de implementación, y a su vez al ejercicio del derecho en ese ámbito, los demás planteamientos no constituyen acciones afirmativas.

En la Política nacional de desarrollo rural, se aborda este derecho como propósitos, observándose que se asocia a las fases del ciclo de las políticas públicas: F1, F2, y F3; no así a la F4 ni F5, en su defecto se realiza una armonización con acciones de políticas sectoriales en su mayoría no vigentes.

4.1.2. Derecho a la libre determinación

Según Naciones Unidas (2018), el centro de atención en relación con los derechos indígenas en Guatemala gira alrededor de la cuestión de la consulta; preocupa que se aborde como seguridad y garantía para inversiones y no de derechos humanos, y sólo explotación de recursos naturales; el derecho a la consulta a pueblos indígenas no es aislado; al contrario, deriva de derechos sustantivos como en particular sus derechos a la libre determinación y los derechos asociados sobre tierras, territorios y recursos naturales.

En la Política de desarrollo rural integral existe asocio temático en cuanto a la gestión del consejo de participación y auditoría social, se evidencia el espacio para tres representantes de organizaciones indígenas, en dicho consejo; a pesar de lo anteriormente indicado, este derecho se aborda de manera parcial, porque no se reflejan planteamientos de medidas especiales establecidas en los estándares internacionales de carácter básico.

Tanto la Carta de las Naciones Unidas como los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración y Programa de Acción de Viena establecieron el derecho de los pueblos a la libre determinación, determinar libremente su condición política y a perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural, Fundación para el debido proceso legal (2018).

La política de fortalecimiento municipal, identifica compromisos de la AGAAI, la de contribuir a consolidar un Estado democrático, descentralizado, multiétnico, pluricultural y multilingüe, por medio del planteamiento de políticas públicas, en el marco de la autonomía y autodeterminación de los pueblos y municipios.

Este planteamiento direcciona el cumplimiento del presente derecho a instancias indígenas específicamente, lo cual no es del todo conveniente ya que las obligaciones del estado en su conjunto son claras para el cumplimiento de las políticas públicas.

4.1.3. Derecho a la identidad e integridad cultural

Según la OIT (2013), los gobiernos deberán asumir el desarrollo, con participación de los pueblos interesados, acciones para proteger los derechos de los pueblos indígenas y garantizar el respeto de su integridad, esta acción deberá incluir medidas que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural.

Para Romero et. Al., (2018), resulta estratégico caminar hacia una nueva generación de políticas públicas, tras más de dos décadas de pactos políticos de gran alcance que han enfatizado la necesidad del reconocimiento de la diversidad.

Esta nueva generación de políticas deberá construirse considerando entre otros aspectos una visión a futuro, donde la identidad cultural de los pueblos indígenas sea reconocida y respetada, pero sobre la base de la igualdad.

En ese sentido la Política de desarrollo social y población, por medio del capítulo 6, Políticas sectoriales, presenta cuatro acciones puntuales en materia de educación y dos en materia de comunicación que pueden contribuir al cumplimiento de la fase de implementación, y a su vez al ejercicio del derecho en ese ámbito; considera que, por las características especiales del país, se cuenta con diversidad cultural; indica también que se debe generalizar y fomentar el reconocimiento y respeto de la diversidad cultural, lingüística y los valores de los cuatro pueblos indígenas.

4.1.4. Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales.

Para OACNUDH (2013), en la Declaración se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, recursos y territorios, incluyendo los pertenecen a los pueblos indígenas pero que ahora están bajo el control de otros, por situaciones de hecho o de derecho.

Según organismos internacionales, la causa fundamental de los problemas que afectan a los pueblos indígenas en Guatemala es la falta de salvaguardia de sus tierras, territorios y recursos naturales según los estándares internacionales de derechos humanos. Guatemala carece de un marco legal para adjudicarles y que reconozcan sus sistemas tradicionales de tenencia de la tierra. La falta de salvaguardia de estos derechos se produce en un contexto de extrema desigualdad en la distribución de la tierra y de inseguridad en la tenencia, con un inadecuado sistema de registro que permite que sigan titulándose tierras ancestrales indígenas a terceras partes, y sin mecanismos apropiados para la resolución de los conflictos de propiedad (Naciones Unidas, 2018).

La Política de desarrollo social y población, en el capítulo 2 Marco legal y Político, cita el ASESa, el cual en su primer considerando afirma que una paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico orientado al bien común. Este acuerdo se relaciona directamente con el derecho analizado, pero a pesar de ello no pasa de ser únicamente una mención, no se desarrolla, ni se evidencian acciones afirmativas o medidas especiales, para su cumplimiento.

Por otro lado, en la Política nacional de desarrollo rural integral, existen dos puntos relacionados a este derecho, haciendo análisis sobre algunas condicionantes sobre el acceso y propiedad de la tierra y la necesidad de un desarrollo económico incluyente para el logro de una paz firme y duradera.

4.1.5. Derecho a la participación y a la consulta

La normativa internacional protege el derecho de los pueblos indígenas a participar en la vida política, social y cultural del Estado y en la adopción de decisiones que afecten sus derechos (Fundación para el debido proceso legal, 2018).

La OACNUDH en el año 2013 manifiesta en el instrumento Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales, un manual, que uno de los principales problemas de los pueblos indígenas y tribales es que tienen poca o ninguna oportunidad de expresar su opinión sobre la forma, el momento y la razón de medidas decididas o ya aplicadas que inciden o incidirán directamente en sus vidas.

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Es conveniente diferenciar la esencia de los conceptos contenidos en el presente derecho, ya que más allá del derecho a la participación ciudadana, el derecho a la consulta implica la obtención de consentimiento o acuerdos.

Al respecto, la Política nacional de descentralización del organismo ejecutivo, en este derecho trata de trascender los simples propósitos, ya que existe un planteamiento escueto relativo a este derecho en una línea de acción, pero ésta no está estructurada en una matriz de plan de acción.

En ese mismo sentido, en la Política nacional de desarrollo rural integral, existe un planteamiento sobre la gestión del consejo de participación y auditoría social; se evidencia el espacio para tres representantes de organizaciones indígenas en dicho consejo, a pesar de ello, este derecho se aborda de manera parcial, porque existe más un planteamiento hacia una participación convencional que a la consulta.

4.1.6. Derecho al consentimiento previo, libre e informado

Según análisis de la Fundación para el debido proceso legal en el año 2018, los estándares internacionales vigentes sobre los derechos de los pueblos indígenas permiten identificar las circunstancias en donde la obtención del consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas es obligatoria:

Cuando haya traslado de las tierras que ocupan y de la reubicación.

Cuando se ejecuten planes de inversión a gran escala, que generen un impacto mayor en el territorio de un pueblo indígena.

Depósito de materiales peligrosos en tierras o territorios indígenas.

En ese orden de disposiciones, ninguna de las políticas públicas sociales contiene, incluye o desarrolla elementos relacionados a este derecho.

4.1.7. Derecho a sus propios sistemas de justicia

Según Naciones Unidas (2007) los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

La Fundación para el debido proceso legal (2018) indica que los pueblos indígenas tienen derecho a mantener sus estructuras institucionales, incluyendo sus propios sistemas de justicia reconocidos por el Estado, siempre que se encuentren en concordancia con las normas internacionales de derechos humanos.

En esta orientación del enfoque, ninguna de las políticas públicas sociales contiene, incluye o desarrolla elementos relacionados a este derecho.

4.1.8. Derecho a la reparación

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas para obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios. Los Estados velarán por la reparación justa y equitativa, y se adoptarán medidas adecuadas

para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual, Naciones Unidas (2007).

Nash Rojas et. al., (2009) en la investigación titulada Las reparaciones ante la CIDH, señala que frente a la concurrencia de una infracción a una obligación internacional que sea atribuible al Estado, se genera responsabilidad internacional, esto da origen a una obligación compleja para el Estado infractor.

Por una parte, debe cumplir con la obligación primaria, que no cesa por el incumplimiento; y por otra, surge una obligación secundaria, la obligación de reparar.

A ese respecto, ninguna de las políticas públicas sociales contiene, incluye o desarrolla elementos relacionados a este derecho; además, cabe mencionar que no todas las políticas públicas tienen un carácter básico en la observancia a este derecho.

4.2. Transversalización del enfoque de pertinencia cultural

La pertinencia cultural implica: La adaptación de todos los procesos del servicio a las características geográficas, ambientales, socioeconómicas, lingüísticas y culturales (prácticas, valores y creencias) del ámbito de atención del servicio. La valoración e incorporación de la cosmovisión y concepciones de desarrollo y bienestar de los diversos grupos de población que habitan en la localidad, incluyendo tanto las poblaciones asentadas originalmente como las poblaciones migrantes de otras zonas, Solano Silva (2015).

Casaús et. al., (2009) en el estudio denominado ¡Por una cultura de igualdad y pluralismo, contra el racismo y la discriminación! Investigación y

propuesta participativa para políticas públicas, recomienda desde un horizonte de promoción de una cultura de igualdad y pluralismo, que apunten a la transición hacia un Estado y una sociedad plurales y auténticamente democráticos, asegurar la inclusión de la pertenencia étnica en todas las estadísticas oficiales, censos, encuestas, y registros administrativos y judiciales como modo de fortalecer la visibilización de los pueblos indígenas y garantizar su consideración como elemento determinante en el establecimiento de políticas públicas, planes y programas gubernamentales.

Respecto a las implicaciones y recomendación anteriormente visualizadas sobre el enfoque de pertinencia cultural, se evidencian cuatro acciones y un propósito que responden al Derecho a la identidad e integridad cultural contenidos en tres políticas analizadas, esta situación sobre la muestra no probabilística de las 6 políticas públicas sociales, y a los 8 derechos definidos.

Se observa un asocio al término cultural contenido en el derecho al que se responde, esto de alguna manera contribuye a posibilidad real en que los pueblos puedan mantenerse y perpetuarse en una condición culturalmente distinta, según lo preceptuado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas; cabe reflexionar que este asocio no debe ser únicamente terminológico, sino debe trascender al enfoque basado en derechos, esto mejoraría la inclusión del enfoque de pertinencia cultural en las políticas públicas, para lo cual debe tomarse en cuenta el mapa lingüístico de Guatemala ubicado del anexo 1.

4.3. Elementos que permiten la formulación de las políticas públicas de manera incluyente

Naciones Unidas (2007) en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, expresa el consenso actualizado de la comunidad internacional (143 Estados) sobre los estándares mínimos de protección internacional de los pueblos indígenas. En este sentido, obliga a todos los Estados de la ONU entre otras disposiciones a: implementar políticas públicas y programas sociales encaminados al goce efectivo de los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.

Así mismo, la OIT (2014) indica que, al ratificar un convenio de la OIT, un Estado miembro se compromete a adecuar la legislación nacional y a desarrollar las acciones pertinentes de acuerdo al Convenio; también indica que deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados, y si las medidas normativas y legislativas no son suficientes, los Estados deben tomar otras medidas, tales como adoptar políticas públicas que tengan en cuenta los derechos y la perspectiva de los pueblos indígenas.

A ese respecto, los elementos identificados en las políticas públicas que permiten la formulación de manera incluyente, para que trasciendan de ser buenas intenciones y constituirse en medidas especiales definidas en los estándares internacionales, deberían visualizarse en planes de acción o en mínimo planteadas en líneas de acción de las políticas públicas.

Estos elementos, al estar planteados en los diagnósticos y en los propósitos de las políticas, constituyen una buena base y justificación para el

abordaje del enfoque de derechos de los pueblos indígenas, pero mantienen el enfoque de buenas intenciones sin planteamiento de acciones afirmativas que puedan contribuir a la reducción del problema estructural de la exclusión a los pueblos indígenas.

Según Naciones Unidas (2018) en el Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Guatemala, el país ha adoptado algunas políticas públicas, estrategias y programas dirigidos a los pueblos indígenas, pero, considerando que los indicadores señalan el aumento de la pobreza entre los pueblos indígenas y el incremento de la desigualdad y la concentración de tierras, parece evidente que estas acciones no están resultando debidamente; además señala que la mayoría de medidas y programas se diseñan sin participación efectiva de pueblos indígenas, irrespeto de su derecho a propios modelos de desarrollo, sin respuesta a sus visiones, careciendo de relevancia política y presupuestos propicios.

En ese contexto, el abordaje de los elementos que permiten la formulación de manera incluyente basado en el enfoque derechos de los pueblos indígenas será efectivo al abordarse en la instrumentalización de las políticas públicas, que incluye entre otros elementos el plan de acción; además de las consideraciones sobre los hallazgos encontrados en relación a que existen políticas que no abordan en lo absoluto el enfoque de derechos, y derechos que no se abordan en ninguna política.

CONCLUSIONES

1. El enfoque de derechos de los pueblos indígenas se muestra poco significativo y variable; además, se evidencia escasa vinculación con los estándares internacionales, principalmente lo relativo a los compromisos del Estado de adoptar medidas especiales hacia los pueblos indígenas.
2. El nivel de transversalización del enfoque de pertinencia cultural en el marco de los estándares internacionales de los derechos de los Pueblos Indígenas es mínimo, también se observa un asocio ambiguo al término “cultural”, este asocio no debe ser únicamente terminológico, sino debe trascender al enfoque basado en derechos.
3. Se encontraron elementos que pueden coadyuvar a la formulación y gestión de las políticas públicas incluyentes, planteamientos indeterminados que al orientarse de manera pertinente y que atiendan el enfoque de derechos de los pueblos indígenas, pueden trascender de buenas intenciones a medidas especiales definidas en los estándares internacionales¹.

¹ En el inciso 2.3 se describen los elementos acá mencionados.

RECOMENDACIONES

1. Estudiar el enfoque de los derechos de los pueblos indígenas en todas las políticas públicas vigentes, en el marco de los estándares internacionales, aplicando la matriz de análisis validada con las políticas públicas sociales, para determinar si existen medidas especiales hacia los pueblos indígenas.
2. Estructurar una guía para la transversalización del enfoque de pertinencia cultural y la aplicación del enfoque de derechos de los pueblos indígenas, en formulación de las políticas públicas, basada en los estándares internacionales.
3. Integrar los elementos identificados en los resultados, en la formulación y gestión de las políticas públicas, atendiendo el enfoque de derechos de los pueblos indígenas en su justa dimensión e incluyéndolos en todas las fases del ciclo de formulación de las políticas públicas, principalmente en la implementación; evidenciando las medidas especiales, que son de carácter imperativo.

REFERENCIAS

1. *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*. (1995). México D.F.
2. Casaús Arzú, M., & Dávila E., A. (2009). *¡Por una cultura de igualdad y pluralismo, contra el racismo y la discriminación! Investigación y propuesta participativa para políticas públicas*. Informe final. Guatemala, Guatemala, Guatemala.
3. Chirix García, E. D. (enero de 2019). *Estudio sobre racismo, discriminación y brechas de desigualdad en Guatemala*. Ciudad de México.
4. CODISRA. (abril de 2021). *Plan Estratégico Institucional 2022 - 2029*. Guatemala, Guatemala, Guatemala.
5. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión*. Guatemala.
6. Díaz Argueta, J. C. (2013). *Exclusión social, desarrollo humano y gestión participativa: reflexiones para articular lo local y lo global*. Guatemala, Guatemala, Guatemala.

7. Fundación para el debido proceso. (24 de octubre de 2018). *Manual para defender los derechos de los Pueblos Indígenas y tribales*. Washington, DC, EEUU.
8. Hernández, A., Borja Segade, C., García Varela, P., & Hidalgo Lorite, R. (marzo de 2010). *Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos*. Madrid, Madrid, España.
9. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid. (marzo de 2010). *GUÍA PARA LA INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS EN LAS INTERVENCIONES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO*. Madrid, España.
10. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. (2011). Normas con pertinencia cultural...hacia la interculturalidad. Guatemala, Guatemala.
11. Naciones Unidas. (13 de 09 de 2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas. Nueva York.
12. Naciones Unidas. (2009). Las Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas. Nueva York y Ginebra.
13. Naciones Unidas. (26 y 27 de octubre de 2015). Plan de acción para el sistema sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Nueva York.

14. Naciones Unidas. (septiembre de 2018). Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Guatemala. Nueva York.
15. Nash Rojas, C., David, V., Mujica, I., Quintanilla, P., Urzúa, C., & Urrestarazu, K. (junio de 2009). Las Reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Santiago, Chile.
16. OACNUDH. (agosto de 2013). La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos. Ginebra, Suiza.
17. Oficina del alto comisionado de derechos humanos ONU. (2013). Los pueblos indígenas y el sistema de derechos humanos de las naciones unidas. Nueva York y Ginebra.
18. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Nueva York y Ginebra.
19. Organización Internacional del Trabajo. (2013). CONVENIO NÚMERO 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES, UN MANUAL. Ginebra, Suiza.
20. Organización Internacional del Trabajo. (2014). Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lima, Perú.

21. Red En Derechos. (septiembre de 2011). El enfoque basado en derechos humanos: evaluación e indicadores.
22. Romero, W., & Orantes, A. P. (2018). Estudio sobre racismo, discriminación y brechas de desigualdad en Guatemala. México.
23. Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia. (diciembre de 2017). *Guía para la Formulación de Políticas Públicas. Guatemala*, Guatemala, Guatemala: CIFGA Litografía.
24. Solano Silva, D. (abril de 2015). *Servicios públicos con pertinencia cultural*. Lima, Perú.
25. Viceministerio de Educación Bilingüe Intercultural. (28 de 06 de 2018). *Marco Conceptual para la Pertinencia Cultural y Lingüística*. Guatemala, Guatemala, Guatemala.

APÉNDICES

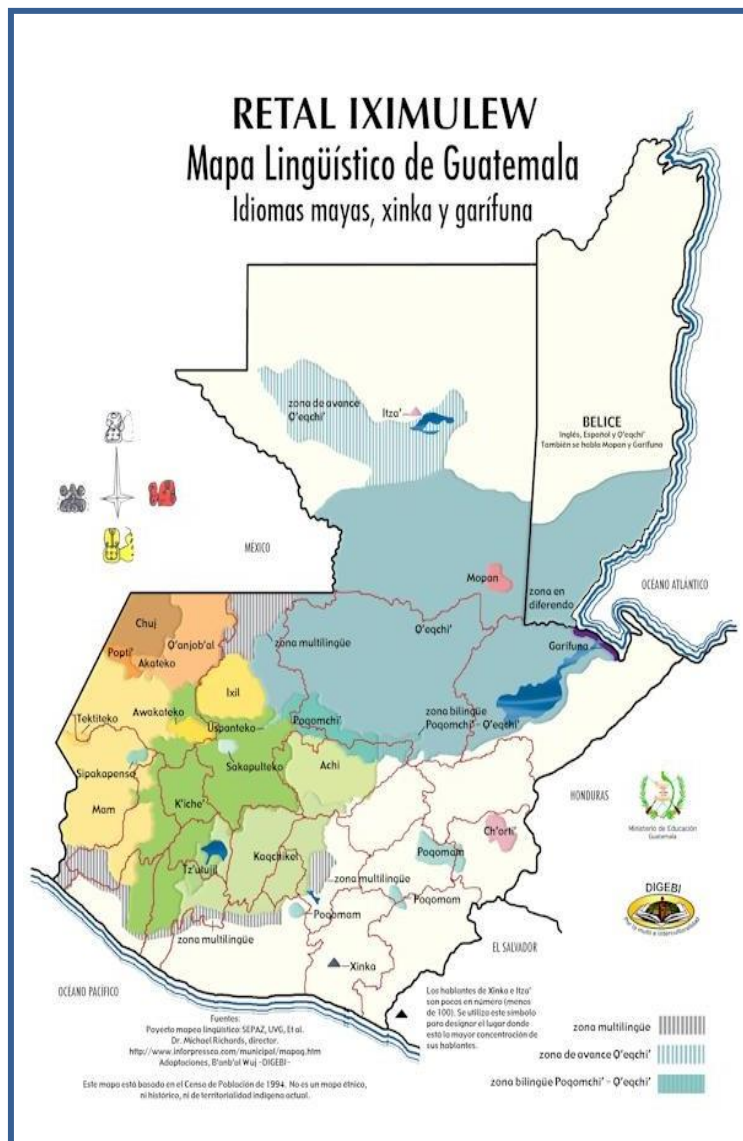
Apéndice 1. Resumen de datos de las políticas públicas analizadas

DATOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA	Institución responsable	Vinculación con otras instituciones	Fecha de formulación	Evaluación de la Política	Acuerdo de Aprobación	Tipología
Política Nacional de Desarrollo Rural Integral.	Gabinete de desarrollo rural	MAGA MARN MSPAS, SAA MINEDUC MCIV MINTRAB MINECO SESAN, SEGEPLAN	2009	No	Acuerdo Gubernativo 196-2009	Transversal
Política de Desarrollo Social y Población.	Segeplan	MSPAS MINEX MINEDUC SCSP, IGSS MINTRAB MARN MIDES	2002	2014	No emitido	Transversal
Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo	SCEP	MINIOB CGC IGSS, ONSEC Municipalidades, Consejos de Desarrollo	2006	No	Acuerdo Gubernativo 186-2006	Transversal
Política de Fortalecimiento de las Municipalidades	Segeplan	INFOM ANAM	2013	No	No emitido	Sectorial
Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.	SESAN	SEPREM DEMI PGN, IDPP MINEDUC MSPAS SBS MIDES	2005	No	No emitido	Transversal
Política para el mejoramiento integral de barrios.	MICIVI	Sí	-	No	No emitido	Sectorial

Fuente: elaboración propia utilizando referencia de <https://ecursos.segeplan.gob.gt/capp/>.

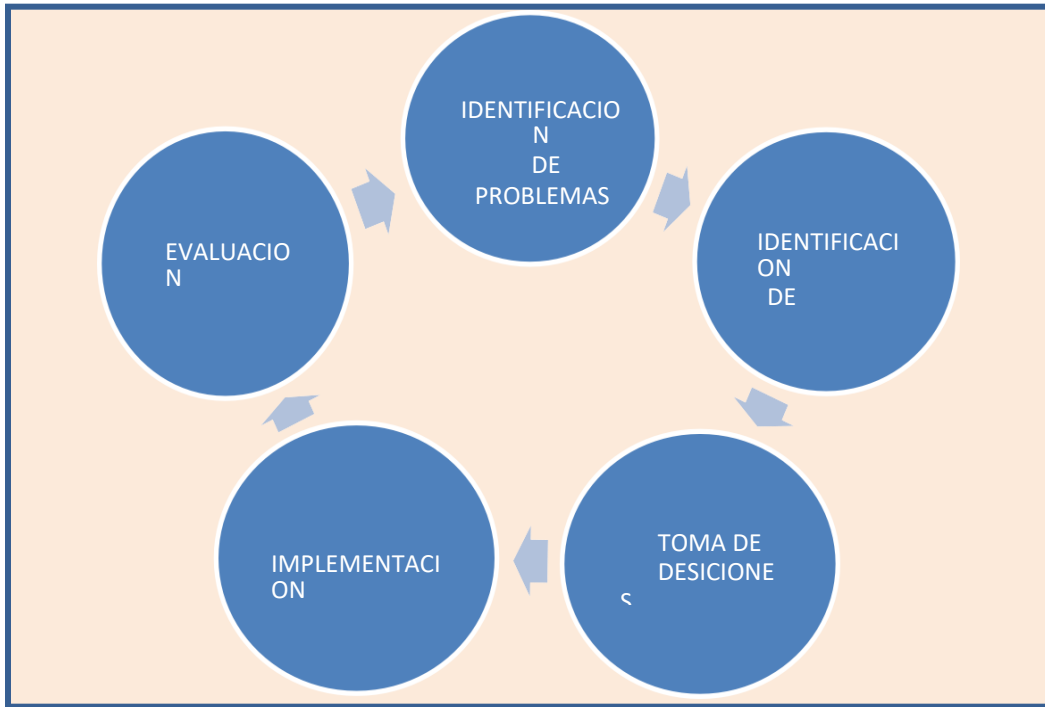
ANEXOS

Anexo 1. Mapa Lingüístico de Guatemala



Fuente: DIGEBI, (1994), Mapa lingüístico de Guatemala.
Consulta: 01-08-2022. Recuperado de www.mineduc.gob.gt.

Anexo 2. Ciclo de las políticas públicas



Fuente: SEGEPLAN (2017). Guía para la formulación de Políticas Públicas.