

Universidad de San Carlos de Guatemala  
Escuela de Ciencia Política

Maestría en Análisis Estratégico, Seguridad y Geopolítica



INFORME FINAL DE TESIS:

**“POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO HUMANO  
Y DESARROLLO DE LA POBLACIÓN INDÍGENA DEL  
DEPARTAMENTO DE TOTONICAPÁN”**

**Simeón Benigno Tiu Batz**

Previo a optar el grado de Maestría en:  
Análisis Estratégico Seguridad y Geopolítica

Asesor: Dr. Jorge Ruano Estrada  
Guatemala, junio de 2018

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**RECTOR MAGNIFICO**

**Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo**

**SECRETARIO GENERAL**

**Dr. Carlos Enrique Camey Rodas**

**CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA**

<b>DIRECTOR:</b>	<b>Dr. Marcio Palacios Aragón</b>
<b>VOCAL I:</b>	<b>Lic. Henry Dennys Mira Sandoval</b>
<b>VOCAL II:</b>	<b>Licda. Carmen Olivia Álvarez Bobadilla</b>
<b>VOCAL III:</b>	<b>Licda. Meylin Valeria Montúfar Esquiná</b>
<b>VOCAL IV:</b>	<b>Br. Karla María Morales Divas</b>
<b>VOCAL V:</b>	<b>Br. Rodolfo Ernesto García Hidalgo</b>
<b>SECRETARIO:</b>	<b>Lic. Rodolfo Torres Martínez</b>

**CONSEJO ACADÉMICO DE POSTGRADO**

**Dr. Marcio Palacios Aragón**  
**Dr. Aroldo Gamaliel Camposeco Montejo**  
**Msc. Christian Alejandro Lanuza Monge**  
**Msc. Carmen Olivia Alvarez Bobadilla**  
**Msc. Mercedes de la Luz López de Bolaños**

**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**

**Dr. Aroldo Gamaliel Camposeco Montejo**  
**Msc. Christian Alejandro Lanuza Monge**

## **ASESOR DE TESIS**

**Doctor Jorge Ruano Estrada**

## **TRIBUNAL QUE PRACTICO LA LECTURA Y DEFENSA DE TESIS**

**Dr. Luis Fernando Mack**

**Msc. Carlos Fredy Ochoa**

**Dr. Aroldo Gamaliel Camposeco**

## **TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS**

**DIRECTOR:**

**Dr. Marcio Palacios Aragón**

**SECRETARIO:**

**Lic. Rodolfo Torres Martínez**

**EXAMINADOR I:**

**Dr. Luis Fernando Mack**

**EXAMINADOR II:**

**Msc. Carlos Fredy Ochoa**

**EXAMINADOR III:**

**Dr. Aroldo Gamaliel Camposeco**

### ACTA DE EXAMEN DE DEFENSA DE TESIS

En la Ciudad de Guatemala, el 26 de Octubre del 2017, a las 17:00, ubicados en la Escuela de Ciencia Política, Edificio M-5 de la Ciudad Universitaria, se hace constar lo siguiente: PRIMERO: La Coordinación Académica del Departamento de Postgrado, el día 17 de septiembre del año 2017 recibió y verifico el informe final de Tesis titulado "Política Pública de Desarrollo Humano de la Población Indígena del Departamento de Totonicapán". De El licenciado Benigno Simeón Tiu Batz, carne no. 201390364 de la carrera de la Maestría en Análisis estratégico seguridad y Geopolítica; por lo que, de conformidad al artículo 5 del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de esta Escuela, informo que es estudiante inscrita de esta Unidad Académica desde el año 2017, quien a la presente fecha lleva cuatro (4) años de estudiar en la misma y coincide plenamente con la certificación de estudios que forma parta del presente expediente. SEGUNDO: Habiéndose entregado el informe final, este fue proporcionado a tres lectores, expertos en el tema, quienes después de leerla presentaron por escrito recomendaciones a la estudiante para que fueran incorporadas en el trabajo. TERCERO: Habiendo leído los lectores examinadoras el trabajo final con las recomendaciones solicitadas, se fijó el día 26 de octubre del 2017 a las 17:00 horas para la sustentación del examen del Informe Final de Tesis. El tribunal conformado para practicar el examen se integró de la siguiente forma:

No.	Miembros	
1	Dr. Jorge Ruano Estrada	Asesor
2	Dr. Luis Fernando Mack	Examinador
3	Msc. Carlos Fredy Ochoa	Examinador
4	Dr. Aroldo Gamaliel Camposeco	Examinador

CUARTO: Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador, hacen constar que sustentados en el Artículo 35. Capítulo V, del Normativo de Estudios de Postgrado de la Escuela de Ciencia Política: Modalidad de Calificación; el resultado de la evaluación fue:

- Aprobado con mención honorifica
- Aprobado por Unanimidad
- Aprobado
- No Aprobado

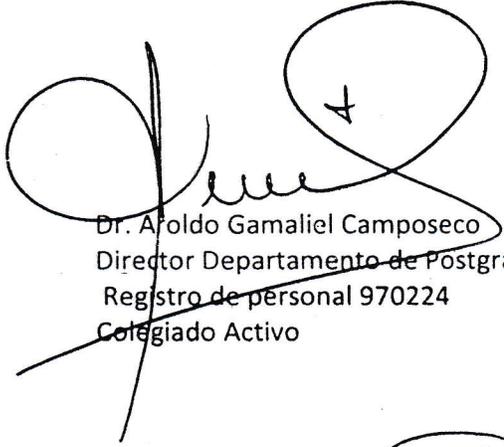


**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS  
 DE POSTGRADO  
 ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

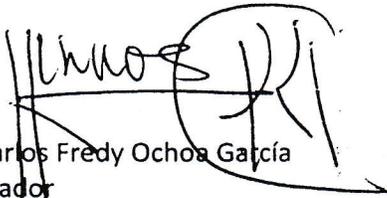
QUINTO: No habiendo nada más que hacer constar se da por finalizada la presente Acta en el mismo lugar y fecha de su inicio, cuando son las 18:00 horas, dando fe de lo actuado, firman la presente la coordinación del Departamento de Postgrado de la Escuela, el Coordinador del Programa de Maestría y los integrantes del Tribunal Examinador.



Dr. Afoldo Gamaliel Camposeco  
 Director Departamento de Postgrado  
 Registro de personal 970224  
 Colegiado Activo




Dr. Luis Fernando Mack Echeverría  
 Examinador  
 Registro de personal 930457  
 Colegiado Activo



Msc. Carlos Fredy Ochoa García  
 Examinador  
 Colegiado Activo  
 Registro de personal 930985

Guatemala, 18 de septiembre de 2017

**Dr. Marcio Palacios Aragón**  
Director de la Escuela de Ciencia Política  
Universidad de San Carlos de Guatemala

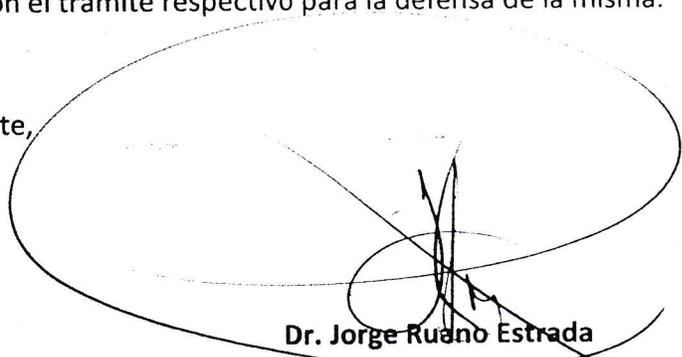
Estimado Director:

Por este medio hago constar que acompañé el proceso de investigación de la tesis del Licenciado en Pedagogía **BENIGNO SIMEÓN TIU BATZ** estudiante del Programa de Maestría en Análisis Estratégico, Seguridad y Geopolítica, carnet No. 201390364.

La tesis denominada "**POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO HUMANO Y DESARROLLO DE LA POBLACIÓN INDÍGENA DEL DEPARTAMENTO DE TOTONICAPÁN**", contiene aspectos conceptuales, metodológicos y hallazgos valiosos y específicos sobre los desafíos del Estado para la implementación de políticas, programas y proyectos que mejoren las condiciones de vida y de desarrollo de la población indígena del departamento de Totonicapán.

En mi calidad de asesor EMITO DICTAMEN FAVORABLE a la presente tesis para que continúe con el trámite respectivo para la defensa de la misma.

Atentamente,



**Dr. Jorge Ruano Estrada**  
Profesor Titular VII de la Escuela de Ciencia Política.  
Sociólogo colegiado No. 32

## ACTO QUE DEDICO

*A Dios:* Por el don de la vida y entendimiento de los asuntos de la ciencia el cual me ha permitido concluir ésta maestría, que espero sea medio para cumplir con la misión de transformar las realidades temporales.

*A mis padres:* Faustino Tiu Tzunún y Clea Rosalía Batz por su amor y cuidado que he recibido a lo largo de mi vida y del cual sigo gozando a mi edad.

*A mis hermanos y hermanas:* Por la unidad y armonía familiar que ha sido base para mi concentración y dedicación a los estudios.

*A mi esposa:* Braudelina Mercedes Zorrilla Tavares de Tiu, por su amor y cariño manifestado en apoyo y acompañamiento incondicional a lo largo de ésta maestría y las carreras anteriores.

*A mis hijos:* Cintya Waleska, Wellingthon Simeón y Darwin Ariel, que han sido y son razón de mis esfuerzos.

*A mis amigos y compañeros* de la segunda cohorte de esta maestría, en especial a mi grupo de trabajo, que a lo largo de la carrera fueron soporte y motivación para llegar a esta meta.

*A la Fundación Konrad Adenauer:* Por su apoyo y respaldo en mi proceso de profesionalización y especialización en temas sociales y políticos.

*A las autoridades de la Escuela de Ciencia Política* de la Univesdad de San Carlos, por su compromiso en la dotacion de profesionales, facilitación de las condiciones para la adquisición de nuevos conocimientos y acompañamiento hasta éste momento.

*A la Universidad de San Carlos de Guatemala:* Por acogerme en sus salones y generar las condiciones que permitan la formación profesional de los guatemaltecos.

*A mi país Guatemala* que se merece contar con profesionales generadores de cambio y comprometidos con los procesos de desarrollo y toma de decisiones para el bien común.

# ÍNDICE GENERAL

Índice general .....	1
Resumen .....	5
Introducción .....	7
Justificación.....	14
Capítulo I: Antecedentes .....	17
1.1. Antecedentes del problema y variables que lo determinan.....	17
1.2. Investigaciones y estudios que aportan temas de interés sobre políticas públicas y desarrollo social.....	24
1.3 Información del INE sobre los POAs realizados por SEGEPLAN...	25
Capítulo II: Método.....	29
2.1 Tipo de investigación .....	29
2.2 Objetivos.....	29
2.3 El problema .....	30
2.4 Hipótesis .....	31
2.5 Variables.....	32
2.6 Población.....	32
2.7 Instrumentos.....	32
2.8 Delimitación.....	33
2.9 Alcances y límites.....	34
Capítulo III: Marco Teórico .....	37
3.1 Marco introductorio: Situación del tema en Guatemala.....	37
3.2 Informes sobre desarrollo humano.....	39
3.3 Competitividad y economía nacional.....	57
3.4 Qué son políticas públicas .....	60
3.5 Marco legal y político.....	64
3.6 Marco conceptual de las políticas públicas.....	72
3.7 La Política Nacional de Desarrollo.....	78
3.8 Qué es una autoridad pública.....	82

3.9	Los efectos de una política pública.....	84
3.10	Estado situacional de las políticas públicas en Guatemala.....	85
3.11	Niveles y tipos de políticas.....	92
3.12	Políticas públicas de Desarrollo Humano en Guatemala.....	93
3.13	Política Pública Agropecuaria en Guatemala.....	98
3.14	Política Pública Agraria en Guatemala.....	106
3.15	Política de Desarrollo Social en Guatemala.....	111
3.16	Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad.....	126
3.17	Instituciones que en Guatemala se encargan de la Planificación y diseño de las políticas públicas (desarrollo humano) .....	134
3.18	Los Planes Operativos Anuales (POAs) de dependencias estatales.....	136
3.19	La Planeación Estratégica Departamental y su impacto en el desarrollo humano.....	139
3.20	El PNDRI –Plan de Desarrollo Rural Integrado-.....	147
3.21	Departamento de Totonicapán.....	151
Capítulo IV: Caso Práctico y Análisis de Resultados .....		209
4.1	San Francisco El Alto. Información monográfica.....	217
4.2	Municipio de Totonicapán – Cabecera. Información monográfica.....	223
4.3	Santa María Chiquimula. Información monográfica.....	230
4.4	Municipio de Momostenango. Información monográfica.....	236
4.5	San Cristóbal Totonicapán. Estudio monográfico.....	242
4.6	FODA de los 5 Municipios de Totonicapán .....	248
Conclusiones.....		261
Recomendaciones.....		265
Referencias .....		269
Apéndice 1: Carta autorización Uso de datos .....		281
Apéndice 2: Guía temática de los talleres del Proyecto “Participa”.....		282

Índice de Diagramas:	
Diagrama 1: Políticas de Gobierno KATUN.....	26
Diagrama 2: Ciclo de una Política Pública.....	64
Índice de Tablas:	
Tabla1: Políticas vigentes al 2014.....	90
Índice de Mapas:	
Mapa 1: Mapa de Totonicapán.....	152
Índice de Gráficas:	
Gráfica 1: Evolución del IDH del departamento de Totonicapán y del resto de departamentos.....	164
Gráfica 2: Departamento de Totonicapán (2002): IDH según Componentes de Cifras para el Desarrollo Humano.....	165
Gráfica 3: Pobreza según etnicidad (2006). Totonicapán.....	172
Gráfica 4: Pobreza según distintas dimensiones.....	173
Gráfica 5: Estratificación socio-económica de Totonicapán (2006).....	174
Gráfica 6: Reducción del analfabetismo en la República (2004 – 2006).....	174
Gráfica 7: Reducción del analfabetismo en Totonicapán (2004-2010).....	175
Gráfica 8: Guatemala, Totonicapán .....	184
Índice de Cuadros:	
Cuadro 1: Qué es KATÚN.....	89
Cuadro 2: Comportamiento Poblacional de Totonicapán.....	161
Cuadro 3: Indicadores de Pobreza del Depto. de Totonicapán.....	166
Cuadro 4: Índice de Desarrollo –IDH- de los Mpios. de Totonicapán.....	167
Cuadro 5: Porcentajes de pobreza departamental vrs. Nacional.....	178
Cuadro 6: Indicadores de la PEA –Población Económicamente Activa-.....	179
Cuadro 7: Diferencias de empleo entre hombres y mujeres.....	180
Cuadro 8: Estadística de infracciones y delitos cometidos (Totonicapán).....	206

Índice de Cuadros de Análisis FODA	
Cuadro 9: FODA Municipio San Francisco El Alto.....	248
Cuadro 10: FODA Municipio de Totonicapán.....	250
Cuadro 11: FODA Municipio de Sta. María Chiquimula.....	252
Cuadro 12: FODA Municipio de Momostenango.....	255
Cuadro 13: FODA Municipio de Sn. Cristóbal Totonicapán.....	258

## RESUMEN

“Política pública de desarrollo humano y desarrollo de la población indígena del departamento de Totonicapán” es el nombre dado a la investigación de tesis para optar al título de magister en Análisis Estratégico Seguridad y Geopolítica, en la Universidad San Carlos de Guatemala.

El estudio tuvo como principal objetivo evidenciar la existencia o no existencia de políticas públicas de desarrollo humano para la población indígena guatemalteca y, de existir las mismas, explicar cómo fueron implementadas en el departamento de Totonicapán durante el período de 2013 a 2015.

El eje transversal de la investigación estuvo constituido por los tres factores que determinan el desarrollo del ser humano que, según la visión de las Naciones Unidas, son: La salud, la educación y el acceso a fuentes de empleo. Para el efecto se trazaron tres objetivos específicos: 1) Identificar las políticas públicas de desarrollo humano diseñadas e implementadas en Guatemala. 2) Determinar los factores que posibilitan el desarrollo humano y su implementación para la población indígena. 3) Comprobar las acciones de desarrollo humano implementadas en el departamento de Totonicapán durante el período investigado como presencia territorial del Estado.

Al finalizar la investigación se concluye que el desarrollo de la población indígena en el departamento de Totonicapán, no avanzó, porque el Estado no tiene diseñadas políticas públicas que eleven el nivel de vida mediante el Ingreso Bruto *per cápita*, que es condición sin la cual no puede haber desarrollo humano.

El problema consiste en el escaso o nulo desarrollo económico y social de la población del referido departamento, en esta tesis se sostiene que entre sus causas probables están el desvío presupuestario de la Nación de fondos hacia asuntos

diversos, que no ha permitido enfocarse de manera homogénea en el desarrollo de todos los ciudadanos guatemaltecos, los discursos electoreros de pseudo-políticos que al final terminan siendo demagogia, prácticas de nepotismo, desinterés por atender las necesidades sociales, desaprovechamiento de las reflexiones e investigaciones sociales con apoyo de la cooperación internacional, cuyas conclusiones se quedan en buenos propósitos y en papel porque éstos no se ejecutan.

Principalmente ocurre que las políticas públicas existentes son prolijas y dispersas, y –aunque no alcanzan a cubrir todos los aspectos dignos del desarrollo humano sostenible de Guatemala- aun así las que existen no se aplican por éstas y otras razones, como que cada gobierno electo aplica sus propias políticas de gobierno y no políticas de Estado, según los intereses en turno. Los grandes olvidados siguen siendo los pobladores cuyo ingreso *per cápita* es ínfimo, insuficiente para una alimentación diaria aceptable y balanceada, así como tampoco para obtener un nivel razonable de salud, educación y calidad de vida.

Finalizada la investigación se demuestra que la hipótesis es conclusiva y se confirma que “La población indígena del departamento de Totonicapán, durante los años 2013 – 2015 no evidenció desarrollo humano ni económico – social, porque el Estado no ha ejecutado eficazmente las políticas públicas para el Desarrollo Humano, contenidas en múltiples documentos de políticas públicas en Guatemala para conseguir los mismos fines”.

Se han generado una serie de conclusiones, pero se destaca el hecho de identificar que existen políticas públicas que lograrían el desarrollo humano para la población indígena guatemalteca, como la Política de Desarrollo Social, la Política Agraria, Política Agropecuaria, las Políticas Educativas, Política de Desarrollo Rural Integral, entre otras, pero no se encuentra información contundente que demuestre cómo fueron implantadas y tampoco se tiene evidencia de sus efectos.

## INTRODUCCIÓN

Debido a que Guatemala, y específicamente el departamento de Totonicapán, a lo largo de las décadas y el cambio de siglo continúa presentando bajas tasas en indicadores sociales estratégicos para el desarrollo humano, que fenómenos como la agricultura han disminuido su peso en el PIB (Producto Interno Bruto) y las tasas de crecimiento parecieran congeladas; que datos como los publicados por el Banco de Guatemala (cifras a 16 de enero de 2015) reflejan una caída de los términos de intercambio del café, lo que hizo más crítica la situación de empleo en éste y otros sectores relacionados. Por otra parte, la asistencia técnica pública es muy limitada, “apenas al 3% de las unidades productivas con el agravante que el 70% va a hogares no pobres”, que la pobreza en Guatemala se ha convertido en crónica con una población predominantemente rural (81% de los pobres), lo cual es más agudo entre la población indígena (76% frente al 41% no indígena) y que, en general, el panorama financiero se ve sombrío.

Dado también que tasas de mortalidad y morbilidad son aun alarmantemente altas, aunque han disminuido muy lentamente - a un ritmo menor que otros países de América Latina- y que los problemas crónicos de salud y principales causas de defunción siguen un patrón de crecimiento desigual, con la pobreza como constante, impulsores de la decisión para realizar esta investigación.

A lo largo de esta investigación y basándose en las estadísticas de ENCOVI (Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, 2011) se evidencia que los departamentos que reportan mayor porcentaje de pobreza extrema (los que sobreviven con \$1.25 al día por persona) son Alta Verapaz, Chiquimula, Zacapa, Baja Verapaz, y Suchitepéquez, pero de este panorama no se sustrae la situación del departamento de Totonicapán. (Los indicadores pueden verse dentro de los resultados de la tesis). Específicamente este último departamento se ubica entre los más pobres, que son Alta Verapaz y Sololá (pobreza por encima del 80%),

siguiéndoles Totonicapán, con un porcentaje de 77.5%. A continuación, se tiene Sacatepéquez, con el 41.1 % -justo por debajo de la línea de pobreza-, y en el departamento de Guatemala, se estima que la tercera parte de la población no alcanza a consumir los Q 10,218.00 por persona al año.

Entre los departamentos con el menor índice de desarrollo en términos de esperanza de vida, salud, nivel educativo e ingresos están: Alta Verapaz (0.42); Quiché (0.44); Totonicapán (0.46); Huehuetenango (0.46) y San Marcos (0.47), según ENCOVI, 2015.

Cifras éstas por demás alarmantes, que al investigador le interesaron muy especialmente, (ya que es originario de Totonicapán) y quiso analizar específicamente la situación de ese departamento para el renglón de indicadores de desarrollo humano y social, quedando implícitos los indicadores económicos, grado de desarrollo de la industria y las opciones de trabajo, así como otros indicadores relacionados.

Se pretendió encontrar en detalle las posibles razones por las que se mantiene la brecha en la calidad de vida y oportunidades de desarrollo para la población indígena en contraposición con la calidad de vida y oportunidades de desarrollo para la población no indígena. Se reflexionó sobre los problemas sociales que históricamente no se han logrado solucionar en Guatemala, pues la problemática de Totonicapán se replica en muchos otros departamentos del país y en otros países de América Latina. Muchos también están estrechamente relacionados con la población indígena.

De manera que los aportes de este estudio, se espera tengan impacto en distintos sectores de la sociedad y en los tomadores de decisiones del departamento de Totonicapán, objeto de esta tesis. Académicamente también se quiso contribuir con nuevos conocimientos científicos, puesto que la investigación se efectuó con apego a las metodologías propias de las ciencias sociales y enfoques de las ciencias políticas.

Se analizaron las razones que han impedido que la agenda del Estado priorice el impulso al Desarrollo Humano en toda Guatemala y especial para Totonicapán. En este estudio se entendió Desarrollo Humano tomando el concepto que dice que es el: “Proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos”. (PNUD, 1990:33)

Para originar la investigación se tomaron como preguntas orientadoras algunas que cuestionaron cuál ha sido en la historia de Guatemala la política de Estado para la población indígena, si existe una política pública para el Desarrollo Humano en general, si existen políticas públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas, si existen políticas públicas de desarrollo para los departamentos que poseen mayor población indígena; en caso de existir tales, si las mismas tienen pertinencia cultural, sobre educación, salud, empleo y otros. Además, por qué el Estado no logra cumplir sus objetivos sobre desarrollo, si existen actores que impulsan y otros que detractan el desarrollo de los pueblos originarios y qué ha hecho el Estado en materia de Salud, Educación y Generación de Empleo en el Departamento de Totonicapán durante el período investigado (años de 2,013 a 2,015).

Se analizaron las definiciones teóricas de la SEGEPLAN y el INE, que son las entidades rectoras y consolidadoras de los Planes Operativos Anuales – POA, los cuales contienen las políticas y estrategias de Estado para cada año, en las distintas instancias públicas.

Se encontró que algunas investigaciones y estudios que han aportado sobre el tema (políticas públicas y desarrollo) son las siguientes: la Propuesta de lineamientos de políticas públicas para el acceso de los pueblos indígenas a la justicia oficial / Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia. Programa de Naciones Unidas, 2007; la Recalendarización para la paz, compromisos con pueblos indígenas por Martín Sacalxot de la Procuraduría de los Derechos Humanos Guatemala; Defensoría de los Pueblos Indígenas. – PDH 2001.; los desafíos del Estado ante la sociedad pluricultural de Gustavo Porras

Castejón; los Alcances y Limitaciones de las políticas públicas ante la pobreza, compilado por Oscar A. López Rivera, por FLACSO 2006; los Avances y desafíos de las políticas públicas en la administración del Presidente Oscar Berger: ejercicio de transición 2007 – 2008, ed. por SEGEPLAN 2008 y otros.

En cuanto al tema específico de Políticas de Gobierno se tiene el diseño de los Ejes del Plan Nacional de Desarrollo K'ATUN - Nuestra Guatemala – 2,032 que es un documento de planificación estatal publicado por SEGEPLAN, 2015, el cual se ha tomado como guía central para las políticas públicas y otras acciones de Estado para este período. En su Parte III, se encuentran los cinco pivotes desde los cuales se construye toda política pública hasta el año 2,032 los cuales son: 1) Guatemala Urbana y Rural. 2) Bienestar para la Gente. 3) Riqueza para todas y todos. 4) Recursos naturales hoy y para el futuro y 4) El Estado como garante de los derechos humanos.

Se realizó una extensa revisión de literatura relacionada con el tema, la misma es vasta, aunque la que interesa al objetivo de esta investigación está dispersa, por lo que el trabajo fue meticuloso en cuanto a enfocarse específicamente al departamento de Totonicapán en el período antes citado. Por ello, el identificar más estudios realizados sobre la temática específica se convirtió en una meta.

La investigación se centró hacia conclusiones y recomendaciones que se enfocaran al Desarrollo Humano de los indígenas de Totonicapán, para proponer acciones que orienten a las personas a la creación de un entorno en el puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses, considerando que las personas son la verdadera riqueza de las naciones

También se enfatiza el interés sobre el trabajo como medio fundamental para mejorar el desarrollo humano, tomando los retos de una población mayoritariamente constituida por niños y jóvenes y, por otro lado, cada vez más longeva que en décadas anteriores. Se enfocó el trabajo como una actividad digna, libre de

condiciones peligrosas, de riesgos, de abuso, inseguridad y de prácticas esclavizantes.

Por su importancia en la investigación también hubo un apartado sobre las condiciones laborales y económicas para las mujeres, quienes históricamente se han encontrado en situación de desventaja en el mundo laboral, tanto en el trabajo remunerado como en el no remunerado. Así como su participación social y económica en la comunidad y a nivel de país, eliminando vulnerabilidades históricas.

El estudio sobre desarrollo humano implicó variables de medición. En esta temática los informes consultados aportan datos para “el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que como su nombre lo dice consiste un índice o indicador compuesto que se centra en tres dimensiones básicas del desarrollo humano, las cuales fueron definidas operativamente así: a) Tener una vida larga y saludable, que se mide por la esperanza de vida al nacer. b) La capacidad de adquirir conocimientos, que se mide por los años de escolaridad y los años esperados de escolaridad, y c) La capacidad de lograr un nivel de vida digno, que se mide por el ingreso nacional bruto per cápita. El límite superior del IDH es 1,0” (PNUD).

Así mismo se conocieron otros factores que dan indicios de desarrollo humano, los cuales muestran la magnitud de la desigualdad, tales como: El Índice de Desarrollo de Género compara los valores del IDH para mujeres y hombres, el Índice de Desigualdad de Género hace hincapié en el empoderamiento de las mujeres, el Índice de Pobreza Multidimensional mide dimensiones de la pobreza no referidas a los ingresos.

Se consideró que la globalización y la revolución tecnológica están cambiando a gran velocidad el modo en que se trabaja y las tareas que se realizan, así que el contexto del trabajo está sufriendo cambios vertiginosos que afectan al desarrollo humano de individuos y pueblos. La globalización y las revoluciones tecnológicas, en particular la revolución digital, impulsan la transformación del

trabajo. La globalización ha favorecido la interdependencia mundial y ha tenido importantes repercusiones en los patrones de comercio, la inversión, el crecimiento y la creación y destrucción de empleo, así como en las redes de trabajo creativo y voluntariado. Se debe –pues- considerar que se viven nuevas y aceleradas revoluciones tecnológicas.

Como se amplía en la página 45, se aprehendieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas como medios de lograr un fortalecimiento integral de las poblaciones objetivo. De ahí que se habla de poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo; de poner fin al hambre, mayor seguridad alimentaria y mejora nutricional, así como promoción de la agricultura sostenible. Se pretendía garantizar una vida sana, bienestar de todos a toda; garantía de una educación inclusiva y equitativa con calidad y oportunidades de aprendizaje permanente. Se pretende también lograr la igualdad de género y empoderar a mujeres y niñas; garantizar disponibilidad y gestión sostenible del agua, así como saneamiento para todos; garantizar el acceso a una energía fiable, sostenible y moderna; promoción del crecimiento económico sostenido e inclusivo con situaciones de empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todos. Se pretende también construir infraestructuras resilientes, industrialización inclusiva y sostenible y fomento de la innovación. Son metas la reducción de la desigualdad en los países, logrando que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Se propugna por modalidades de consumo y producción sostenibles, la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos y conservar y utilizar los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible. Misma sostenibilidad que se desea para proteger, restablecer y promover el uso de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad. Finalmente se desea promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas

con adecuada rendición de cuentas. La idea es fortalecer los medios de implementación y revitalización de la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Sólo al conocer estos diecisiete objetivos se puede dimensionar el alcance e impacto que una investigación de esta naturaleza puede llegar a tener, sabiendo que una sociedad sana, educada, capacitada e incluyente es determinante para la competitividad de un país, lo cual implica también la calidad de su fuerza laboral. Esta, aunada a la calidad educativa, un sistema de salud funcional y efectivo y un sistema económico incluyente y facilitador de desarrollo integral de los ciudadanos de Guatemala.

De manera que dentro de las conclusiones de este estudio se tuvieron los componentes necesarios para elevar la descentralización y el desarrollo local, los cuales son: A) Desarrollo rural integral, con equidad y perspectiva de género, etnia y cultura. B) Empleo mejor remunerado para impulsar la modernización. C) Desarrollar capital humano competitivo como fundamento para el desarrollo inclusivo

Por otra parte, la investigación abarcó obtener información general del departamento, su historia, el origen de su nombre, aspectos climáticos, fisiográficos, zonas de vida, ambiente y recursos naturales, energía y minas, demografía, y otras facetas de su vida económica, laboral, social, fuentes productivas, etc.

Finalmente, para pasar al plano de la realidad de esta tesis descriptiva, se comparten los resultados de una experiencia de participación en el Estudio de un proyecto denominado “Participa” (el cual se describe al final en la parte metodológica) es un estudio de data reciente y se realizó con sectores de liderazgo de cinco municipios de Totonicapán en el año 2015 con el fin de evaluar los avances realizados por el gobierno de turno de los años 2,013 a 2,015 en cuanto a políticas públicas.

La presentación de las variables, así como los objetivos y planteamiento del problema, fue una sección medular de la investigación, la cual contiene la intención

u objetivos y la interrelación entre las variables, cuyo impacto en la demostración de la hipótesis fue posible tras el análisis de los indicadores obtenidos de los diferentes documentos presentados en el Marco Teórico y en las conclusiones del trabajo de campo.

Las conclusiones del estudio reflejaron los datos derivados de dicho estudio de campo como de la investigación documental realizada, y las recomendaciones incluyen mucho de la experiencia e intereses personales del autor en el tema elegido.

### **Justificación:**

La culminación de un programa de estudios de carácter social o político genera conciencia e interés por encontrar las causas y posibles soluciones de los fenómenos que afectan a la sociedad. Al concluir la maestría en Análisis Estratégico Seguridad y Geopolítica, en la Universidad San Carlos de Guatemala, habiendo abordado distintos tópicos en los diferentes cursos de la carrera, en el investigador se ha generado un profundo interés por el desarrollo humano y su relación con las políticas públicas. El programa de la maestría incluye una investigación de tesis el cual fue la oportunidad para realizar una investigación.

Guatemala se caracteriza por tener su población casi en dos mitades conformada por indígenas (se llama así a los que descienden de los pueblos originarios y los no indígenas que son los mestizos -indígenas y colonizadores-). No obstante, la situación de vida de ambos grupos tiene una marcada diferencia. Esta marcada diferencia fue la que motivó la investigación para identificar las posibles causas desde el ámbito de la intervención del Estado mediante sus políticas públicas sobre desarrollo y desarrollo humano.

Se expresa la necesidad de establecer la relación directa que existe entre la situación de desarrollo de la población indígena y el impacto que las políticas públicas ejercen sobre tal desarrollo. El deseo de encontrar la relación de estas dos variables es lo que justifica la realización del presente estudio, ya que el multiculturalismo no se alcanza.

Para el efecto se requirió situarse en enfoques concretos de los antecedentes del problema y encontrar los hechos y fenómenos que ayudaren a delimitar un ámbito de investigación. Se sabe que los temas sociales asumidos como temas de investigación al final únicamente muestran una visión parcial de la realidad de acuerdo con el enfoque asumido y las convicciones del investigador. Por ello se trabajó un marco de referencia.

Se adoptó la visión que posee el Programa de Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano –PNUD–, el cual considera que son tres ejes los que determinan la posibilidad de desarrollo del ser humano, los cuales son: la salud, la educación y el acceso a fuentes de empleo.

El investigador – siendo su origen indígena- oriundo del departamento de Totonicapán, se ha cuestionado sobre la brecha que existe entre las oportunidades de desarrollo de la población no indígena respecto a las oportunidades de desarrollo en su departamento. Por ello se delimitó la investigación en Totonicapán con sus ocho municipios, siempre desde el enfoque comparativo de las dos poblaciones, indígena y no indígena, en cuanto fue posible con el respaldo de los datos obtenidos. Todo fenómeno social es también histórico, por lo que fue necesario precisar un período de la historia nacional para identificar acciones del Estado que hubieran impactado en el desarrollo de la población totonicapense, razón por la que se realizó una retrospectiva del período tomado para investigar, que es el que abarca del año 2013 al año 2015, específicamente el período de gobierno del General Otto Fernando Pérez Molina, Presidente de la República de Guatemala.

El aporte de esta investigación también justifica su desarrollo, en cuanto a enriquecer con datos y apreciaciones que sirvan al Estado de Guatemala y a los implementadores de políticas públicas e investigadores futuros, en temas que conformen sus respectivas agendas.

# CAPÍTULO I: ANTECEDENTES

## 1.1 Antecedentes del problema y variables que lo determinan

Guatemala ha sido catalogada entre los países con índices altos de desigualdad en desarrollo humano, según el informe sobre Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas. Esta desigualdad agudiza la pobreza, pero de modo crítico en la población indígena que vive en las áreas rurales del occidente del país, cuyo mayor impacto se da en las mujeres y niños lo cual contradice lo que está plasmado en la Constitución Política de la República donde se expresa:

*Artículo 1.-* Protección a la Persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.

*Artículo 2.-* Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

De acuerdo con los datos del Informe Regional de Desarrollo Humano, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo del 2010 “el 4% más rico de la población alcanzó un Índice de Desarrollo Humano -IDH - de 0,899, en tanto que el 15% más pobre tenía un IDH de 0,523”<sup>1</sup> Éstos índices denotan la brecha desmedida existente entre quienes viven muy bien y quienes apenas sobreviven, la interpretación de éste indicador es que cuanto más alto es el número o sea cuando más se acerca al número 1, significa contar con todas las condiciones y medios necesarios para que la persona se desarrolle y mientras más se aleja de la unidad la probabilidad de alcanzar un desarrollo digno es menor.

---

<sup>1</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010) *Informe Regional de Desarrollo Humano*. Recuperado de: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2010\\_es\\_complete\\_reprint.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2010_es_complete_reprint.pdf)

Estas desigualdades se observan de manera diferenciada en la población, por razones de género, edad, origen étnico y lugar de residencia; lo que genera un impacto negativo en las condiciones de vida, especialmente de mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y habitantes del área rural.

Según la revisión de literatura efectuada, a lo largo de la historia nacional, las políticas respecto del uso y tenencia de la tierra, el trabajo y la educación, han contribuido a definir un modelo socioeconómico basado en la exclusión, en detrimento de la población indígena y de las mujeres. El conflicto armado interno agravó esta situación, al someter a la persecución y el exterminio a más de 200,000 personas en todo el territorio nacional y los Acuerdos de Paz, firmados en 1996, que representan una agenda de reformas tendientes a reducir las causas estructurales que dieron origen a la exclusión y la desigualdad, de acuerdo a los resultados actuales éstos acuerdos no han logrado generar una dinámica que les permitiese cumplir con sus propósitos.

Así, Guatemala continúa presentando bajas tasas en indicadores sociales estratégicos para el desarrollo humano. La agricultura ha disminuido su peso en el PIB (Producto Interno Bruto), al igual que sus tasas de crecimiento. De acuerdo a datos publicados por el Banco de Guatemala con cifras al 16 de enero de 2015. Con la caída reciente de los términos de intercambio del café, la situación se volvió crítica para el empleo en ése y otros sectores relacionados. Además, la asistencia técnica pública es muy limitada, apenas al 3% de las unidades productivas con el agravante que el 70% va a hogares no pobres. (Entorno económico-financiero: Situación actual y expectativas para el 2015,2015)<sup>2</sup>

Estos datos indican que se están teniendo mayores dificultades para encontrar trabajo en el sector agrícola, la población indígena que año tras año emigra hacia

---

<sup>2</sup> BANGUAT (2015) *Conferencias*. Recuperado de:  
<https://www.banguat.gob.gt/Publica/conferencias/cbanguat447.pdf>

la costa del sur para ser ocupados para el corte del café. Al no existir demanda del producto ello hace que el precio baje. Sumado a esto las plagas que dañan el cultivo, generan desempleo como consecuencia directa.

Las altas tasas históricas de mortalidad y morbilidad han disminuido pero muy lentamente, a un ritmo menor que en otros países de América Latina. Los problemas crónicos de salud y las principales causas de defunción siguen estando asociados al patrón de crecimiento desigual y a altos niveles de pobreza, según los estudios.

La pobreza en Guatemala se ha convertido en crónica. Es un problema nacional, predominantemente rural (81% de los pobres) y más alta entre la población indígena (76% frente al 41% no indígena). De acuerdo con la ENCOVI – Encuesta Nacional de Condiciones de Vida- (2011), los departamentos que reportan mayor porcentaje de Pobreza Extrema entendida como aquellos que sobreviven con \$1.25 al día por persona son:

1. Alta Verapaz (37.72%);
2. Chiquimula (28.28%);
3. Zacapa (24.96%);
4. Baja Verapaz; (23.55%);
5. Suchitepéquez (22.58%).

De acuerdo con la ENCOVI 2014 –Encuesta Nacional de Condiciones de Vida- (2014) la pobreza total en los departamentos mayormente la presentan Alta Verapaz y Sololá, en porcentajes por encima del 80%; les sigue Totonicapán, con un porcentaje de 77.5%. El departamento de Sacatepéquez, con el 41.1 % queda justo por debajo de la línea de pobreza, y en el departamento de “Guatemala, la tercera parte de la población no alcanza a consumir los Q 10,218.00 por persona al año”.

Además, las personas en situación de pobreza y pobreza extrema han aumentado paulatinamente hasta llegar a 7 de cada 10, en general, y la desigualdad de ingresos en Guatemala sigue siendo de las más altas de Latinoamérica.

Por otra parte, los departamentos con el menor índice de desarrollo en términos de esperanza de vida, salud, nivel educativo e ingresos son:

1. Alta Verapaz (0.42);
2. Quiché (0.44);
3. Totonicapán (0.46);
4. Huehuetenango (0.46);
5. San Marcos (0.47). (ENCOVI, 2015)

En la presente investigación se pretendió encontrar de manera profunda las posibles razones por las que se mantiene la brecha en la calidad de vida y oportunidades de desarrollo para la población indígena respecto a la calidad de vida y oportunidades de desarrollo para la población no indígena.

Se persiguió hacer aportes para provocar una reflexión que lleve al análisis y profundización de los problemas sociales que históricamente no se han logrado atender en Guatemala y que también están estrechamente relacionados con la situación de la *población* indígena. Se pretendió que los resultados encontraran utilidad para sectores importantes de la sociedad y, así mismo, que sean de utilidad para distintos actores sociales por sus aportes.

Desde el punto de vista académico esta investigación quiso contribuir con nuevos conocimientos científicos, puesto que la investigación se efectuó con apego a las metodologías propias de las ciencias sociales y enfoques de las ciencias políticas. La investigación social o análisis de problemas sociales no se agota debido a la misma dinámica social, porque los investigadores que efectúan el

análisis tienden dar una explicación parcial de la misma y porque existen distintos enfoques para explicarla. Es por ello que los resultados de la investigación deben constituirse en punto de partida para nuevas investigaciones y reflexiones sobre el fenómeno social abordado. En este caso, la interrogante sobre la marcada diferencia en la calidad de vida y oportunidades de desarrollo específicamente para la población indígena, en contraposición a la no indígena.

Desde el punto de vista social la investigación pretendió hacer un mayor aporte significativo en la comprensión de la desigualdad de desarrollo, pues los resultados posibilitarán ideas para posibles soluciones al problema en el que se encuentra sumergida la población del área occidental de Guatemala, específicamente en el departamento de Totonicapán.

Así los conocimientos nuevos se utilizaron en la línea de encontrar las posibles razones que han impedido que la agenda del Estado priorice las acciones encaminadas a impulsar el Desarrollo Humano en toda Guatemala y en esa región en especial. En términos generales, Desarrollo Humano se utilizó en esta investigación entendiéndolo como: “Proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos”. (PNUD, 1990:33)

El tema y el problema a investigar no son nuevos como realidad social. No obstante, existen muy pocas investigaciones o estudios sobre la relación existente entre las políticas públicas y políticas de desarrollo humano y aún menos sobre políticas para el desarrollo de la población indígena, según la literatura explorada. Si bien es cierto existen, están implícitos los impactos en desarrollo humano y desarrollo humano indígena más no de manera explícita en materia de desarrollo de la población indígena.

Por ello es que esta investigación está enfocada a enriquecer el acervo de los investigadores de las diferentes instituciones en el diseño e implementación de

políticas públicas de desarrollo, con pertinencia cultural o con énfasis en población indígena, para planes futuros.

Otro grupo beneficiado será el de los funcionarios que hacen gobierno, especialmente los tomadores de decisiones y/o a quienes tengan influencia en la conformación de la Agenda de Estado para que cuenten con datos necesarios, que fundamenten la urgencia de atender las necesidades sentidas de la población indígena, la cual cada día toma mayor conciencia de su propia situación de desigualdad en el acceso a los bienes y servicios públicos.

Por último, la investigación representa un servicio para encaminar las posibles soluciones a la problemática de desventaja que los habitantes indígenas de éste país tienen, respecto al acceso a los medios que posibilitan su desarrollo humano.

La misma permitirá hacer propuestas para que los primeros dos artículos de la Constitución de la República de Guatemala se traduzcan en acciones concretas para que haya equidad en el desarrollo de los guatemaltecos y guatemaltecas.

Las preguntas orientadoras que sirvieron como guía para la organización y análisis de los datos y que tuvieron respuesta a lo largo de la exposición de la investigación, son las siguientes:

- a. ¿Cuál ha sido y cuál es la política de Estado para la población indígena?
- b. ¿Existe política pública para el Desarrollo Humano en general?
- c. ¿Existen políticas públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas?
- d. ¿Existen políticas públicas de desarrollo para los departamentos que poseen mayor población indígena?
- e. Si existen políticas, ¿Son políticas con pertinencia cultural, sobre educación, salud, empleo y otros?

- f. ¿Por qué el Estado no logra cumplir sus objetivos sobre desarrollo?
- g. Actores que impulsan y actores que detractan el desarrollo de los pueblos originarios.
- h. ¿Qué ha hecho el Estado en materia de Salud, Educación y Generación de Empleo en el Departamento de Totonicapán en el período de la investigación?

Estas preguntas dieron enfoque a los hallazgos del presente estudio.

Por otra parte, según las definiciones encontradas<sup>3</sup>, la entidad que consolida y realiza el formato de los Planes Operativos Anuales – POA – que guían u orientan las acciones del gobierno es el INE, lo que se explica de esta manera:

“El Instituto Nacional de Estadística -INE-, es una institución técnica-transversal dedicada a la producción de estadísticas oficiales y coordinación del Sistema Estadístico Nacional -SEN-; el Decreto Ley 3-85, Ley Orgánica del INE en el Artículo 3, define las funciones que rigen el quehacer institucional, las cuales están contenidas en su Misión, que puntualiza el trabajo que se realiza en lo que corresponde a la producción de censos y encuestas, índices e indicadores, estadísticas continuas y directorios. Como ente rector del Sistema Estadístico Nacional -SEN- brinda acompañamiento durante la planificación de proyectos, trabajo de campo, información cartográfica, capacitación y asesorías técnicas a los usuarios y productores que lo requieren.”

---

<sup>3</sup> El Instituto Nacional de Estadística -INE-, es una institución técnica-transversal dedicada a la producción de estadísticas oficiales y coordinación del Sistema Estadístico Nacional -SEN-; el Decreto Ley 3-85, Ley Orgánica del INE en el Artículo 3, define las funciones que rigen el quehacer institucional, las cuales están contenidas en su Misión... (POA, 2016)  
Recuperado de: <http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/09/03/MjX5rJTxFx76IV8t6HhXbe9xvIBM76v.pdf>

“Como en años anteriores el INE, para cumplir con la normativa vigente planifica los censos nacionales por la importancia con relación a la información relevante que de ellos proviene, por la desagregación y transversalidad de la información para responder a la demanda insatisfecha de los ciudadanos/clientes.” (Plan Operativo Anual –POA-, 2016:3)

## **1.2 Investigaciones y estudios que aportan temas de interés sobre políticas públicas y desarrollo social**

Entre las investigaciones y estudios hasta ahora encontrados que aportan generalidades sobre el tema (políticas públicas y desarrollo) se pueden mencionar:

- a. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT- sobre los pueblos indígenas y tribales. El cual fue ratificado por Guatemala el 05 de junio de 1996, actualmente está en vigencia. El Convenio 169 de la OIT es considerado el más importante instrumento internacional que garantiza los derechos indígenas<sup>4</sup>.
- b. Propuestas de lineamientos de políticas públicas para el acceso de los pueblos indígenas a la justicia oficial. Documento producido por la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia. Programa de Naciones Unidas, año 2007. Impreso en Guatemala Organismo Judicial.<sup>5</sup>
- c. Recalendarización para la paz, compromisos con pueblos indígenas. Sistematización de Martín Sacalxot; Documento producido por la Procuraduría de los Derechos Humanos Guatemala; Defensoría de los Pueblos Indígenas. – PDH 2001.

---

<sup>4</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200\\_COUNTRY\\_ID:102667](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102667).

<sup>5</sup> Organismo Judicial. (2007) *Propuestas de lineamientos de políticas públicas para el acceso de los pueblos indígenas a la justicia oficial* Recuperado de: <http://biblioteca.oj.gob.gt/library/index.php>

- d. Tesis: El proceso de formación de la política pública de desarrollo rural en Guatemala, en el período 1996 a 2006. Autor Adrián Romero Zapata, Ediciones FLACSO-ASDI 2009, Guatemala.
- e. Alcances y limitaciones de las políticas públicas ante la pobreza. Comp. Oscar A. López Rivera. FLACSO 2006. Ediciones FLACSO Guatemala, serie de debates y propuestas sobre pobreza, No 2.
- f. Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación. Autor André-Noel Roth Deubel. Impreso en Bogotá por Ediciones Aurora, 232 p. año 2002.
- g. Introducción a las políticas públicas. Autor Eugenio Lahera Parada. Impreso en Santiago de Chile, ediciones Fondo de Cultura Económica, año 2002. Series Breviario del Fondo de Cultura Económica 538.
- h. Avances y desafíos del acuerdo sobre pueblos indígenas. Publicación de Naciones Unidas del 30 de marzo 2017, a los 20 años de la firma de los acuerdos de paz Firme y Duradera. <sup>6</sup>
- i. Guía sobre interculturalidad: el enfoque intercultural en las políticas públicas para el desarrollo humano sostenible. Autor Giménez, Carlos, Proyecto Q'Anil. Serie Colección Cuadernos PNUD No. 2 Guatemala 1996 - 2000. <sup>7</sup>

### **1.3 Información del INE –Instituto Nacional de Estadística sobre los POAs (Planes Operativos Anuales<sup>8</sup>) realizados por SEGEPLAN.**

---

<sup>6</sup> ONU (2017) *Avances y Desafíos del Acuerdo sobre Pueblos Indígenas*. Recuperado de: [www.onu.org.gt/2017/03/30/avances-y-desafios-de-acuerdo-sobre-pueblos-indigena](http://www.onu.org.gt/2017/03/30/avances-y-desafios-de-acuerdo-sobre-pueblos-indigena)

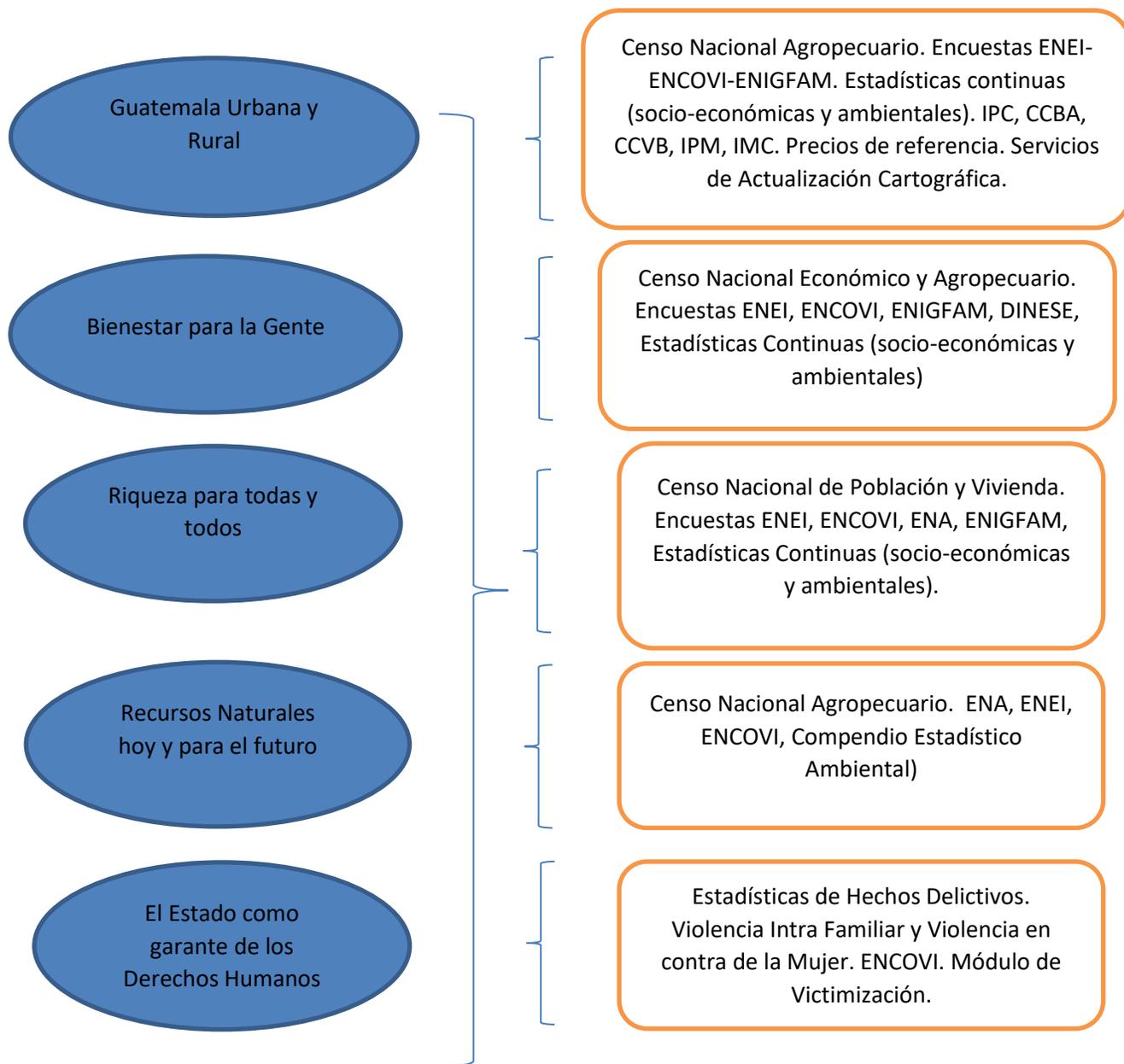
<sup>7</sup> PNUD (2000) *Guía sobre Interculturalidad: El Enfoque Intercultural en las Políticas Públicas para el Desarrollo Humano Sostenible*. Recuperado de: [www.courseware.url.edu.gt/PROFASR/Estudiantes](http://www.courseware.url.edu.gt/PROFASR/Estudiantes)

<sup>8</sup> La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia es la encargada de integrar los POAs, Planes Operativos Anuales, de todas las dependencias del Estado de Guatemala, los cuales son elaborados por cada una de ellas.

Diagrama 1:

### POLÍTICAS DE GOBIERNO

Ejes del Plan Nacional de Desarrollo K'ATUN - Nuestra Guatemala 2032



Fuente: Elaboración propia basada en: POA- INE 2015, Políticas. p. 9. Obtenido de: <http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/09/03/MjX5rJTxFx76IV8t6HhXbe9xvlBM76v.pdf>

Se tuvo a la vista el Diagrama 1, el cual hace una reseña del tipo de información clasificada que realiza el INE sobre los POAs, específicamente del año 2015.

La revisión de literatura relacionada con el tema es extensa, aunque la que interesa al objetivo de esta investigación está dispersa, por lo que el trabajo fue meticuloso en cuanto a enfocarse específicamente al departamento de Totonicapán en el período antes citado. Por ello, el identificar más estudios realizados sobre la temática específica se convirtió en una meta.

Sin embargo, independiente de los resultados de una revisión exhaustiva sobre el tema, el problema indígena es de interés nacional, por lo que el investigador ha tomado la decisión de hacer un aporte para visibilizar dicho problema hasta que forme parte de la Agenda de Estado, mediante el diseño e implementación de políticas públicas que respondan a la situación socioeconómica de los indígenas guatemaltecos.



## **CAPÍTULO II: MÉTODO**

### **2.1 Tipo de investigación**

Descriptiva y análisis de un caso práctico.

### **2.2 Objetivos de la investigación**

#### 2.2.1 Objetivo General

Evidenciar la existencia o no existencia de políticas públicas de desarrollo humano para la población indígena guatemalteca y de existir las mismas, exponer cómo fueron implementadas en el departamento de Totonicapán durante el período de años de 2013 a 2015.

#### 2.2.2 Objetivos específicos

1. Identificar las políticas públicas de desarrollo humano diseñadas e implementadas en Guatemala.
2. Determinar los factores que posibilitan el desarrollo humano y su implementación para la población indígena.
3. Comprobar las acciones de desarrollo humano implementadas en el departamento de Totonicapán durante los años 2013 - 2015 como presencia territorial del Estado.

## 2.3 El problema

### 2.3.1 Antecedentes:

El desarrollo de la población indígena en el departamento de Totonicapán, durante los años 2013 – 2015 no avanzó, porque el Estado no tiene diseñadas políticas públicas que eleven el nivel de vida mediante el Ingreso Bruto per cápita, que es condición sin la cual no puede haber desarrollo humano.

Según se describió en los antecedentes, las primeras páginas de este estudio, por factores políticos, geográficos, poblacionales y de inversión empresarial, la región del departamento de Totonicapán ha permanecido olvidada –sin temor a equivocación- desde el tiempo de la conquista. Factores legales y de tenencia de la tierra, que han sufrido múltiples variaciones e inclusive el conflicto armado agravaron la problemática de falta de desarrollo de este departamento.

Razones que justificaron el desarrollo de la presente investigación.

El problema consiste en el escaso o nulo desarrollo económico y social de la población del departamento de Totonicapán en general, así como de sus poblaciones más alejadas de sus centros urbanos. En esta tesis se sostiene que entre sus causas probables están el desvío presupuestario de fondos de la Nación hacia asuntos diversos, que no ha permitido enfocarse de manera homogénea en el desarrollo de todos los ciudadanos guatemaltecos, los discursos electoreros de pseudo-políticos que ejercen corrupción cuando ya están en puestos públicos de elección popular, el nepotismo, el desinterés, las reuniones y simposios sin sentido de los cuales –incluso se obtiene cooperación internacional, pero cuyas conclusiones se quedan en buenos propósitos y en el papel que luego no se ejecutan. Pero principalmente ocurre que las políticas públicas existentes son prolijas y dispersas, y –aunque no alcanzan a cubrir todos los aspectos dignos del

desarrollo humano sostenible de Guatemala- aun así las que existen no se aplican por éstas y por otras razones, como que cada gobierno electo se decida a aplicar sus propias políticas de gobierno y no políticas de Estado, según los intereses en turno, y los grandes olvidados siguen siendo los pobladores cuyo ingreso per cápita es ínfimo, al grado en que ni siquiera pueden sostener para ellos y sus familias un nivel de alimentación diaria aceptable y balanceada, así como tampoco un nivel razonable de salud, educación, calidad de vida y otros indicadores de desarrollo humano que son impensables para esta población. La consecuencia en general es que el subdesarrollo se perpetúa.

### 2.3.2 Planteamiento del problema

Con base en el análisis profundo de los datos evaluados, el desarrollo de la población indígena en el departamento de Totonicapán, durante los años 2013 – 2015 no avanzó, porque el Estado no tiene diseñadas políticas públicas que eleven el nivel de vida mediante el Ingreso Bruto *per capita*, que es condición sin la cual no puede haber desarrollo humano.

### 2.3.3 El Problema

“El problema que se pretende analizar en esta investigación es básicamente la ejecución e impacto de aplicación de las políticas públicas existentes sobre desarrollo y la situación de desarrollo en el departamento de Totonicapán”.

## 2.4 Hipótesis

A continuación, se enuncia la Hipótesis de la investigación:

La población indígena del departamento de Totonicapán, durante los años 2013 – 2015 no evidenció desarrollo humano ni económico – social, según los indicadores habitualmente utilizados para medir estas variables- porque el Estado no ha ejecutado eficazmente las políticas públicas para el Desarrollo Humano, contenidas en múltiples documentos de políticas públicas en Guatemala para conseguir los mismos fines.

## **2.5 Variables**

2.5.1 Variable Independiente:

Políticas públicas sobre desarrollo humano eficazmente ejecutadas

2.5.2 Variable Dependiente:

Desarrollo humano y social de la población indígena de Totonicapán.

## **2.6 Población**

*Universo:* Todos los habitantes del territorio de Totonicapán, en el período comprendido entre los años 2013 a 2015.

*Población:* Todos los habitantes de los cinco municipios del departamento de Totonicapán que, en el período comprendido entre los años 2013 a 2015, fueron abarcados en el Proyecto Participa, tomado como caso práctico de ésta investigación, los municipios son: Momostenango, San Cristóbal Totonicapán, San Francisco El Alto, Santa María Chiquimula y Totonicapán.

## **2.7 Instrumentos**

Guía temática para desarrollar los talleres donde se efectuó el diagnóstico real o de campo, en el que se contó con la participación de 125 personas representantes y miembros de organizaciones sociales, alcaldías comunitarias

indígenas, algunos alcaldes y funcionarios municipales, así como miembros de algunos partidos políticos. (Esta guía puede encontrarse en el Anexo 2)

## 2.8 Delimitación

La presente investigación se realizó dentro de la delimitación geográfica del departamento de Totonicapán con todos sus municipios, no obstante, el caso práctico abarcó cinco de los ocho municipios del departamento.

### 2.8.1 Unidad de análisis:

La unidad de análisis considerada para la investigación fueron las políticas públicas de desarrollo humano existentes en Guatemala. Los tres tipos de políticas públicas que se consideraron fueron los siguientes:

#### *Políticas de Desarrollo Humano:*

- Políticas Educativas
- Políticas de Salud
- Políticas de Generación de Empleo

### 2.8.2 Delimitación temporal:

La presente investigación abarcó un período definido del cumplimiento de las políticas de desarrollo social derivadas de los Objetivos del Milenio –ODM-<sup>9</sup>

El corte temporal de la historia social de la población indígena y el actuar del estado mediante las acciones del gobierno, se ubicó en el período de años comprendido entre 2013 y 2015.

---

<sup>9</sup> Objetivos del Milenio –ODM- .Derivados, a su vez, de las prescripciones dadas por Naciones Unidas con motivo del arribo al año 2,000. (cit.)

### 2.8.3 Ámbito geográfico:

El lugar donde se desarrolló la investigación fue en cinco de los ocho municipios de Totonicapán, que es uno de los 22 departamentos de la República de Guatemala.

## 2.9 Alcances y límites:

### 2.9.1 Alcances:

- Los resultados de esta investigación son generalizables únicamente para el departamento de Totonicapán y los datos por municipio incluye únicamente los que a nivel poblacional son más grandes, donde se desarrolló el estudio como caso práctico involucrados en el Proyecto Participa. No podrían generalizar los mismos resultados para los demás municipios no incluidos en el proyecto.
- La investigación se centra en los indígenas de Totonicapán.
- Se abarcó un período delimitado al gobierno de los años 2013 a 2015 en Guatemala.

### 2.9.2 Límites

- No se realizó análisis o verificación cuantitativa de los datos presentados en las conclusiones, dada la metodología grupal-participativa utilizada, la cual arrojó más datos de tipo cualitativo y de presencia/ausencia de los indicadores estudiados en los municipios participantes.
- Los cambios en los intereses políticos a lo largo de la historia han hecho que se privilegien unas políticas públicas y/o que se diseñen otras nuevas, las cuales están diseminadas en diferentes documentos de los Consejos de Desarrollo, de Segeplán, de las Alcaldías y Municipalidades de los diferentes lugares de la República. Esta heterogeneidad e inclusive desorden o desactualización encontrada en los documentos de este tipo hace que no

ocurra un avance sistemático en la ejecución de las mismas, en detrimento de los hallazgos de investigación. (Mismas causas que han impactado desfavorablemente el desarrollo de la población en cuestión).

- Constituida por las políticas públicas de desarrollo humano según enfoque de Naciones Unidas que se encuadra en: Salud, educación acceso a fuentes de ingresos.
- La investigación de campo se limitó a cinco de los ocho municipios a pesar de ser los más grandes en extensión y población no es todo el departamento.



## CAPÍTULO III: MARCO TEÓRICO

### 3.1 Marco introductorio: Situación del tema en Guatemala

Para contextualizar los fenómenos ocurridos entre los años que van del 2013 al 2015 en Guatemala, en la población estudiada (Departamento de Totonicapán) como consecuencia de la presencia/ausencia de ejecución de políticas públicas sobre Desarrollo Humano, manifestada(s) en acciones por parte del Estado, se desarrolló el marco teórico siguiente, que permitirá evaluar el impulso de un Desarrollo Humano Sostenible en la República de Guatemala y –específicamente– en el departamento en mención.

A partir de los conceptos utilizados por Naciones Unidas para el Desarrollo Humano y la UNESCO sobre Desarrollo Sostenible éste presenta una diferencia en ámbitos, pero una visión integradora de ambas escuelas.

#### *Desarrollo Humano:*

“Comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Por lo tanto, el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore. El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio —si bien muy importante— para que cada persona tenga más oportunidades”. Para que existan más oportunidades lo fundamental es desarrollar las capacidades humanas: la diversidad de cosas que las personas pueden hacer o ser en la vida. Las capacidades más esenciales para el desarrollo humano son disfrutar de una vida larga y saludable, haber sido educado, acceder a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida digno y poder participar en la vida de la comunidad. Sin estas

capacidades, se limita considerablemente la variedad de opciones disponibles y muchas oportunidades en la vida permanecen inaccesibles”. (Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2015/2016)

Así, el investigador considera que el desarrollo humano implica que los seres humanos tengan la posibilidad de desarrollar sus potencialidades, que puedan tener una productividad suficiente para satisfacer sus necesidades y en todos los aspectos se dimensionen su creatividad, necesidades e intereses, conjugándolos.

Lo anterior implica la posesión de oportunidades para la mejora de su calidad de vida, lo cual va ligado al desarrollo económico y social y a una educación integral. En estos términos es importante contar con bienestar, salud y los recursos necesarios para alcanzar la dignidad humana en su máxima expresión.

El Desarrollo Sostenible es el paradigma global de las Naciones Unidas. El concepto de Desarrollo Sostenible fue descrito en 1987 en el Informe de la Comisión de Brundtland como un:

“...desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. Existen cuatro dimensiones del Desarrollo Sostenible: la sociedad, el medio ambiente, la cultura y la economía, que están interconectadas, no separadas. La sostenibilidad es un paradigma para pensar en un futuro en donde las consideraciones ambientales, sociales y económicas estén equilibradas en la búsqueda de una mejor calidad de vida”. (UNESCO, 2017)

El desarrollo sostenible vendría a ser la posibilidad de mantener estos valores en forma incremental para una vida mejor.

### **3.2 Informes sobre desarrollo humano:**

El Informe Sobre Desarrollo Humano, Trabajo al Servicio del Desarrollo de PNUD (2015) arranca con una pregunta fundamental: ¿Cómo puede el trabajo mejorar el desarrollo humano? El Informe adopta una visión amplia del trabajo, pues va más allá del empleo y tiene en cuenta actividades como el trabajo de cuidados no remunerado, el trabajo voluntario y el trabajo creativo, que contribuyen a la riqueza de las vidas humanas.

El documento pone en relieve los extraordinarios progresos logrados en el ámbito del desarrollo humano durante el último cuarto de siglo. Hoy en día, la población es más longeva, hay más niños y niñas que van a la escuela y un mayor número de personas tiene acceso a agua limpia y a un sistema de saneamiento básico. Los ingresos *per cápita* en el mundo han aumentado y la pobreza en términos generales ha disminuido, lo que se ha traducido en un mejor nivel de vida para una gran parte de la población. La revolución digital ha conectado a personas de diferentes sociedades y países. El trabajo ha contribuido a este progreso mediante el desarrollo de las capacidades humanas. El trabajo decente ha proporcionado a las personas un sentido de dignidad y la oportunidad de participar plenamente en la sociedad.

El Informe nos recuerda que no existe un vínculo automático entre el trabajo y el desarrollo humano. La calidad del trabajo es una dimensión importante para lograr que el trabajo mejore el desarrollo humano. Sin embargo, problemas como la discriminación y la violencia impiden que se establezcan vínculos positivos entre el trabajo y el desarrollo humano. Algunos tipos de trabajos socavan gravemente el desarrollo humano, como el trabajo infantil, el trabajo forzoso y el que realizan los trabajadores víctimas de la trata, todos los cuales constituyen graves violaciones de los derechos humanos. En muchos casos, las personas que trabajan en condiciones peligrosas se enfrentan a graves riesgos de abuso, inseguridad y pérdida de libertad y autonomía.

Por otra parte, sostiene con firmeza que las mujeres se encuentran en situación de desventaja en el mundo laboral, tanto en el trabajo remunerado como en el no remunerado. En el ámbito del trabajo remunerado, las mujeres participan menos que los hombres en la fuerza de trabajo, ganan menos, su trabajo suele ser más vulnerable y están insuficientemente representadas en los cargos directivos superiores y los cargos decisorios. Por lo que se refiere al trabajo no remunerado, soportan una carga desproporcionada de los quehaceres domésticos y el trabajo de cuidados.

El Informe considera que el trabajo sostenible, que promueve el desarrollo humano al tiempo que reduce y elimina los efectos colaterales negativos y las consecuencias imprevistas, es un componente fundamental del desarrollo sostenible. Este trabajo ampliaría las oportunidades de la generación actual sin socavar las de las generaciones futuras.

El trabajo al servicio del desarrollo humano significa que el desarrollo humano tiene por objetivo ampliar las oportunidades de las personas, prestando especial atención a la riqueza de las vidas humanas y no solamente a la riqueza de las economías. El trabajo constituye un aspecto esencial de este proceso, ya que implica a personas de todo el planeta de diversas formas y ocupa una gran parte de sus vidas. De los 7.300 millones de habitantes del planeta, sólo 3.200 millones tienen un empleo.

Otros, llevan a cabo trabajo de cuidados, trabajos creativos, trabajos voluntarios u otros tipos de trabajo o bien se preparan para convertirse en futuros trabajadores. Algunos de estos tipos de trabajo contribuyen al desarrollo humano y otros no. De hecho, hay trabajos que incluso perjudican el desarrollo humano. Algunos tipos de trabajo, como los forzosos, pueden perjudicar el desarrollo humano, al violar los derechos humanos, atentar contra la dignidad humana y sacrificar la libertad y la autonomía. Si no se adoptan las políticas adecuadas, la desigualdad de oportunidades y de remuneración en el trabajo puede generar división y perpetuar las desigualdades en la sociedad.

El trabajo permite a las personas ganarse el sustento y a la vez tener seguridad económica. Es vital para lograr un crecimiento económico equitativo, la reducción de la pobreza y la igualdad de género. También permite a los ciudadanos participar plenamente en la sociedad y les confiere un sentido de dignidad y valía personal. El trabajo puede contribuir al interés público. El trabajo que implica cuidar a otras personas fomenta la cohesión y crea vínculos en las familias y las comunidades.

El trabajo también consolida a las sociedades. Los seres humanos que trabajan juntos no sólo aumentan su bienestar material, sino que también atesoran un amplio conjunto de conocimientos que constituyen el fundamento de las culturas y las civilizaciones. Además, cuando todo este trabajo es favorable al medio ambiente, los beneficios se prolongan durante generaciones. En última instancia, el trabajo impulsa el potencial humano, la creatividad humana y el espíritu humano.

El Informe sobre Desarrollo Humano de 2015 de Naciones Unidas, analiza el modo en que el trabajo puede mejorar el desarrollo humano, teniendo en cuenta que el mundo del trabajo está cambiando a gran velocidad y que sigue habiendo importantes desafíos en materia de desarrollo humano. El Informe adopta una visión amplia del trabajo, que abarca el voluntariado y el trabajo creativo y, por tanto, va más allá del empleo. Asimismo, examina la relación entre el trabajo y el desarrollo humano, como el trabajo de cuidados, así como el trabajo remunerado y analiza el trabajo sostenible, que son los que pueden considerarse verdaderamente desarrolladores, pues agregan valor al individuo con su ejecución.

El desarrollo humano ha de tener un enfoque global. El desarrollo humano es un proceso encaminado a ampliar las oportunidades de las personas, en la medida en que estas adquieren más capacidades y tienen mayores posibilidades de utilizarlas. Pero el desarrollo humano también es un objetivo, por lo que constituye a la vez un proceso y un resultado. El desarrollo humano implica que las personas deben influir en el proceso que determina sus vidas. En este contexto, el

crecimiento económico es un medio importante para el logro del desarrollo humano, pero no es la meta última.

El desarrollo humano es el desarrollo de las personas mediante la creación de capacidades humanas, para las personas mediante la mejora de sus vidas y por las personas mediante su participación activa en los procesos que determinan sus vidas. Se trata de un enfoque más amplio que el enfoque de recursos humanos – meramente administrativo-, el de necesidades básicas y el de bienestar humano.

El desarrollo humano posee posibilidad de medición. Éste es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que como su nombre lo dice consiste un índice o indicador compuesto que se centra en tres dimensiones básicas del desarrollo humano:

- a) Tener una vida larga y saludable, que se mide por la esperanza de vida al nacer.
- b) La capacidad de adquirir conocimientos, que se mide por los años de escolaridad y los años esperados de escolaridad, y
- c) La capacidad de lograr un nivel de vida digno, que se mide por el ingreso nacional bruto *per cápita*. El límite superior del IDH es 1,0.

Para medir el desarrollo humano de un modo más completo, el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD presenta, además, otros cuatro índices compuestos.

- 1) El IDH ajustado por la Desigualdad descuenta el IDH en función de la magnitud de la desigualdad.
- 2) El Índice de Desarrollo de Género compara los valores del IDH para mujeres y hombres.
- 3) El Índice de Desigualdad de Género hace hincapié en el empoderamiento de las mujeres.
- 4) El Índice de Pobreza Multidimensional mide las dimensiones de la pobreza no referidas a los ingresos.

El trabajo, no sólo el empleo, contribuye al progreso humano y mejora el desarrollo humano, ya que, desde la perspectiva del desarrollo humano, el concepto de trabajo es más amplio y profundo que el de empleo por sí solo. El empleo proporciona ingresos y apoya la dignidad humana, la participación y la seguridad económica. Sin embargo, en el marco del empleo no se incluyen muchos tipos de trabajo que tienen importantes implicaciones para el desarrollo humano, como el trabajo de cuidados, el trabajo voluntario y el trabajo creativo (por ejemplo, la escritura o la pintura).

El vínculo entre el trabajo y el desarrollo humano es sinérgico. El trabajo mejora el desarrollo humano, ya que proporciona ingresos y medios de vida, reduce la pobreza y permite un crecimiento equitativo. El desarrollo humano, al mejorar la salud, los conocimientos, las capacidades y la concienciación, aumenta el capital humano y amplía las oportunidades y las opciones.

Es importante reconocer que el trabajo y el desarrollo humano están mutuamente vinculados, ya que hoy en día, la población es más longeva. Los mayores alcances a la escolaridad y acceso a servicios básicos de saneamiento y otras comodidades, como se dijo, contribuyen a éste. Dichos avances también se vinculan estrechamente al aumento de los ingresos y han producido en los últimos tiempos, los niveles de vida más altos en la historia de la humanidad.

Actualmente, la revolución digital conecta a personas de diferentes sociedades y países. Por otra parte, los avances políticos están permitiendo que más personas que nunca vivan en regímenes democráticos. Todos estos son aspectos esenciales del desarrollo humano. Aunque por ello las desigualdades y los contrastes no dejan de notarse.

Entre 1990 y 2015, la pobreza económica en las regiones de países en desarrollo disminuyó en más de dos terceras partes. El número de personas en situación de pobreza extrema en todo el mundo se redujo de 1,900 a 836 millones.

La tasa de mortalidad infantil disminuyó en más de la mitad y la tasa de mortalidad de niños y niñas menores de 5 años cayó de 12.7 a 6 millones. Más de 2,600 millones de personas obtuvieron acceso a una mejora en el suministro de agua potable y 2,100 millones tuvieron acceso a mejoras en las instalaciones sanitarias, pese a que la población mundial aumentó de 5.300 a 7.300 millones.

El trabajo de diversas formas que realizan 7.300 millones de personas ha contribuido a este progreso. Cerca de 1,000 millones de personas que trabajan en el sector de la agricultura y más de 500 millones de explotaciones agrícolas familiares producen más del 80% de los alimentos del planeta, y de esa manera mejoran la nutrición y la salud. A escala mundial, 80 millones de trabajadores de los ámbitos de la salud y la educación han fortalecido las capacidades humanas. Más de 1,000 millones de trabajadores del sector de los servicios han contribuido al progreso humano. En China y la India, 23 millones de empleos en el ámbito de la energía limpia están aumentando la sostenibilidad ambiental.

Es imprescindible puntualizar que el trabajo puede mejorar el desarrollo humano. Sin embargo, algunos tipos de trabajo son contraproducentes, así que como se ha venido expresando, el vínculo entre trabajo y desarrollo no es automático. Depende de la calidad del trabajo, de las condiciones en que se realiza y de su valor social, entre otros factores. Es importante que la gente tenga trabajo, pero también lo son otras cuestiones. Por ejemplo: ¿es seguro el trabajo? ¿Se sienten las personas satisfechas con su trabajo? ¿Hay perspectivas de progreso? ¿Posibilita el empleo un equilibrio flexible entre el trabajo y la vida personal? ¿Hay igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres?

En la calidad del trabajo también se incluye si un empleo aporta dignidad y un sentimiento de orgullo y si facilita la participación y la interacción. Para fortalecer el vínculo con el desarrollo humano, el trabajo también debe mejorar la sostenibilidad ambiental. El trabajo refuerza su vínculo con el desarrollo humano cuando va más allá de los beneficios individuales y contribuye al logro de objetivos

sociales comunes, como la reducción de la pobreza y de la desigualdad, la cohesión social, la cultura y la civilización.

Algunos tipos de trabajo llevados a cabo en determinadas condiciones perjudican el desarrollo humano. Muchas personas realizan trabajos que limitan sus opciones de vida. Millones de personas trabajan en condiciones abusivas, esclavistas y de explotación que violan sus derechos humanos fundamentales y destruyen su dignidad, como la mano de obra infantil, los trabajadores forzados y los trabajadores víctimas de la trata. Millones de trabajadores del servicio doméstico, trabajadores migrantes, trabajadores sexuales y trabajadores de industrias peligrosas afrontan riesgos de diversa naturaleza.

La globalización y la revolución tecnológica están cambiando a gran velocidad el modo en que trabajamos y las tareas que realizamos, se observa constantemente que el contexto del trabajo está sufriendo cambios que afectan al desarrollo humano. La globalización y las revoluciones tecnológicas, en particular la revolución digital, impulsan la transformación del trabajo. La globalización ha favorecido la interdependencia mundial y ha tenido importantes repercusiones en los patrones de comercio, la inversión, el crecimiento y la creación y destrucción de empleo, así como en las redes de trabajo creativo y voluntariado. Parece que estamos viviendo nuevas y aceleradas revoluciones tecnológicas.

En la última década, el comercio mundial de bienes y servicios prácticamente se ha duplicado, llegando a alcanzar casi 24 billones de dólares en 2014, frente a 13 billones en 2005. También han ido aumentando los componentes digitales de estos flujos.

La velocidad de adopción y penetración de las tecnologías digitales es asombrosa. En los Estados Unidos hubo que esperar más de 50 años para que la mitad de la población tuviese teléfono. Para la penetración de los teléfonos móviles sólo han sido necesarios 10 años. Se consideró que, a finales de 2015, habría en

el planeta más de 7,000 millones de abonados móviles y más de 3.000 millones de usuarios de Internet (PNUD, 2015:34).

El acceso a la revolución digital no es homogéneo entre las regiones, los géneros, los grupos de edad y la brecha entre las zonas urbanas y rurales. En 2015, el 81% de los hogares de los países desarrollados tenía acceso a Internet, frente a solo el 34% en las regiones de países en desarrollo y el 7% en los países menos adelantados.

La globalización reúne a los trabajadores y las empresas en redes mundiales mediante la externalización y las cadenas mundiales de valor. Las empresas reubican o subcontratan (o una combinación de ambas opciones) algunas funciones o actividades no esenciales en otros países donde los costos son inferiores. Por ejemplo, solamente Apple emplea a 63,000 de las más de 750,000 personas que en todo el mundo diseñan, venden, fabrican y montan sus productos.

Debe aprovecharse el futuro que ofrece la revolución digital y no tomarlo como una cuestión del azar ni del destino, sino de competencias y visión. Las nuevas tecnologías están transformando los tipos de trabajo que desempeñan las personas y la forma en que lo realizan. Aunque estos cambios no son nuevos y datan desde mediados del siglo pasado sí se está reconfigurando la relación entre el trabajo y el desarrollo humano y los tipos de políticas e instituciones necesarias para promover resultados que redunden en beneficio de las personas.

La divulgación y la penetración de las tecnologías digitales están cambiando el mundo del trabajo en todas partes, aunque las repercusiones varían de un país a otro. Algunos cambios tecnológicos son transversales, como las tecnologías de la información y las comunicaciones y la difusión de los teléfonos móviles y otros dispositivos portátiles. Aun así, los países seguirán teniendo estructuras de producción y empleo divergentes y harán distinto uso de las tecnologías digitales, debido en gran parte a las cargas económicas relativas de la agricultura, la industria y los servicios y a los recursos invertidos en el desarrollo de capacidades humanas.

Los mercados laborales, la proporción entre el trabajo remunerado y no remunerado y los tipos predominantes de lugares de trabajo son distintos en cada país, por lo que también variarán las repercusiones que las tecnologías digitales tengan sobre el trabajo.

La revolución digital tal vez esté asociada a las industrias de alta tecnología, pero también está influyendo en otras muchas actividades más informales, desde la agricultura hasta la venta ambulante y posibilitan el trabajo desde el hogar. Algunas de ellas pueden estar directamente relacionadas con los dispositivos móviles. En Etiopía, los agricultores usan los teléfonos móviles para comprobar los precios del café. En la Arabia Saudita, los agricultores utilizan tecnología inalámbrica para distribuir a los cultivos de trigo la escasa agua de regadío existente. En algunas aldeas de Bangladesh, mujeres emprendedoras emplean el teléfono para prestar servicios remunerados a sus vecinos. (PNUD, 2015: 48)

Hoy en día, los teléfonos móviles facilitan muchos aspectos del trabajo a través de una combinación de llamadas de voz, SMS y aplicaciones móviles. Aportan ventajas a otros muchos tipos de actividades —formales e informales, remuneradas y no remuneradas—, desde los vendedores de alimentos en El Cairo o los barrenderos en el Senegal hasta los cuidadores de personas en Londres.

Desde tiempo inmemorial las mujeres asumen una carga desigual en el trabajo de cuidados, ya que en todo el mundo las mujeres realizan la mayor parte del trabajo de cuidados no remunerado, que abarca principalmente las labores domésticas (como preparar las comidas, recoger leña, ir a buscar agua y realizar tareas de limpieza, cuidado de la ropa.) Además, realiza el cuidado de otras personas (como atender a los niños, los enfermos y los ancianos) dentro del hogar y en la comunidad.

A causa de su porcentaje desproporcionado en el trabajo de cuidados, las mujeres tienen menos tiempo que los hombres para dedicarse a otras actividades, como, por ejemplo, el trabajo remunerado o la educación, y también menos tiempo

libre. En una muestra de 62 países, los hombres dedicaban una media de 4.5 horas al día a la vida social y el ocio y las mujeres sólo 3.9 horas. En los países con un desarrollo humano bajo, los hombres dedican casi un 30% más de tiempo a la vida social y el ocio que las mujeres. En los países con un desarrollo humano muy alto, la diferencia es del 12%.

Las mujeres también participan de forma desproporcionada en el trabajo de cuidados remunerado. La demanda de trabajadores del servicio doméstico remunerado ha aumentado. A escala mundial, se estima que trabajan en el servicio doméstico 53 millones de personas mayores de 15 años. De estas, el 83% son mujeres, algunas de ellas trabajadoras migrantes (PNUD, 2015:58).

De este modo, ha surgido una cadena mundial de trabajo de cuidados en la que trabajadores del servicio doméstico migrantes realizan tareas del hogar y cuidan de niños y niñas y de otras personas yéndose a hogares del extranjero. Pero con frecuencia dejan a sus propios hijos, hijas y padres en sus países de origen, creándose así una brecha de asistencia que muchas veces subsanan los abuelos u otros parientes o auxiliares locales contratados.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible tienen importantes repercusiones para el trabajo sostenible. Existen varios objetivos para el desarrollo sostenible. El Objetivo de Desarrollo Sostenible que tiene implicaciones más directas para el trabajo sostenible es el número 8 (promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos), junto con 10 metas asociadas, que señalan algunos de sus efectos para el trabajo sostenible.

La meta 8.7, por ejemplo, consiste en adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y a más tardar en 2025, lograr poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.

Los siguientes se denominan Objetivos de Desarrollo Sostenible:

- “*Objetivo 1* Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.
- “*Objetivo 2* Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
- “*Objetivo 3* Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.
- “*Objetivo 4* Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
- “*Objetivo 5* Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
- “*Objetivo 6* Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
- “*Objetivo 7* Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.
- “*Objetivo 8* Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- “*Objetivo 9* Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
- “*Objetivo 10* Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.
- “*Objetivo 11* Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
- “*Objetivo 12* Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

“*Objetivo 13* Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

“*Objetivo 14* Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

“*Objetivo 15* Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad

“*Objetivo 16* Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

“*Objetivo 17* Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”. (PNUD)

La creación de oportunidades de trabajo requiere planes de empleo bien formulados y estrategias dirigidas a aprovechar las oportunidades en el cambiante mundo del trabajo. El trabajo al servicio del desarrollo humano va más allá del empleo, pero el desarrollo humano también consiste en aumentar las posibilidades de elección de las personas y garantizar que tengan oportunidades.

Esto implica asegurar que haya oportunidades de trabajo remunerado, adecuado y de calidad a disposición de las personas que necesitan y desean tal cosa (creación y propiciar fuentes de trabajo permanentes), un trabajo remunerado. Se precisan estrategias de empleo nacionales para abordar los complejos retos que afectan al trabajo en muchos países. Cerca de 27 países en desarrollo han adoptado estrategias de empleo nacionales, otros 18 se encuentran en este proceso de adopción y 5 están revisando sus políticas para afrontar mejor los nuevos problemas relacionados con el empleo.

Deben planificarse las estrategias para garantizar el bienestar de los trabajadores. Además, hay que centrarse en los derechos, los beneficios, la protección social y las desigualdades. Las políticas podrían contemplar los siguientes aspectos:

- *Establecimiento de legislación y reglamentación.* Las normativas deberían regular la negociación colectiva, el seguro de desempleo, el salario mínimo, la protección de los derechos de los trabajadores y la seguridad ocupacional. También es necesario emprender acciones encaminadas a ratificar y aplicar los ocho convenios laborales de la Organización Internacional del Trabajo – OIT- y a establecer marcos jurídicos para su aplicación.
- *Adopción de medidas para garantizar el trabajo de las personas con discapacidad.* Este tipo de medidas deben inducir a los empleadores a proporcionar un entorno de trabajo adecuado. Los Estados pueden adoptar iniciativas encaminadas a cambiar las normas y las percepciones, potenciar las capacidades de las personas con discapacidad, asegurar la accesibilidad al lugar de trabajo y el acceso a la tecnología adecuada y aprobar políticas de discriminación positiva.

Se debe ser propositivos al plantear los derechos y la seguridad de los trabajadores como una cuestión transfronteriza. Entre otras medidas cabe contemplar el establecimiento de marcos regulatorios que se extiendan a los migrantes, la creación de cámaras de compensación de remesas a nivel subregional y la prestación de más apoyo a los países de origen de los migrantes. Estos marcos pueden constituir bienes públicos regionales o subregionales.

Respecto al equilibrio entre el trabajo de cuidados y el trabajo remunerado, se necesitan acciones específicas, hacer que el trabajo sea sostenible, abordar el desempleo juvenil, fomentar el trabajo creativo y el voluntariado y proporcionar trabajo en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos

Para abordar los desequilibrios en las oportunidades de trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres pueden resultar beneficiosas las siguientes medidas:

- a) Ampliación y fortalecimiento de políticas relativas al empleo asalariado de las mujeres, que tengan en cuenta las cuestiones de género. Los programas deben abordar el desarrollo de competencias a través de la educación, en particular en matemáticas y ciencia, una formación que esté en consonancia con la demanda del mercado y el acceso al desarrollo profesional permanente.
- b) Medidas para aumentar la representación de las mujeres en los cargos decisorios de alto nivel. La representación puede ampliarse tanto en el sector público como en el privado a través de políticas de recursos humanos, selección y contratación e incentivos a la retención. Los criterios para ascender a los hombres y las mujeres a cargos directivos deberían ser idénticos. El tutelaje y la orientación profesional pueden empoderar a las mujeres en el lugar de trabajo, por ejemplo, tomando como modelo a mujeres que ocupen con éxito cargos directivos superiores.

Ciertas intervenciones específicas, como medidas legislativas, son necesarias para reducir la desigualdad entre mujeres y hombres en lo que se refiere al acoso en el lugar de trabajo (“mobbing” y “bullying”, como se han dado a conocer desde sus raíces inglesas), la discriminación en la contratación y el acceso a la financiación y a la tecnología.

Debe existir orientación hacia la licencia parental de maternidad y paternidad. En lugar de adoptar un enfoque totalmente neutro con respecto a la cuestión de género, si se concede una bonificación a los progenitores que comparten la licencia parental de un modo más equitativo, se induciría a que los padres hicieran un mayor uso de la licencia de paternidad, de existir la misma. Sería interesante que hubiera

suficientes incentivos para las mujeres retomar la actividad profesional después del parto. Entre las medidas que se pueden aplicar se incluye la reserva durante un período de hasta un año de los puestos de trabajo de las mujeres que disfrutaron de su licencia de maternidad.

Se podría ofrecer a las mujeres ventajas y estímulos (por ejemplo, un aumento salarial) para regresar al trabajo. El teletrabajo y los horarios flexibles también pueden permitir que las mujeres y los hombres corrijan los desequilibrios en el trabajo remunerado y no remunerado.

Se puede propiciar el fomento de las modalidades de trabajo flexibles, incluido el teletrabajo, el cual actualmente se ha vuelto tendencia creciente y una opción para personas discapacitadas, para personas con niños pequeños, o que sólo tienen disponibilidad de tiempo parcial para el trabajo.

Como medidas complementarias y de impulso al trabajo que desarrolla efectivamente al ser humano, debiera existir una ampliación de las opciones de asistencia, como guarderías, programas de actividades extraescolares, residencias para las personas de edad y centros de atención prolongada. Los empleadores también pueden ofrecer servicios de guardería en el lugar de trabajo. Otra alternativa es subvencionar los servicios de atención a través de vales y bonos.

Existe un impulso a mayor valoración del trabajo de cuidados. Las iniciativas en este ámbito contribuirían a concienciar a nivel normativo acerca del valor que el trabajo de cuidados aporta a la sociedad y podrían fomentar diferentes opciones para recompensar este trabajo.

Aunado a estos esfuerzos es necesaria la recopilación de mejores datos sobre el trabajo remunerado y no remunerado. Los sistemas nacionales de estadística debieran recopilar mejores datos sobre la distribución de estos tipos de trabajo, realizando más investigación, recopilando muestras e instrumentos de evaluación efectivos para el efecto.

Las medidas específicas del trabajo sostenible deben centrarse en la terminación, la transformación y la creación de trabajo a fin de promover el desarrollo humano y la sostenibilidad ambiental.

Las políticas públicas, a su vez, pueden centrarse en los siguientes aspectos:

- a. *Adopción de distintas tecnologías y fomento de nuevas inversiones.* Estas intervenciones requerirían distanciarse del modelo convencional de empresa, buscar la transferencia de tecnología y avanzar con rapidez hacia un modelo de trabajo más sostenible.
- b. *Incentivos individuales y de prevención de la desigualdad.* A este respecto sería necesario reconocer e incentivar las externalidades positivas en el trabajo de las personas, por ejemplo, utilizando un “sueldo social”, que va más allá del sueldo privado y tiene por finalidad recompensar a los trabajadores cuando su trabajo aporta valor a la sociedad, (por ejemplo, la conservación forestal).
- c. *Gestión de soluciones de compromiso.* Por ejemplo, prestación de asistencia a los trabajadores que pierden su empleo por el cierre de actividades en su sector o industria (por ejemplo, la minería), aplicación de normas de tecnologías limpias para la producción, lucha contra la desigualdad intergeneracional y gestión y facilitación del proceso de cambio.

La realidad guatemalteca muestra que el acceso a los factores generadores del desarrollo (educación, salud y trabajo) se aleja mucho de lo que se entiende por desarrollo sostenido, de acuerdo a las páginas anteriores. Se considera que no puede haber sostenibilidad mientras en la agenda del Estado no estén definidas las acciones concretas encaminadas a impulsar el Desarrollo Humano.

El Estado ha realizado acciones aisladas de carácter asistencialista (léase reactivas, remediales) para atender las necesidades primarias de la población pobre. Aunque la encuesta sobre Condición de Vida ENCOVI 2011 muestra que ha bajado el porcentaje de pobreza en el país, se observa que paradójicamente aumentó el porcentaje de la población que vive en pobreza extrema comparado con los resultados de la misma encuesta realizada en el año 2006.

En este contexto, se entiende Desarrollo Humano como:

“Proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos”. El ingreso es una fuente importante de oportunidades u “opciones”, o “libertades concretas”, como también se las llama; pero no es la fuente única: la educación, la libertad política o el medio ambiente saludable, entre otros muchos, contribuyen a que los seres humanos tengamos vidas más plenas.” (PNUD, 2011)

Todos los temas considerados de mayor importancia para el gobierno son los descritos en la agenda como acciones que las distintas dependencias debieran atender como prioridades del gobierno. Estos temas en agenda responden de manera directa a Políticas Públicas que conforman el marco de las acciones del gobierno para atender a la población.

Asegura el informe de Naciones Unidas, *Cifras para el Desarrollo Humano, Totonicapán* (2011) que “Guatemala comenzó el siglo XXI con casi la tercera parte de su población mayor de 15 años carente de la capacidad de leer y escribir”. En la primera década del siglo se realizaron importantes esfuerzos para la reducción del analfabetismo. No obstante, resta un 18% de la población en esa condición, que es más grave en las mujeres y en algunos municipios. Las estimaciones aquí presentadas se basan en proyecciones de población del INE y en cifras de avances en alfabetización de Conalfa, para esa fecha. (PNUD, 2011)

Por su parte, según el reportaje de Prensa Libre (18 de abril, 2017) “El 80% de niños del área rural está desnutrido”, y –aunque no se menciona en particular alguno de los Departamentos del país- queda incluido el departamento objeto de estudio, que es Totonicapán. El periodista Oscar Felipe Q., desde Huehuetenango menciona que “Garantizar la seguridad alimentaria es el desafío actual del Gobierno para contrarrestar la desnutrición crónica y aguda del país. El Ministerio de Salud ha registrado que 143 niños murieron en 2016 por este mal, de los cuales 25 fueron en San Marcos”.

Otro artículo de Prensa Libre, de tema relacionado: “Necesaria revisión al crecimiento”. Sección Opinión, aparecido el 18 de mar de 2017, menciona que “en más de un foro o espacio de discusión o informes especializados sobre el avance del país, se ha sentido la necesidad de cambiar, renovar y revisar profundamente el modelo económico sobre el cual descansa el desarrollo nacional, porque está agotado o es insuficiente como para generar bienestar de mayor impacto”.

La periodista Andrea Orozco, en su artículo también del mismo matutino: “PNUD. País crece, pero sin acelerar desarrollo”, aparecido en la sección “Comunitario” (18 de mar de 2017), relata que el PNUD indica que “el país crece, pero sin acelerar desarrollo”. Señala que esta institución entregó el día anterior el 11º. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Guatemala, el cual señala que “este indicador ha crecido de manera lenta desde 2006, cuando varias de las políticas implementadas después de los Acuerdos de Paz empezaron a estancarse”.

En relación con el tema agrario, Orozco, expone que el Informe de Desarrollo Humano (INDH) 2015-2016, presentado también por el PNUD se centra en analizar el origen de la conflictividad agraria, lo que también afecta al desarrollo del país, en cada una de sus regiones.

Adicionalmente, la periodista Geldy Muñoz Palala (18 de abril, 2017), en su artículo: “Desarrollo humano en el país está estancado” señala que “según el Informe sobre Desarrollo Humano de 2015, Guatemala se ubica en el puesto 128 de 188 países evaluados, con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.627, el cual es sólo superior a Honduras quien se ubica en 0.606.

### **3.3 Competitividad y economía nacional:**

En términos generales, la Agenda Nacional de Competitividad (ANC, 2012-2021:33), plantea lo siguiente:

La competitividad es un factor clave para cambiar la trayectoria que sigue actualmente el desarrollo económico. Factores a fortalecer para el desarrollo competitivo como lo son: capital humano, clima de negocios y modernización del Estado, financiamiento, inversiones estratégicas, tecnologías e innovación, logística, certeza jurídica y medio ambiente. Todo esto, resultado de un amplio y participativo trabajo para establecer lineamientos, acciones e identificar responsables para hacer de Guatemala un país más competitivo y generador de empleo e inversión.

Algunos aspectos que plantea la Agenda Nacional de Competitividad:

- a) *Desarrollo económico inclusivo:* La Agenda dice que el diseño e implementación de un plan de crecimiento inclusivo requiere integrar distintos elementos para el cambio y la movilización. La gestión del cambio inicia con los principales líderes de la sociedad guatemalteca, pero su efectividad dependerá de todos los agentes del país. Para iniciar la gestión del cambio se reconoce recorrer dos caminos:
- b) *Eliminar obstáculos al desarrollo.* La salud, educación, seguridad y estado de derecho constituyen un mínimo necesario para generar desarrollo

económico. Por otra parte, existen limitantes transversales que si se eliminan permitirían alcanzar mayores niveles de crecimiento económico, productividad y competitividad. Entre estos obstáculos se encuentran problemas para invertir, obstrucciones para contar con un ecosistema de emprendimiento, la débil formación técnica enfocada a las necesidades de las empresas, los altos costos de energía, transporte e infraestructura vial en malas condiciones.

c) *Horizonte de la Agenda:* Es importante cuestionarse cómo se visualiza al país después de cumplir los lineamientos establecidos en esta agenda. El objetivo de la ANC es posicionar a Guatemala como uno de los mejores lugares para invertir, generar empleo y hacer negocios de Mesoamérica. Se considera que sólo logrando esta meta se sentarán las bases de desarrollo económico y social sostenido, para elevar los ingresos para los guatemaltecos y alcanzar mejor nivel de vida.

d) *Ejes estratégicos de la Agenda Nacional de Competitividad:* La ANC se divide en seis ejes estratégicos en los cuales clasifica sus principales acciones para generar un proceso sostenido de crecimiento inclusivo:

1. Sociedad sana, educada, capacitada e incluyente.
2. Modernización y fortalecimiento institucional.
3. Sostenibilidad social y ambiental.
4. Descentralización y desarrollo local.
5. Fortalecimiento de infraestructura productiva y tecnológica.
6. Fortalecimiento del aparato productivo.

Los primeros dos ejes corresponden a reducir los limitantes de crecimiento imperativos, mientras que los siguientes tres se enfocan en eliminar las restricciones estratégicas al crecimiento. El último eje apuntala a elevar las condiciones que generan valor en el país a través de impulsar la rentabilidad privada y social del aparato productivo del país.

Tener una sociedad sana, educada, capacitada e incluyente es uno de los determinantes para la competitividad de un país es la calidad de su fuerza laboral. Calidad influenciada por: a) el funcionamiento del sistema educativo y de capacitación, que provea las destrezas y habilidades necesarias para el desarrollo de actividades productivas b) un sistema de salud que garantice el pleno desempeño de actividades en la población y c) el funcionamiento de un sistema económico incluyente, que permita la participación de todos los actores del mismo por igual.

Los componentes requeridos para elevar la descentralización y el desarrollo local son los siguientes:

- a) *Desarrollo rural integral*, con equidad y perspectiva de género, etnia y cultura. Con el desarrollo integral del área rural, se buscará impulsar aquellas acciones y políticas que apunten a reducir la brecha existente en factores como: niveles de desempleo, falta de oportunidades para generar ingresos, precarias condiciones de trabajo y empleo de subsistencia, principalmente agrícolas, limitaciones de acceso a los servicios básicos (agua potable, energía, telecomunicaciones, saneamiento ambiental, salud, educación), infraestructura productiva y al crédito como primordiales. Para ello es importante facilitar la creación de empleos formales a través de mejorar las condiciones para la creación de inversión, creación de valor y fortalecer la ampliación y diversificación de la oferta a lo largo de la cadena productiva del país.

Además, el aporte de los sectores productivos, exportadores y de turismo son relevantes como motores para impulsar el desarrollo económico y social del país.

Se debe mejorar el desempeño de país en las siguientes áreas:

- b) *Empleo mejor remunerado.* Impulsar la modernización de la institucionalidad laboral, para ampliar las opciones de empleo formal de calidad para los guatemaltecos.
- c) *Desarrollar capital humano competitivo como fundamento para el desarrollo inclusivo* (En cuya tarea se ven involucradas estas instituciones: MINTRAB – Ministerio de Trabajo-, MINECO –Ministerio de Economía-, SEGEPLAN – Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia-, INTECAP – Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, MINEDUC –Ministerio de Educación)

En promedio, la población del país cuenta con una escolaridad de seis años y a este nivel de conocimientos se realizan la mayor cantidad de negocios. Esto implica que los conocimientos de la mano de obra son equivalentes a los de nivel primario del país. Ello limita la capacidad de elevar los ingresos de los hogares guatemaltecos y la atracción de inversión intensiva en empleo.

Se estima que sólo uno de cada diez guatemaltecos está capacitado, lo cual indica que deberían pasar doce (12) años para que toda la población económicamente activa esté capacitada en su totalidad. Además, si se habla de la capacitación en el trabajo, menos del 20% de la fuerza laboral cuenta con un empleo formal y se encuentra preparado para afrontar los mecanismos y dinanismos de la economía informal. Esta situación también dificulta la mejora de conocimientos educativos, técnicos, tácitos y específicos del trabajador en su campo de acción. (ANC, 2012-2021)

### **3.4 Qué son políticas públicas**

Para definir que es una Política Pública se encontró el siguiente contenido: Según Meny & Thoenig (2012) “una política pública es básicamente un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico,

el cual puede ser de los temas de la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la ciudad de París, la Comunidad Europea, el océano Pacífico, o cualquier otro tópico de interés”. Los politólogos y los sociólogos tienen consenso al definir su naturaleza y sus límites y le atribuyen a una política pública las siguientes características:

a) *Un contenido:*

La actividad pública “se identifica bajo la forma de una sustancia”, lo cual es un contenido. Se movilizan recursos para generar resultados o productos. Estos productos son los que el analista examina como un problema de investigación para la acción.

b) *Un programa:*

Una política pública no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente. No es un procedimiento. Detrás de un acto, detrás de tales o cuales actividades existe un marco más general en el que se integra este acto, lineamientos para la acción que enmarcan dicha actividad y que pautan los límites de la misma.

Aún sí el marco no esté explícitamente definido (por ejemplo, mediante procedimientos institucionales, leyes o el propio discurso de los actores públicos – el programa de gobierno o de un alcalde), brindan hipotéticamente la articulación de los actos que orienta, proveyendo “una estructura relativamente permanente de referencia”. Es a lo que Easton denomina “las intenciones más generales de las autoridades de las que todo *output* específico puede ser una experiencia parcial” (Easton, 1965:358, cit. por Meny & Thoenig, 2012)

Las políticas públicas tienen un contenido, que es su esencia y un programa, que constituye el marco general donde la misma se desarrolla, puede ser el contexto de otras políticas afines. Así que no puede evaluarse su impacto de manera aislada.

Los actos de una política “se articulan en torno a uno o algunos ejes específicos que forman un denominador común: el sector de intervención, el problema tratado o la constancia del decisor público en sus opciones e intenciones”. (cit.)

c) *Una orientación normativa:*

Se da por sentado que la actividad pública no es la resultante de respuestas aleatorias sino -al contrario-, es producto de la expresión de finalidades y de preferencias de un decisor. Éste, conscientemente o no, voluntariamente o presionado por las circunstancias, no puede dejar de asumir su decisión desde la orientación que le da la política, la cual será portadora de ciertos valores y/u objetivos específicos.

Así mismo, las normas que regulan las políticas dan las pautas de acción dentro de las mismas, minimizando el impacto de la discrecionalidad. Además, como lo menciona el siguiente inciso, existe un factor coercitivo en el uso de las políticas públicas. El sector gubernamental puede ejercerlo porque tiene la autoridad.

*Un factor de coerción.*

“La actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental”. Éste posee la legitimidad de la autoridad legal, o ejerce una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza. “Por ello el acto público se impone; está habilitado en tanto que es expresión de las potestades públicas”. (Gilbert, 1985, cit. por Meny & Thoenig, 2012). La autoridad de la que está investido se impone a la colectividad.

Como se dijo, la actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental, quien actúa o no actúa según su agenda. Estas prácticas señalan ciertas formas de intervención, de reglamentación, de

provisión de prestaciones, de represión, etc. Son prácticas que pueden originar actos más inmateriales, a veces simbólicos, como un discurso o una campaña de comunicación hasta hechos concretos, materializables. Como se dijo, estas prácticas se refieren a finalidades, a valoraciones explicitadas por la autoridad pública o implícita hacia objetivos específicos. El analista deberá reconstruir su textura.

d) *Una competencia social:*

Una política pública se define “por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados”. El analista debe identificar al público, a los individuos, grupos o instituciones que componen el campo de la acción gubernamental considerada. Esta noción no es reductible meramente a un enfoque jurídico. Es una concepción más amplia. Por su parte, un administrado es todo individuo cuya situación está, directamente o no, afectada por la acción pública.

Es innegable que las políticas públicas tienen un impacto eminentemente social, no únicamente legal, ya que de su ejecución depende que grupos y conglomerados se vean afectados positiva o negativamente por las mismas; los cuales ven restringido o posibilitado su actuar, debido al margen de acción que brinden las mismas.

Diagrama 2: Ciclo de una Política Pública



Fuente: Políticas públicas como instrumento de Intervención desde el Estado y el Gobierno de Guatemala. <sup>10</sup>

Estas definiciones teóricas, son una guía para el análisis, pero no siempre es fácil de aplicarlo en la práctica, cuando se afrontan situaciones concretas.

### 3.5 Marco Legal y Político:

La Política de Desarrollo Social y Población se formula en cumplimiento del mandato legal y político vigente en el país, partiendo de la Constitución Política de la República (establece, en el artículo 119, que son obligaciones del Estado: a) promover el desarrollo económico de la nación; b) velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes, procurando el bienestar de la familia; y, en general, c) promover las condiciones necesarias que potencie el desarrollo económico y social de la población, con especial interés en aquellos grupos que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema).

---

<sup>10</sup> Analistas Independientes de Guatemala (AIG). *Políticas Públicas como instrumento de intervención desde el estado y el gobierno de Guatemala*. Por Douglas Abadía Cárdenas. Recuperado de: <http://www.analistasindependientes.org/2014/08/politicas-publica>

La Ley de Desarrollo Social, decreto 42-2001, aprobada el 19 de octubre del 2001, establece en los artículos 19, 48 y 50 lo siguiente: “Política Nacional de Desarrollo Social y Población”.

Para dar cumplimiento a esta Ley, el Presidente de la República en Consejo de Ministros define y aprueba los lineamientos de la Política de Desarrollo Social y Población. La integra y armoniza con los planteamientos y sugerencias que recibe la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-, por medio del procedimiento de convocatoria. SEGEPLAN procede y convocó, en el plazo de un mes siguiente de entrar en vigencia esta Ley, a las organizaciones que establece el artículo 19 de la presente Ley para aportar información e insumos necesarios para ser incluidos en la Política Nacional de Desarrollo Social y Población;

Para su elaboración. SEGEPLAN presenta a la Presidencia de la República, para su aprobación, la Política Nacional de Desarrollo Social y Población, la cual entra en vigencia a más tardar tres meses después de la publicación del presente Decreto”.

### 3.5.1 Características de la situación nacional:

Guatemala es un país de contrastes y diversidad étnica, constituyendo una población pluricultural y multilingüe, que se manifiesta a través de la coexistencia de cuatro grupos principales: los mestizos, los de origen maya (21 grupos étnicos), los garífunas y los xincas.

La población, durante el quinquenio 1995-2000, creció a una tasa anual del 2.64 por ciento, situándose el número de habitantes en el año 2000 en 11,385,338, distribuidos en 108,889 Km<sup>2</sup>. El 39.4% reside en zonas urbanas, mientras que el restante 60.6% reside en áreas rurales. El 49.6% de la población es de sexo femenino. La población indígena constituye el 42.8% o de la población total del país.

Para la construcción de la política se consideró que la situación social de Guatemala se encontraba en deterioro debido, en parte, a la concentración de la riqueza. Actualmente el 10% por ciento de la población capta cerca del 44 por ciento del ingreso total, mientras que el 90 por ciento restante obtiene sólo el 56 por ciento. El 20 por ciento de la población con menores ingresos recibe alrededor del 2 por ciento de ingreso total. La situación de pobreza, la baja disponibilidad de alimentos y el deficiente acceso a servicios de salud y educación limitan la capacidad de las familias de acceder a alimentos que les permitan satisfacer sus necesidades nutricionales, lo cual se refleja en los niveles de desnutrición y deficiencias de micronutrientes que afectan principalmente a los niños, niñas y mujeres en edad fértil.

#### 3.5.2 La situación de salud:

El derecho a la atención de la salud es un derecho humano fundamental y las condiciones de salud de la población son, a la vez, un indicador y un factor determinante del desarrollo de un país. El nivel de acceso a los servicios de salud, al jugar un factor importante en la determinación del estado de salud de las personas, dice mucho en cuanto al cumplimiento de las obligaciones del Estado en torno a la promoción y ejecución efectiva del respeto a los derechos humanos sociales.

Las mujeres en edad reproductiva y los menores de 18 años, constituyen los dos tercios de la población total, es decir que hay un predominio de población joven y personas en edad fértil, por lo cual fue imperativo considerar la atención de la salud reproductiva y es un tema fundamental en la política de desarrollo social y población en materia de salud.

En el tema de desarrollo social y población en materia de salud sus objetivos generales se deben concentrar en reducir en un 15% la mortalidad materna y en un 10% la mortalidad infantil, en el mediano plazo. Y reducir en un 20% por ciento las infecciones de transmisión sexual y el VIH-SIDA, en el largo plazo.

### 3.5.3 La situación de educación:

Conforme los artículos 71 al 81 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la educación es una obligación del Estado que debe ser proporcionada y facilitada sin discriminación alguna. “La educación tiene como fin primordial el desarrollo integral de la persona humana, el conocimiento de la realidad y cultura nacional y universal. Se declaran de interés nacional la educación, la instrucción, formación social...” (Arto. 72 de la Constitución).

La Ley de Desarrollo Social, de acuerdo con los artículos 27 a 31, hace mención que la educación sobre temas de población y familia es esencial para el desarrollo de la persona, la familia y la población en general. Señala la necesidad de incluir la salud poblacional en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional. Así mismo se deben diseñar, impulsar y hacer accesibles a todas las personas, programas de información y educación sexual, para fomentar estilos de vida saludable. La calidad educativa es una línea de acción prioritaria. También la profesionalización del magisterio y la adecuación curricular, como instrumentos de apoyo en la educación y oportunidades para niños(as) y jóvenes.

### 3.5.4 Situación de empleo y migraciones:

#### 1) *Empleo:*

La prolongada crisis económica y social que enfrenta el país ha determinado los actuales niveles elevados de desempleo abierto y subempleo, la agudización del problema estructural del mercado de trabajo y una reducción significativa del ingreso real de los trabajadores. Ello es en parte producto del deterioro de la situación económica en el hemisferio, lo que provoca serios desajustes sociales y políticos internos en varios países, entre los cuales están:

- a) Las economías latinoamericanas se han visto gravemente golpeadas por la contracción mundial y sobre todo por el incremento del precio del petróleo.

- b) El impacto inmediato de la globalización para muchos países ha sido negativo tanto por el deterioro de los términos de intercambio, como por la erosión de su capacidad industrial que se traduce en desempleo.
- c) La desaceleración de la economía norteamericana tiene sobre Centroamérica un efecto devastador por ser su principal socio comercial.
- d) Las ventajas que México goza como socio del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA), no están disponibles para Centroamérica, creando una asimetría desfavorable.
- e) Las economías centroamericanas están siendo golpeadas por la crisis del café y su efecto en el empleo. Se estima para Guatemala en el 2003, una pérdida de más de medio millón de empleos.
- f) Las recientes sequías provocan condiciones críticas que intensifican el éxodo de población rural paupérrima hacia zonas urbanas en busca de sustento (OIM, 2002).

## 2) *Migraciones:*

Desde la época colonial hasta el presente, el proceso de ocupación del territorio nacional y la explotación de sus recursos ha estado determinado por las condiciones de carácter político, social y económico que caracterizan a la sociedad guatemalteca.

Las instituciones nacionales e internacionales de derechos humanos reconocen tanto el derecho de una persona a migrar, como el de permanecer en su país de origen en condiciones de dignidad y seguridad. Es decir, a no migrar y gozar en su país de origen del derecho al desarrollo. La migración, aún la migración de personas indocumentadas, no es un delito y los extranjeros no deben ser penados o sancionados con la privación de su libertad por estar indocumentados. Los movimientos migratorios están asociados a las oportunidades económicas (oportunidades de ocupación) y de consumo (oferta de servicios como salud, educación, vivienda, etc.), siendo atraídos los migrantes en gran forma por la

influencia que ejerce el desarrollo de cada lugar. El volumen y la intensidad relativa del proceso migratorio varían, por consiguiente, de un lugar a otro, según sus propias condiciones.

a) Migración Interna:

La Capital de Guatemala concentra la mayor parte de los establecimientos comerciales, industriales y de servicios del país y, por ende, ofrece las mayores oportunidades económicas y de consumo, en comparación con otras regiones geográficas, en las que predominan actividades agrícolas de corte tradicional, donde existe franca incapacidad para garantizar condiciones estables de ocupación, así como mejores niveles de vida para sus habitantes. Por eso no es extraño que el grueso de los migrantes interdepartamentales (40.4 %), en su mayoría mujeres, tengan al departamento de Guatemala como destino preferente, aun cuando el desplazamiento implique recorrer una distancia relativamente considerable.

b) Migración Internacional:

A nivel hemisférico se ha ampliado la conciencia sobre la problemática migratoria, así como sobre la necesidad de emprender políticas globales y conjuntas de responsabilidad compartida para atenderla. Los mecanismos y acciones concretos para impedirlo o frenarlo siguen siendo insuficientes. Probablemente por el nivel de urgencia y acelerada complejidad de la problemática que lo está exigiendo. Los guatemaltecos siguen intentando, aún durante la administración de Presidente Barack Obama, irse a la “tierra prometida”, los EUA. Solamente el gobierno actual del Presidente Donald Trump, recién asumido en enero de 2017 en aquel país, ha frenado este fenómeno con sus políticas excluyentes y anti migratorias. Los otros dos países con mayor destino de migrantes guatemaltecos son México y Canadá.

En cuanto al desarrollo social en materia de empleo y migración los objetivos generales son los de promover las condiciones necesarias que permitan alcanzar niveles crecientes y sostenidos de ocupación y de salarios e ingresos en general, para propiciar la reducción del desempleo y del subempleo estructural.

Su impacto debe notarse en la elevación progresiva del ingreso real de la población ocupada, garantizar el cumplimiento y respeto de los derechos laborales y el acceso a opciones adecuadas para la libre elección de ocupación que proporcione al laborante y a su familia una existencia digna y la consideración del trabajo como un derecho y una obligación social, como lo describe la Organización Internacional del Trabajo –OIT- en el programa del Trabajo Decente.

Al implantar estrategias graduales, descentralizadas, desconcentradas, equitativas, participativas, preventivas y acciones concretas que consideren los fenómenos migratorios, nacionales e internacionales, desde la perspectiva del desarrollo y la lucha contra la pobreza, el respeto de los derechos humanos, la implementación de sistemas modernos de información y monitoreo, la comunicación social y la modernización del Estado se coadyuvará con éste a reducir los desequilibrios regionales y a impulsar una distribución espacial de la población, acorde con las potencialidades de desarrollo sustentable.

### *3) Desarrollo Social y Población:*

La Política de Desarrollo Social y Población es un conjunto de medidas del Organismo Ejecutivo, así como de los gobiernos locales como: municipalidades y los Consejos de Desarrollo departamental, con el fin de crear y promover las condiciones sociales, culturales, políticas, económicas y jurídicas que faciliten el acceso de toda la población a los beneficios del desarrollo en condiciones de igualdad y equidad de acuerdo con la dinámica y características propias de la población guatemalteca presente y futura.

La política es el reflejo de la voluntad del país expresada en objetivos y acciones del gobierno en respuesta a las necesidades que plantea el volumen, estructura, crecimiento y distribución de la población en el territorio nacional. El fin implícito es lograr su participación justa y equitativa en los beneficios del desarrollo económico y social, a través de la promoción de la persona y su núcleo familiar.

Se pretende también una relación equilibrada entre el crecimiento económico del país y el crecimiento de la población. La Política de Desarrollo Social y Población no propone de manera aislada, o con propósitos limitados, circunscribirse sólo al marco puramente demográfico, sino que propone que las políticas nacionales de desarrollo económico en conjunto, modifiquen las relaciones sociales, culturales y económicas, y así mejorar las condiciones de vida de toda la población. En simetría con lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala.

#### *4) Objetivo general de la Política de Desarrollo Social y Población:*

El objetivo principal es contribuir al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos más vulnerables de la población, entre los que se pueden mencionar: mujeres, indígenas, migrantes, etc.

#### *5) Operacionalización de la política de desarrollo:*

La Política de Desarrollo Social y Población enfrenta el desafío de contribuir a integrar la sociedad guatemalteca, para que los ciudadanos tengan acceso con equidad a los beneficios del desarrollo social; ello por medio de la implementación de una política integral de población.

La operacionalización de la Política de Desarrollo Social y Población se hará por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, de acuerdo al artículo 6, inciso f) Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural al (decreto 11-2002) que literalmente dice: “Dar seguimiento a la ejecución de políticas, planes,

programas y proyectos nacionales de desarrollo, verificar y evaluar su cumplimiento, y, cuando sea oportuno, promover medidas correctivas a la Presidencia del Organismo Ejecutivo o a las entidades responsables.”.

Los cinco componentes fundamentales de la política (salud, educación, empleo y migración, riesgo a desastres, y comunicación social) son complementarios y se encuentran unidos y coordinados entre sí a través de los principios establecidos en el capítulo II de la Ley de Desarrollo Social y los principios establecidos para la estructura operacional.

### **3.6 Marco conceptual de las políticas públicas:**

Meny & Thoenig (s.f.), en su artículo Marco Conceptual de Políticas Públicas indican que “una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”.

En los países latinos, el término política tiene varios usos. Puede designar “los fenómenos de la lucha por el poder, la concurrencia entre partidos, grupos de interés, categorías sociales, personas, para el ejercicio de influencia y la ocupación de funciones de autoridad en una colectividad, en un país, en un mercado electoral, en los procesos de decisión”.

El lenguaje común discrimina entre la “gran” política, propia de los temas sociales, de la política “politiquera”, que se refiere a las tácticas y prácticas a que se entregan los profesionales tales como los partidos o los cargos electos. Política significa aquí lo que el idioma inglés llama *politics*. Otro uso del término significa lo que los ingleses designan con la palabra *policy*, o sea un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad. Por ejemplo, un gobierno tiene una política económica o realiza un conjunto de intervenciones, en cierto campo específico.

“Es en este último sentido en el que cabe hablar claramente de política pública; es decir, de los actos y de los “no actos comprometidos” de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia”. (Meny & Thoenig s.f.)

Algunas definiciones que ayudan a situar el tema:

“El estudio de las políticas públicas no implica que exista una disciplina teórica particular. Los fundamentos teóricos de lo que se ha dado en llamar las perspectivas de las políticas públicas están íntimamente asociados con la teoría del Estado, con la Ciencia Política y con la teoría administrativa. Sin embargo, en la actualidad es un importante y promisorio campo, con teorías propias, planteamientos particulares y propuestas distintivas de estudio, investigación y acción, cuyo principal aporte es el de contribuir a una nueva dimensión de análisis que tradicionalmente ha sido descuidada, tanto por las teorías de origen liberal como por las de origen marxista: con este enfoque se mira al Estado (gobierno), ejecutando o no, cosas. Es necesario advertir, además, que ésta es una visión en construcción, en la que apenas se comienza a abrir camino y aún queda mucho por avanzar”. (Rubio y Bellvé, M., Diccionario de Ciencias Militares, 1895-1903, cit. por Salazar Vargas, C. (2009)

Otros análisis miran al Estado de manera estática: sus estructuras, sus instituciones, sus métodos, su organización, etc. También Salazar Vargas, C. (2009) propone varias definiciones medulares, a pesar de que según los parámetros teóricos escogidos se puede arribar a distintas conceptualizaciones de lo que se puede entender por políticas públicas.

Salazar Vargas continúa diciendo que, académicamente, es posible encontrar múltiples definiciones distintas, con diferentes grados de profundización, para lo cual este autor cita a otros por apellido, así:

1. “Aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer”. (Dye, p. 44, cit. por Salazar Vargas, C.)
2. “Política pública se define como una 'decisión permanente' caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte, tanto de aquellos que la elaboran, como por aquellos que se atienen a ella”. (Elau y Prewitt, p. 44, cit. por Salazar Vargas, C.)
3. “Un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran número de personas”. (Mac Rae y Wilde, p. 44, cit. por Salazar Vargas, C.)
4. “Las normas y programas gubernamentales, esto es, las decisiones que surgen como resultado del sistema político”. (Dunleavy, p. 45, cit. por Salazar Vargas, C.).
5. “Las leyes, ordenanzas locales, decisiones de las Cortes, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos”. (Plano, p. 45, cit. por Salazar Vargas, C.)
6. “Es la ciencia social aplicada en varios sentidos; primero, en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida (sic); segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos”. (Lane, p. 45, cit. por Salazar Vargas, C.)
7. “La nueva noción de política pública trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser definida como una parte de un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y

la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida”. (May, p. 45, cit. por Salazar Vargas, C.)

8. “Una Política elaborada por el gobierno”. (Jaramillo, p. 45, cit. por Salazar Vargas, C.)

9. “Una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas, o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentra irracional cooperar con otros”. (Frohock, p. 45, cit. por Salazar Vargas, C.)

10. “(...) un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de las fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente”. (Easton Rothwell, p. 45, cit. por Salazar Vargas, C.)

Según la tendencia actual -que es más operacionalizable, más asequible y “casi tangible”- según menciona Salazar Vargas, C. (cit.) también a las políticas públicas se les podría entender como *“el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”*.

El mismo autor menciona que “es más pertinente hablar de política(s) estatal(es). Sin embargo, esta denominación –al menos en nuestro país- es menos frecuente. Hay también partidarios del calificativo “políticas gubernamentales” y tienen toda una justificación a este respecto.”

Una política pública se constituye por un conjunto de medidas concretas que conforman su verdadera sustancia. También comprende decisiones, formas de asignación de los recursos en forma más que nada autoritaria, sea explícitamente o en forma latente. Una política pública se inscribe en un marco general de acción, lo que la distingue de medidas aisladas respecto a un tópico. El marco puede ser predefinido por el decisor o bien ser reconstruido *a posteriori* por el investigador. Siempre va a existir un público (individuos, grupos u organizaciones) cuya situación

se ve afectada por cada política pública. Ejemplos: los automovilistas, los constructores, los gobernantes, etc. Algunos serán objetos pasivos, otros asumirán el liderazgo de las acciones que las políticas marcan. Definitivamente, una política obliga a metas u objetivos por lograr, definidos “en función de normas y valores”. Ejemplos: reducir el número de accidentes viales, mejorar las condiciones de hospitalización de los enfermos, asegurar la independencia energética del país, etc.

Así mismo, las políticas públicas son las “herramientas que los politólogos poseen para transformar el mundo. Existe una relación entre teoría y política. Los planificadores y evaluadores necesitan un sustento teórico para definir las políticas y luego acciones para llevar a cabo sus avances.

De ahí la importancia de trazar, definir y luego ejecutar políticas que sitúen en un marco adecuado el desarrollo social del guatemalteco, especialmente del ciudadano totonicapense, ya que el llegar a poseer un *status* idóneo de calidad de vida dependerá del acertado concierto de políticas públicas que lo favorezcan.

#### *Política y autoridad públicas:*

Una política “se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos. En un momento dado, en un contexto dado, una autoridad adopta prácticas que se refieren o son referibles a finalidades, a valoraciones explicitadas por la autoridad pública o implícitas”. (Meny & Thoenig, 1992)

El centro desde el cual se analiza este concepto surge de una autoridad o grupo de autoridades públicas (ministerios, organismos, entes territoriales, etc.) y abarca de estudiar la estructura en las prácticas y normas propias de la autoridad o conjunto de actores públicos.

En otro orden de cosas, relativo a la temática de Políticas Públicas en general se puede afirmar que las políticas públicas son:

“...el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. (Salazar Vargas, C., 2009:45)

Pallares Francesc (s.f.), citado por Salazar Vargas, señala que las Políticas Públicas deben ser consideradas como un “proceso decisonal”, un conjunto de decisiones que se desarrollan a lo largo de un plazo de tiempo.

Según SEGEPLAN –Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia- (2015:7)

“Guatemala cuenta con una serie de instrumentos legales y mecanismos institucionales de participación ciudadana, que se concretan en particular en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que crea el Sistema Nacional de Consejos convirtiéndolo en el espacio de interlocución entre los distintos sectores de la sociedad guatemalteca para la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo.”

SEGEPLAN, como parte de sus funciones, ha propuesto la elaboración de un plan que le permita al país disponer de una visión de largo plazo. Para ello “constituyó la Comisión de Formulación y Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, integrada por representantes de la sociedad civil y las instituciones públicas con presencia en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur)”. (2015:7)

La fuente (cit.) relata que el 12 de agosto del 2014, el Conadur aprobó en sesión extraordinaria y pública, el Plan Nacional de Desarrollo: *K’atun, Nuestra*

*Guatemala 2032* (Punto Resolutivo No. 03-2014). Instruyó a SEGEPLAN, órgano de planificación del Estado, formular una política pública basada en el Plan Nacional de Desarrollo K’atun, Nuestra Guatemala 2032. Esto para generar los lineamientos para su implantación en el corto plazo y “que se constituya como la Política Nacional de Desarrollo”.

Dicha Política Nacional de Desarrollo es el instrumento estratégico de largo plazo, vigente hasta el año 2032, que le da respaldo político institucional a la operatividad del K’atun. La misma institucionaliza “las acciones y procesos para el desarrollo, con una visión de largo plazo y permitirá dar seguimiento, así como evaluar las acciones de política y los impactos, para reorientar o replantearlas, según sea la calidad de su ejecución”. (Katún, 2015:7)

Esta Política ha sido diseñada para contribuir al cumplimiento del ciclo política-plan-presupuesto y evaluación. Permite los procesos de planificación territorial, sectorial e institucional a las prioridades nacionales y se enfoca a la gestión por resultados.

El Estado guatemalteco, como toda nación democrática se rige por políticas, así que Katún considera la gestión en conjunto de las políticas públicas -vigentes y por elaborar- hacia las prioridades nacionales de desarrollo. La idea es hacer más eficientes las acciones del Estado como medio para racionalizar y ordenar la acción pública, sus mecanismos de gestión y los recursos con los que cuenta.

### **3.7 La Política Nacional de Desarrollo**

El país cuenta con una serie de instrumentos legales y mecanismos institucionales de participación ciudadana, como la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que crea el Sistema Nacional de Consejos –CONADUR-. Éste es

un “espacio de interlocución entre los distintos sectores de la sociedad guatemalteca para la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo”.

Como parte de sus funciones, CONADUR “propuso la elaboración de un plan que le permitiera al país disponer de una visión de largo plazo y para el efecto constituyó la Comisión de Formulación y Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, integrada por representantes de la sociedad civil y las instituciones públicas con presencia en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural”. (Katún, 2015:7)

Este plan fue aprobado el 12 de agosto del 2014, por CONADUR. Dicho plan de desarrollo se llama: *K’atun, Nuestra Guatemala 2032*. (Punto Resolutivo No. 03-2014) donde se instruye a SEGEPLAN -Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia-, que es el órgano de planificación del Estado, para formular una política pública basada en el *Plan Nacional de Desarrollo K’atun Nuestra Guatemala 2032*, así como generar los lineamientos de su implementación en el corto plazo y que se consolide como la Política Nacional de Desarrollo.

Esta política, como se expuso, ha sido el instrumento político a largo plazo que institucionalizará las acciones y desarrollo y evaluará las acciones políticas e impactos. La política introduce racionalidad en la gestión pública, ya que permitirá la articulación del “ciclo política-plan-presupuesto y evaluación”. Tiene por objeto también orientar los procesos de planificación territorial, sectorial e institucional en las prioridades nacionales, con procesos enfocados en la gestión por resultados, por parte del Estado guatemalteco.

Debido a que el Estado guatemalteco se rige por políticas, esta herramienta encauzará la gestión del conjunto de políticas públicas -vigentes y por elaborar- hacia las prioridades nacionales de desarrollo. Además, eficientará y modernizará

las acciones del Estado racionalizando y ordenando la acción pública, sus mecanismos de gestión y los recursos con los que cuenta. (Katún, 2015:7)

Dicha Política se organiza en tres apartados:

- 1) Antecedentes y estado de situación de las políticas públicas y la planificación del desarrollo; además, el marco conceptual y normativo, y los principios que la rigen.
- 2) El objetivo y las prioridades y directrices para su ejecución.
- 3) Las matrices de orientaciones estratégicas vinculadas a los ejes del Plan Nacional de Desarrollo.

Por primera vez el país dispone de una política nacional de desarrollo. Ello representa una oportunidad para guiar la gestión institucional y el conjunto de políticas públicas para el corto, mediano y largo plazo, así como tiende a garantizar a la ciudadanía sobre “el pleno goce de sus derechos”. Así la población puede contar con mecanismos “para fiscalizar y evaluar la acción pública, en ejercicio de su derecho ciudadano, a participar en la toma de decisiones a todo nivel, sobre el desarrollo y el futuro del país”. (Katún, 2015:8)

### 3.7.1 Marco conceptual y normativo de las políticas públicas en Guatemala:

En el documento de planificación estatal KATÚN (SEGEPLAN, 2015), Parte III, se encuentran los cinco pivotes desde los cuales se construye toda política pública hasta el año 2032, los cuales son estas consideraciones:

- a) Guatemala urbana y rural
- b) Bienestar para la gente
- c) Riqueza para todos y todas
- d) Recursos naturales hoy y para el futuro
- e) Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo

El centro de la Política Nacional de Desarrollo son las personas, proponiendo un modelo de desarrollo humano sostenible. Este modelo:

“Concibe a la persona como la verdadera riqueza de la nación, y trasciende prioridades que se encaminan únicamente al crecimiento económico del país” y propone crear condiciones que permitan a la gente desplegar al máximo su potencial, “propiciando una vida productiva y creativa de acuerdo a sus intereses y necesidades, en un contexto de estrecha vinculación con los recursos naturales y la sostenibilidad de la vida humana, que permita disponer de dichos recursos en el futuro”. Se enfocan en el acceso al bienestar para todos (Sen, 2014, cit. por Katún, 2015)

Queda implícito el manejo sostenido de los recursos y servicios ambientales, el fortalecimiento de las capacidades organizativas y económicas, así como garantizar a los ciudadanos el poder disfrutar de una vida larga y saludable, alcanzar educación, acceder a los recursos básicos necesarios y lograr un nivel de vida digno, incluyente, en un ámbito y espacio seguro en su más amplia expresión.

El Estado, en este esquema, juega el rol de ser el núcleo y eje de toda acción económica, social y política; es el ente regulador de diversidad de intereses de una población específica en el territorio y tiene qué generar acciones deliberadas para el alcance de los objetivos y necesidades de la ciudadanía.

Para que esto pueda suceder, el Estado se ha de organizar por medio de las instituciones y debe crear un marco jurídico - político que le da el sustento a su gestión-.

Las políticas públicas constituyen, en su dimensión política, el marco orientador y normativo de la función de las instituciones del Estado. Resume la decisión política del Estado para resolver, mediante la acción pública, distintas problemáticas y necesidades de la población; y parten del reconocimiento del

ciudadano/a como sujeto de derechos. Recogen el conjunto de disposiciones y medidas cuyo objeto es la distribución o redistribución de bienes y recursos.

También las políticas tienen la función de establecer un vínculo entre la sociedad y el gobierno. En ellas “el sistema político interpreta las expectativas y necesidades de la población, convirtiéndose en portador de una oferta de satisfactores, a partir de los cuales se construye y se negocia la demanda social”.

Desde su dimensión instrumental, las políticas públicas “son instrumentos que orientan y organizan el quehacer del sector público a todo nivel”. Para que ocurra el vínculo entre las políticas y la gestión institucional debe haber una acción de planificación.

Existe un “ciclo de las políticas públicas”, en la fase de diseño y formulación se corresponde con la dimensión política y la fase de ejecución, seguimiento y evaluación, se corresponde con la dimensión instrumental.

### **3.8 Qué es una autoridad pública:**

Para definir qué es una autoridad pública, la primera reacción es de recurrir a los criterios jurídicos ya que una autoridad se considera pública si ejerce funciones de gobierno sobre administrados y territorios definidos, como depositaria de la legitimidad estatal, dotada de potestades públicas.

No caben confusiones o ambigüedades si se trata de ministros de un gobierno nacional y de sus organismos o de entes territoriales. Pero en el sector público, y en sus márgenes, existe toda una gama de instituciones, de organismos, de estatutos que forman una zona gris, que puede parecer “ni claramente pública, ni verdaderamente privada”, y se complejiza según los actores que aparecen o las jurisdicciones institucionales relacionadas con la política. Así, debe admitirse que el

límite del ámbito público no está siempre claro. Por ello, donde el derecho no es unívoco, la ciencia económica ofrecerá un criterio de respuesta más claro.

Una autoridad pública puede definirse como un organismo que concede y administra los bienes colectivos. Un bien colectivo –el aire, el agua, la educación, etc., es un bien o un servicio que, según la definición que dan los economistas, posee tres particularidades. No es divisible (lo que A consume no impide la posibilidad de que B lo consuma); no puede ser racionado de forma selectiva por los mecanismos del mercado y de los precios; finalmente, está disponible, ya se supone que cada consumidor potencial puede recibir una parte igual (Wade, Curry, 1970:92, cit. por Meny & Thoenig, 2012). Los bienes colectivos están distribuidos de diferentes maneras: por las asignaciones administrativas, por los procedimientos del mercado, por el voluntariado. Según este autor es autoridad pública el organismo que administra un bien colectivo, a condición de que este organismo disponga de un procedimiento específico de opciones, que posea una autoridad propia y que actúe por medio de un aparato organizado. Estas condiciones, como se ve, excluyen la consideración de organismos que no tienen ninguna autonomía de acción, que son simples relevos jerárquicos.

Hay una dificultad práctica al entrar en el análisis de las políticas públicas, la cual concierne la especificidad y los límites de una política pública. Definir el tópico específico y los límites que entrañan dificulta definir dónde comienza y dónde acaba una política pública.

Una política pública se compone de “todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer” (Dye, 1975:1, cit. por Meng & Thoenig, 2012). Es relativamente fácil distinguir lo que hacen, aunque resulta mucho más difícil descubrir lo que se niegan a hacer. No se debe caer en un positivismo ingenuo si sólo se toman en consideración los actos, o, a la inversa, no atribuir al actor no-actos que jamás ha elegido ni considerado. Ambas cosas son un error.

### 3.9 Los efectos de una política pública

Una política pública refleja la actividad de una autoridad gubernamental. Pero el término no debe ser empleado como un “desván” (agregando cualquier actividad, sea cual sea). En este sentido, es útil distinguir dos facetas de la actividad gubernamental: la gestión interna y la gestión de las políticas públicas (Gibert, 1988, cit. por Meng & Thoenig, 2012).

Entre los efectos de las políticas públicas se pueden dividir así:

- a) La gestión interna se refiere a la “movilización que hace una autoridad pública de sus recursos propios, a fin de producir realizaciones concretas especificables e individualizables”.
- b) “La autoridad dispone de medios tales como personal, materiales, una imagen de marca o créditos financieros. Los utiliza para transformarlos en productos”, por ejemplo, una central de abastos o de equipamiento, etc., “publica textos reglamentarios; un servicio de asistencia social visita hogares y a personas que necesitan ayuda, etc.”
- c) La autoridad considerada regula internamente y “es responsable de su eficiencia, de ajustar los recursos y los productos, ejerciendo también una función de producción. Para lograrlo, dispone de instrumentos de gestión: contabilidad, gestión de recursos humanos, informática, procedimientos de organización del trabajo, etc.” Herramientas que permiten asegurar una relación entre “los medios consumidos y los resultados que se desean obtener, productos identificables y localizables”.

Los autores citados expresan que, visto desde este ángulo, una autoridad pública –independientemente de las particularidades ligadas al contexto jurídico (estatuto del personal, reglas de la contabilidad pública)-, y su actividad no es diferente de la de una empresa. “Ambas administran situaciones que se pueden calificar con parámetros de productividad, de costos, de eficiencia”.

### 3.9.1 El cambio social como efecto de las políticas públicas:

Para los analistas, “toda política pública encubre una teoría del cambio social”. El significado de una teoría es que una relación de causa- efecto está contenida en las disposiciones que rigen y fundamentan la acción pública considerada.

“Esta causalidad es normativa. Se identifica a través de los objetivos, los contenidos y los instrumentos de acción que la autoridad gubernamental se dota para generar, a partir de realizaciones, los efectos o impactos sobre el tejido social.

“El decisor gubernamental se comporta como un operador que apuesta que cuando intervenga, se producirá una consecuencia. Es portador de una representación de las razones por las cuales se generará dicha consecuencia, de una legitimidad de su eficacia”. (Meny & Thoenig, 2012)

No toda política pública testimonia una teoría del cambio social. Una política puede examinarse desde estos puntos: “el de los objetivos y el de sus realizaciones”. Siempre su aplicación tendrá impacto sobre el tejido social.

### **3.10 Estado situacional de las políticas públicas en Guatemala:**

Las políticas transversales “se caracterizan por integrar, articular y vincular, a un conjunto de instituciones, para responder de manera integral a una problemática asociada con la transformación estructural de condiciones sociales, económicas, ambientales e institucionales. Están ligadas a valores de Estado, para dar cumplimiento a los derechos humanos, son de largo plazo y su ámbito de ejecución es el nacional”. (Katún; 2015:22)

El tópico transversal de este estudio versa sobre que el Estado de Guatemala tiene dificultades para instrumentalizar las políticas públicas porque carece de “armonización, integralidad y muchas veces de presupuesto”, según los estudios. Usualmente, la gestión pública se ha desarrollado con base en los programas de gobierno, y no necesariamente se han considerado otros procesos e instancias preexistentes orientadas al desarrollo nacional, como las políticas de Estado. Es decir, se prioriza las políticas de gobierno por sobre las Políticas de Estado, que son superiores jerárquica y teóricamente.

El marco de las políticas públicas en Guatemala es demasiado profuso y la dificultad estriba en que se encuentra segmentado y disperso. Suele responder a temáticas, sectores, territorios o intereses políticos coyunturales o con fines electorales, lo que va en detrimento del enfoque integral que estas deberían tener. Así, la razón o el espíritu que animó a su creación no responde a la realidad.

Un punto medular de esta tesis fue el descubrimiento de que dentro de lo prolijo y multiforme de las políticas públicas existentes-y otras muchas por definir-, es que cuesta trabajo su aglutinación y sistematización. Más aún, su aplicación correcta, simplemente desde la base de una insuficiencia presupuestaria y la falta de transparencia en el manejo de los fondos –cuando los hay- para poder paliar las problemáticas de desarrollo social del guatemalteco y del totonicapense. Así mismo, es tema central la incapacidad de los gobernantes y alcaldes para ejecutar presupuestos, para definir resultados y para enfocarse sin corrupción al fortalecimiento de los ciudadanos en estos tópicos.

Según la normativa nacional y la organización del Estado permiten que diversas entidades desarrollen políticas públicas. De esta forma, órganos como el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR), los gobiernos municipales y las entidades descentralizadas poseen la potestad para su formulación y ejecución. “Esta característica agrega un nivel de complejidad mayor

en la búsqueda de coordinación interinstitucional, articulación entre las acciones del sector público en los territorios y la armonización del marco de políticas por niveles”. (Katún, 2015:9)

Ciertamente las políticas públicas han sido una de las herramientas de la planificación gubernamental debido a que este ejercicio está asociado con cuatro dimensiones:

- a) Los problemas nacionales que requieren de respuestas institucionalizadas y sostenidas;
- b) Los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el país;
- c) Los intereses de sectores o actores que logran colocar sus prioridades en la agenda pública y
- d) Los procesos electorales en los que la ciudadanía expresa su aprobación a una oferta política mediante el voto. (Katún, 2015:10)

En conclusión, las instituciones estatales deberán definir los elementos operativos de implementación de las políticas, para formular sus planes de acción, (tanto Plan Estratégico Institucional, como Plan Operativo Anual), alineados a las prioridades, metas y lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo. Por ello se deben precisar responsables, temporalidad, recursos financieros y mecanismos de seguimiento y evaluación.

Los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo se concretan por conducto de los bienes y servicios que el Estado brinda mediante su quehacer institucional.

Al enfocarse a los objetivos del Plan se consolida una administración orientada a lograr resultados de desarrollo. Así, el Plan adopta el enfoque de Gestión por Resultados como una estrategia centrada en el desempeño y en las mejoras sostenibles de los resultados. “Esto implica que cada institución tendrá a

su cargo el alcance de metas vinculadas con indicadores, en el marco de la cadena de resultados del K'atun". (Katún, 2015:10).

Cuando cada institución identifica los indicadores para sus productos prioritarios, se contribuye a los resultados del Plan y se traduce en los bienes y servicios institucionales.

De esta forma cada institución deberá "identificar indicadores que reflejen cómo sus productos responden a las prioridades nacionales y contribuyen al logro de los resultados y metas del Plan Nacional de Desarrollo. Esta cadena se hace realidad por medio de los resultados producidos a partir de los bienes y servicios institucionales". (Katún, 2015:11).

La base legal de lo anterior es el cumplimiento del literal e), del artículo 14 de la Ley del Organismo Ejecutivo. Para el efecto se elaborará el anteproyecto de presupuesto anual y multianual, alineado a las prioridades, metas, resultados y lineamientos del K'atun, lo que a su vez deberá reflejarse anualmente en la norma presupuestaria. (Katún, 2015:12)

Al gestionar el K'atun, cada institución deberá realizar un ejercicio interno, con el acompañamiento técnico de SEGEPLAN, que le permita identificar las prioridades de su competencia. Lo que permite ordenar la gestión institucional es que cada ente gubernamental se rija a los Mandatos y Normativas de las Políticas Públicas que marca el K'atún. (Katún, 2015:23)

Cuadro No. 1 Qué es K'atun

<b>¿Qué es K'atun?</b>
<p>“Desde la cosmovisión maya, un k’atun constituye el lapso en que ocurre el proceso de edificación de una gestión. Esta forma de medir el tiempo se basó en un profundo conocimiento de la astronomía que luego se aplicó a la cotidianidad. Al inicio y al final de cada k’atun, los gobernantes mayas presentaban resultados de sus logros.</p> <p>“Si se toma como referencia el Calendario Gregoriano, el 20 de diciembre del año 2012 corresponde a la fecha en la que finalizó el 13 Baktún, compuesto de veinte katunes (períodos de veinte años, aproximadamente, en el calendario occidental). Este evento da cierre a una era que duró más de cinco mil años y representa la oportunidad para el pueblo guatemalteco de reflexionar sobre su futuro, la manera de vivir cada día y lo que se debe hacer.</p> <p>“Para el plan nacional de desarrollo, el k’atun configura un horizonte que permite al país delinear la senda para el desarrollo durante los próximos veinte años.</p> <p>“El k’atun propone una visión común de país, un sueño compartido, con confianza en un futuro diferente y mejor. Considera la diversidad como fuente de riqueza para la construcción de relaciones de convivencia intercultural y el afincamiento de una cultura de paz. Las personas y sus particularidades, devenidas de la condición, posición y situación sociocultural, económica y política a la que pertenecen, son el centro del Plan Nacional de Desarrollo: K’atun, Nuestra Guatemala 2032.”</p> <p>Fuente: <a href="http://www.katunguatemala2032.com/nportal/">http://www.katunguatemala2032.com/nportal/</a></p>

En la siguiente tabla se enumeran todas las políticas públicas vigentes hasta 2014, publicadas por el documento K’ATUN 2032, así como la entidad gubernamental que las rige:

Tabla 1: Políticas públicas vigentes al 2014 (Tabla 1 del documento)

No	Política	Rector
1	Agenda Nacional de Competitividad	PRONACOM
2	Marco General de la Política Exterior de Guatemala 2012 – 2016	MINREX
3	Política Agraria	SAA
4	Política Agropecuaria 2011 – 2015	MAGA
5	Política Cultural en el Marco General de la Política Exterior de Guatemala	MINREX
6	Políticas Culturales y Deportivas Nacionales	MICUDE
7	Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales	MARN
8	Política de Cooperación Internacional no Reembolsable	SEGEPLAN
9	Política de Equidad de Género, en el Sector de la Gestión Ambiental	MARN
10	Política de educación inclusiva para la población con necesidades educativas especiales con y sin discapacidad	MINEDUC
11	Política de Defensa de la Nación	MINDEF
12	Política de Desarrollo Social y Población	SEGEPLAN
13	Política de Fortalecimiento de las Municipalidades	INFOM
14	Política de Promoción del Riego	MAGA
15	Política de Seguridad Marítima	MINDEF
16	Políticas Educativas 2012-2016	MINEDUC
17	Política Energética 2013 – 2027	MEM
18	Política Forestal	INAB
19	Política Ganadera Bovina Nacional	MAGA
20	Política Integrada de Comercio Exterior	MINECO
21	Política Nacional contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas	SECCATID /MINGOB
22	Política Nacional en Discapacidad	CONADI
23	Política Nacional de Bioseguridad de los Organismos Vivos Modificados 2013 – 2023	CONAP
24	Política Nacional de Cambio Climático	MARN
25	Política Nacional de Derechos Humanos 2006 – 2015	COPREDEH
26	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral	MAGA
27	Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo	SCEP

28	Política Nacional de Diversidad Biológica	CONAP
29	Política Nacional de Educación Ambiental	MARN
30	Política Nacional de Educación en Derechos Humanos 2006 – 2015	COPREDEH
31	Política Nacional de Empleo «Generación de empleo seguro, decente y de calidad 2012 – 2021»	MINTRAB
32	Política Nacional de Humedales	CONAP
33	Política Nacional de Juventud 2012 – 2020	CONJUVE
34	Política Nacional de Reparación a las Comunidades afectadas por la Hidroeléctrica Chixoy	Sistema Nacional de Diálogo
35	Política Nacional de Seguridad	MINGOB
36	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	SESÁN
37	Política Nacional de Producción Más Limpia	MARN
38	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008 – 2023	SEPREM
39	Política Nacional del Patrimonio Cultural Intangible	MICUDE
40	Política Nacional del Sector de Agua Potable y Saneamiento	MSPAS
41	Política Nacional Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica	MINGOB
42	Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	MINECO
43	Político Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible de Guatemala 2012- 2022	INGUAT
44	Política nacional para el manejo integral de los residuos y desechos sólidos	MARN
45	Política nacional para la gestión ambientalmente racional de productos químicos y desechos peligrosos en Guatemala	MARN
46	Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres en Guatemala	SECONRED
47	Política Nacional y Estrategias para el Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas	CONAP
48	Política Marco de Gestión Ambiental	MARN
49	Política para el Manejo integral de las Zonas Marino Costeras de Guatemala	MARN
50	Política para la Desconcentración y Descentralización de la Gestión Ambiental en Guatemala	MARN
51	Política Pública contra la Trata de Personas y de Protección Integral a las Víctimas	SVET
52	Política Pública de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia.	CNNA
53	Política Pública Desarrollo Integral de la Primera Infancia	SBS
54	Política Pública respecto de la Prevención a las infecciones de transmisión sexual ITS, y a la respuesta a la epidemia del síndrome de inmunodeficiencia adquirida SIDA	MSPAS
55	Política Pública para la Convivencia y Eliminación del Racismo y Discriminación	CODISRA

56	Política Salud para la Adolescencia y la Juventud	MSPAS
57	Política y Plan de Equidad de Género en la Educación Superior 2006 -2014	USAC
	<i>Fuente:</i> Segeplán, con base en el marco de políticas públicas vigentes 2014. Política Nacional de Desarrollo K'ATUN 2032. pp. 10-11. Recuperado de: <a href="http://www.segeplan.gob.gt/downloads/2015/SPOT/Mandatos_y_Normativas/Políticas/Política_Nacional_de_Developmento.pdf">http://www.segeplan.gob.gt/downloads/2015/SPOT/Mandatos_y_Normativas/Políticas/Política_Nacional_de_Developmento.pdf</a>	

### 3.11 Niveles y tipos de políticas:

Existen distintos tipos y niveles de las políticas públicas, los que se definen a continuación:

*“Política Transversal:* Las políticas transversales se caracterizan por integrar, articular y vincular, a un conjunto de instituciones, para responder de manera integral a una problemática asociada con la transformación estructural de condiciones sociales, económicas, ambientales e institucionales. Están ligadas a valores de Estado, para dar cumplimiento a los derechos humanos, son de largo plazo y su ámbito de ejecución es nacional.

Es decir, que este tipo de políticas son el hilo conductor entre varios grupos de interés sobre un tópico dado.

*“Política Transectorial:* Las políticas transectoriales por su parte, coordinan para su implementación a diferentes sectores. Su ámbito puede ser nacional, pero se focaliza en ciertos grupos poblacionales y pueden ser de corto y mediano plazo.

*“Política Sectorial:* Una política sectorial tiene por objeto impulsar acciones dirigidas a atender la situación de grupos poblacionales específicos, asociadas a necesidades vinculadas con la educación, la salud, la agricultura, la energía, la infraestructura, el ámbito económico productivo y el ambiental.

A diferencia de las políticas transectoriales, que cruzan e intersectan el espacio de varios sectores, las políticas sectoriales –como su nombre lo indica– atienden situaciones o tópicos enfocados en un solo grupo o sector de acción en la sociedad.

*“Política Institucional:* Las políticas institucionales tienen por objeto la implementación de acciones dirigidas a los ámbitos del mandato y competencia de la institución. Están dirigidas a los mecanismos internos que permiten viabilizar las políticas anteriormente descritas. La institución rectora deberá, a la luz de las prioridades, metas y lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, considerar la vigencia de sus instrumentos de política ya analizados, para replantearlos o bien derogarlos.” (Katún, 2015:22)

Y más específicas y focalizadas aún, estas últimas, las cuales se dirigen a un grupo objetivo concreto, de corte institucional. Con lo anterior se concluye que, dependiendo del grado de especificidad de una política o conjunto de políticas, así se obtendrá mayor alcance y profundidad en los efectos de su aplicación.

### **3.12 Políticas Públicas de Desarrollo Humano en Guatemala:**

Además, la Política Nacional de Desarrollo desempeña “un rol directivo estratégico” a escala nacional, que induce los ajustes, realimenta, evalúa y actualiza el conjunto de políticas públicas transversales, transectoriales, sectoriales e institucionales.

La contribución de las políticas con la mejora de la efectividad de las acciones públicas, es “elevar su impacto redistributivo en la población y establecer iniciativas articuladas que propicien el trabajo coordinado entre las distintas entidades y dependencias del Estado”.

A manera de enmarcar el tema pueblos indígenas dentro de las políticas de desarrollo humano cabe mencionar que en el año 2005 se declaró un “Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo” (2005-2014), el cual tiene cinco objetivos fundamentales:

- a. El fomento a la no discriminación y a la inclusión de los pueblos indígenas en la elaboración, aplicación y evaluación de la legislación, las políticas, los recursos, los programas y los proyectos en todos los niveles.
- b. El fomento de la participación plena y efectiva de estos pueblos en las decisiones que afectan directa o indirectamente a sus estilos de vida, sus tierras tradicionales, su integridad cultural o cualquier otro aspecto de sus vidas.
- c. La redefinición de las políticas de desarrollo para que incluyan una visión de equidad y de la diversidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas.
- d. La adopción de políticas, programas, proyectos y presupuestos que contemplen desarrollo para estos pueblos, trazando parámetros concretos y enfatizando la labor con mujeres, niños y jóvenes.
- e. La creación de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas en todos los niveles normativos, jurídicos y operacionales para mejor protección de los pueblos indígenas y de sus vidas en general.

El Consejo de Derechos Humanos aprobó el 29 de junio de 2006 la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y recomendó su aprobación por la Asamblea General, lo que ocurrió el 13 de septiembre de 2007. (Ban Ki-moon, Secretario General. Mensaje en el Día Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo. 9 de agosto de 2010). (Un.org, 2010)

En cuanto a Políticas Públicas vigentes hasta el año 2014 (Segeplán, 2014:10-12) y que se encuentran relacionadas con el tema de los pueblos indígenas son las siguientes: Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del

Ambiente y los Recursos Naturales, MARN; Política de Equidad de Género en el Sector de la Gestión Ambiental, MARN; Política de Desarrollo Social y Población, SEGEPLAN; Políticas Educativas 2012-2016, MINEDUC; Política Nacional de Educación en Derechos Humanos, 2006-2015, COPREDEH; Política Nacional de Generación de Empleo Seguro, Decente y de Calidad, MINTRAB; Política Nacional de Juventud, 2012-2020, CONAP; Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023, SEPREM; Política Pública contra la Trata de Personas y de Protección Integral a las Víctimas, SVET; Política Pública de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, CNNA, aunque todas éstas son de aplicabilidad general a todos los guatemaltecos.

No obstante, la única que señala específicamente un punto de enfoque para los pueblos indígenas es la Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación, CODISRA.

La institucionalización consiste en que las distintas instituciones o instancias del Estado “incorporan a su desempeño las prioridades que establece el K’atun. Estas prioridades se conviertan en el referente de la gestión institucional, como una práctica cotidiana internalizada en sus procesos técnicos, administrativos, financieros, políticos, de cultura organizacional y en su relación con los grupos sociales vinculados”. O al menos así debiera ser, así como tener contemplados el diseño y aplicación de mecanismos e instrumentos de seguimiento, para que el conjunto de instituciones establezca el rumbo correcto de sus procesos de acuerdo con el K’atun. (Katun, 2015:12)

La gobernanza implica un proceso vigilante sobre el comportamiento de los procesos de planificación respecto a las directrices nacionales. Una de las metas terminales es mantener la eficiencia y eficacia de las acciones en el sector público. Esto es un Estado regido por políticas públicas. “En ese contexto, la Política Nacional de Desarrollo constituye el marco de orientación para organizar, ejecutar

y evaluar las acciones del Estado en función del desarrollo, teniendo como referencia el Plan Nacional de Desarrollo *K'atun Nuestra Guatemala 2032.*" (Katún, 2015:12)

### 3.12.1 Marco normativo de las políticas de desarrollo

La Constitución Política de la República de Guatemala establece la formulación e implementación de la política de desarrollo de la Nación y también otros instrumentos legales, políticas de gobierno y lineamientos generales de política.

La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural - El Decreto 11-2002- establece el Sistema de Consejos de Desarrollo, cuya función es la formulación de las políticas de desarrollo en diferentes niveles. Y al Organismo Ejecutivo le corresponde establecer los mecanismos e instrumentar la garantía de la ejecución de las mismas. Así mismo es a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) el administrar y suministrar al Sistema de Consejos de Desarrollo el apoyo técnico necesario para la formulación y gestión de la política nacional de desarrollo (artículo 27, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural). (SEGEPLAN. Decreto 11-2002, 2002)

También el mandato, formula el enlace entre la planificación y los programas presupuestarios, "así como la realización de otros estudios y acciones de apoyo técnico que le sean requeridas por los Consejos" (artículo 23, literal f del Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo, cit.).

En otro orden, la formulación y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo: *K'atun, Nuestra Guatemala 2032* por el Conadur (2015), "es responsabilidad de la SEGEPLAN en cuanto a la formulación y gestión de la Política Nacional de

Desarrollo”. (Acuerdo No. 03-2014 del Conadur, artículo 27 de la Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo).

Para dar cumplimiento a esta normativa, SEGEPLAN formula la Política Nacional de Desarrollo, la que hace viable alinear el conjunto de políticas y acciones de las instituciones del Estado a las prioridades, metas y resultados de desarrollo establecidos en el *K'atun, Nuestra Guatemala 2032* (cit.) Además, en su rol de Secretaría del Conadur también es la “encargada de coordinar y dar seguimiento, al proceso de implementación de esta Política. También SEGEPLAN es la responsable de “establecer la normativa para la formulación, análisis y evaluación de la inversión pública, así como dictaminar sobre su consistencia técnica y pertinencia con respecto a la Política Nacional de Desarrollo”. (Katún, 2015:5)

Así mismo SEGEPLAN impulsa y coordina el Sistema Nacional de Planificación (SNP), con la finalidad de articular las políticas públicas, la planificación en sus diversos ámbitos y niveles, la programación del presupuesto nacional de inversión, así como el seguimiento y evaluación de esos procesos. “Además es responsable de coadyuvar en la formulación de la Política General de Gobierno y el monitoreo y evaluación de su cumplimiento”.

Corresponde a las dependencias del Estado formular, implementar, dar seguimiento y evaluar las políticas en el marco de su competencia, alineadas a la Política de Gobierno. Por ende, la política nacional de desarrollo que tiene como fin la implementación del Plan Nacional de Desarrollo. SEGEPLAN apoya a las entidades y dependencias del Estado en el cumplimiento de esta responsabilidad.

Es importante resaltar que esta política “vincula los compromisos asumidos por el Estado guatemalteco en materia de derechos humanos, frente al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas”. Ante este foro se examina la gestión del

Estado, para el avance en el cumplimiento de estos acuerdos sobre derechos económicos, sociales y culturales e inclusión social.

SEGEPLAN, en coordinación con las instituciones públicas, elabora y mantiene actualizado el inventario de políticas públicas, lo cual implica determinar la competencia institucional respecto al tipo y nivel de la política.

A continuación, se presentan las principales políticas públicas que sirven como marco al presente trabajo de investigación:

### **3.13 Política Pública Agropecuaria en Guatemala:**

Según el documento Política Agropecuaria 2011-2015, (2011) el objetivo general de la Política Agropecuaria es:

“Incidir en el desarrollo humano integral sostenible de la población del área rural, coadyuvando al ordenamiento territorial y el impulso de los sectores agropecuario, forestal e hidrobiológico, priorizando la promoción de la economía rural, indígena y campesina, promoviendo el acceso equitativo a los medios de producción y el uso sostenible de los recursos naturales y servicios ambientales, con el propósito de alcanzar la soberanía alimentaria, el logro de excedentes y su incorporación a los diferentes tipos de mercado”.

Así, pues, el objetivo general de las políticas agrarias es lograr e influir en el desarrollo humano integral sostenible de la población del área rural, “coadyuvando al ordenamiento territorial y el impulso de los sectores agropecuario, forestal e hidrobiológico”. Es también priorizar la promoción de la economía rural, indígena y campesina, promover el acceso equitativo a los medios de producción y el uso sostenible de los recursos naturales y servicios ambientales, con el fin de alcanzar la soberanía alimentaria, el logro de excedentes y su incorporación a los diferentes tipos de mercado.

Como se ha explicado anteriormente los principios básicos sobre los cuales se sustentan las políticas son: solidaridad, integralidad, productividad y competitividad, sustentabilidad, equidad, multiculturalidad e interculturalidad, soberanía alimentaria, libertad de organización y asociación y gobernabilidad.

En cuanto a los *objetivos estratégicos* de las políticas, son varios no obstante para los fines de ésta investigación se resaltan los siguientes:

- a) Implementar la política sectorial establecida en el marco de la Ley y Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en lo que concierne a la disponibilidad y acceso de alimentos, por medio de la asistencia temporal alimentaria y el fomento de la economía campesina que posibilite garantizar su seguridad alimentaria y el impulso de su vinculación al mercado.
- b) Impulsar la organización y desarrollo de capacidades individuales y comunitarias, fomentando la producción.

Además, incluye fortalecer el sistema nacional sanitario, el fitosanitario, la inocuidad de alimentos, los recursos fito-zoogénicos, la agricultura orgánica; aprovechamiento y uso sostenible de los recursos naturales, recursos acuícolas y pesqueros, patrimonio natural del país, en general, así como sus regulaciones legales. Considera también el fortalecimiento y modernización del MAGA, la aplicación de políticas sectoriales y regionales, dentro del marco de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral.

Concertando proyectos y factores presupuestarios, se pretende su ejecución, contemplando situaciones socio-económicas, culturales, de género y edad productiva de la población, con equidad, participación e integración social y productiva. Obviamente considerando la adecuada ejecución presupuestaria y transparencia en el gasto.

Existe una forma de seguimiento y evaluación de la ejecución de las políticas agropecuarias, para cumplir con los compromisos que implica. En el caso de la Política Agropecuaria 2011-2015, las estrategias, planes y programas derivados de este instrumento, asumen la necesidad de elaborar un sistema de indicadores que vaya desde el ámbito general hasta lo particular, para ser retroalimentados y permitan una medición del desempeño y control de la gestión.

Por otra parte, es indispensable crear y llevar a la práctica el Sistema Integrado de Información del agro, que es una iniciativa del MAGA para la generación y uso de información novedosa y actualizada para contribuir al proceso de toma de decisiones para la construcción de políticas y estrategias dirigidas al desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural en el país.

Sistema que permitirá a los actores del sector contar con información estratégica actualizada, organizada, dentro de un marco basado en concepción amplia e integral de la agricultura y la vida rural. Información que deberá estar disponible permanentemente en el sitio web del MAGA.

El monitoreo y evaluación es otro instrumento que traduce y cuantifica los objetivos y resultados de cada etapa de la política, y debiera permitir establecer el éxito o los errores cometidos durante su aplicación. No se conoce si existe la aplicación puntual y sistemática de este instrumento al final de cada ciclo de planificación.

La política se debe acompañar de una estrategia interna de comunicación, difundiéndola a los actores relevantes relacionados con el sector agropecuario nacional. Se debe contemplar el intercambio de información con los sectores privado, público, sociedad civil, ONG'S, cooperativas, asociaciones, etc., vinculadas al tema.

Históricamente el MAGA, en el Sector Público Agrícola- era un actor relevante en la modernización y crecimiento del sector primario en las décadas 1950/1980. Pero demostró signos de agotamiento y distorsión al final del período

porque se desvió de su operación principal de facilitar normas, regulaciones y asistencia a los productores excedentarios. para responder a las presiones de grupos de interés puso en marcha “un sinnúmero de programas que lo desestructuraron institucionalmente, restándole impacto”. El desenfoque consistió en bajar su enfoque en la producción de bienes públicos (como investigación, sanidad fitosanitaria, asociacionismo de base, regulación de tierras), y se inclinó por la oferta de bienes privados adoptando un conjunto de programas de asistencia (fertilizantes, vaso de leche). Eso le hizo mermar su capacidad de mitigar la enorme brecha de inclusión/exclusión que se ensanchó en las áreas rurales. Por ello se le retiró de sus operaciones de extensión y crédito.

Actualmente el enfoque de la política sectorial requiere de innovación institucional, nuevas reglas del juego y normas que lo orienten, necesitándose de la cooperación entre actores institucionales y sociales, de la articulación intersectorial e interinstitucional, de la gestión descentralizada y transparente en toma de decisiones, todo en función de una visión común para el desarrollo del país. Uno de estos actores definitivamente sería el MAGA, al adoptar una política participativa, de legitimidad social e internacional, para ganar espacio institucional y renovar su rol de ente rector del sector agrícola. (MAGA. Política Agropecuaria 2011-2015, 2011)

Se sabe que el MAGA está en proceso de retomar las alianzas-público privadas, pues éstas son mecanismos que generarán a futuro efectos positivos en aspectos de emprendedurismo, en producción agrícola y en eslabonamiento productivo con los entes comercializadores.

En síntesis, la nueva institucionalidad que ha sido establecida en el recientemente aprobado Reglamento Interno del MAGA, “debe entenderse en su sentido instrumental, en función de estar en condiciones de implementar la actual Política Agropecuaria, respondiendo a la orientación general que al respecto establece la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral”.

### *Ejes Temáticos y Objetivos Estratégicos de la Política Agropecuaria:*

Los ejes temáticos definen los ámbitos respecto de los cuales se pueden organizar las intervenciones en los problemas públicos identificados. Para su operación, hasta donde sea posible, las acciones se organizan en programas y proyectos de la institución. Para alcanzar los objetivos estratégicos definidos en la Política, se han determinado los siguientes ejes temáticos:

#### *a) Eje de Seguridad Alimentaria y Nutricional:*

Eje que se refiere al derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social oportuno y permanente en materia de recibir “una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa”.

Su principal objetivo estratégico es implementar la política sectorial establecida en la Ley y Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, respecto a la disponibilidad y acceso de alimentos, fomentando la economía campesina que posibilite garantizar su seguridad alimentaria y el impulso al mercado del ramo, así como a la asistencia temporal alimentaria. Para ello se deben impulsar las capacidades individuales y comunitarias, fomentar la producción y transferencia tecnológica y reactivar la economía campesina para aumentar la productividad y competitividad para obtener un desarrollo económico rural con equidad.

#### *b) Eje de desarrollo productivo y comercial agropecuario:*

Este eje es condición indispensable para desarrollar productores rurales más competitivos en economías de escala, organización, asistencia técnica y capacitación y mejoramiento de sus capacidades de negociación en mercados nacionales, regionales e internacionales. Vital para lograr la soberanía alimentaria en el país.

*c) Eje de Sanidad Agropecuaria:*

Eje que se refiere al fortalecimiento y armonización de medidas sanitarias y fitosanitarias del sector agropecuario, para mejorar la salud, la conservación de los recursos naturales, lograr la eficiencia y competitividad de los productores agrícola, insertándolos al comercio nacional, regional e internacional.

Su objetivo estratégico es fortalecer el sistema nacional sanitario, fitosanitario, la inocuidad de alimentos no procesados, los recursos fitozoogénicos, nativos y la agricultura orgánica, con el fin del aprovechamiento y uso sostenible del patrimonio agropecuario nacional, los recursos naturales, pesqueros y acuícolas (hidrobiológicos) mediante la aplicación de regulaciones y procedimientos técnicos y legales.

*d) Eje Político Institucional:*

Eje que destaca la importancia de fortalecer alianzas público-privadas, la cooperación entre actores institucionales, sociales e internacionales, la articulación intersectorial e interinstitucional, con el fin de lograr innovación institucional, el establecimiento de nuevas reglas del juego y normas que orienten la implementación de la política agropecuaria, descentralizada y transparente en toma de decisiones, en función de una visión común para el desarrollo del país.

Su objetivo estratégico es consolidar, fortalecer y modernizar la institucionalidad del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, para implementar las políticas sectoriales y las estrategias regionales, dentro de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, articulando programas y presupuestos y así contribuir al desarrollo del sector agropecuario y rural integral del país.

*e) Ejes Transversales, Objetivos Estratégicos y Específicos;*

Los ejes transversales definen los ámbitos o temas que deben tener presencia y aplicación de manera sistémica, intrínseca y ajustada a las

particularidades en todos los contenidos e intervenciones para la ejecución de la Política.

Los ejes transversales son tres, a saber:

*1. Eje Ecológico Ambiental:*

Este eje se refiere a la conservación de la base natural de los procesos productivos que, vinculados con la actividad humana, condicionan su sustentabilidad. Su objetivo estratégico es impulsar el desarrollo de una agricultura sustentable.

*2. Eje Sociocultural y Humano:*

Se relaciona con costumbres, capacidades, derechos, necesidades y expectativas de personas y grupos que condicionan la equidad de oportunidades en la sociedad. Se toman en cuenta los siguientes aspectos: Equidad, Género, Juventud y niñez, Etnia, Multiculturalidad e interculturalidad. Su objetivo estratégico es ejecutar programas y proyectos considerando la situación socio económica, cultural, de género y edad productiva de la población, promover la equidad, impulsar su participación e integración en procesos organizativos y de desarrollo productivo.

*3. Eje de Territorialidad:*

Este eje se refiere al proceso de formación de las políticas públicas atendiendo a una comprensión del territorio como el "...espacio sociogeográfico construido cultural e históricamente por la interacción entre los seres humanos y de estos con la Naturaleza en su conjunto, que permite a la población del territorio manejar situaciones de incertidumbre, solucionar problemas comunes, construir un proyecto de futuro y lograr aspiraciones compartidas". Su objetivo estratégico es contribuir al desarrollo rural integral ejecutando programas y proyectos, atendiendo las condiciones biofísicas, socioeconómicas, políticas y culturales a nivel territorial.

En síntesis, se trata de organizar e impulsar las capacidades comunitarias hacia la producción, la transferencia tecnológica, la transformación y la comercialización

agropecuaria. Ello reactivaría la economía campesina, haciéndola competitiva para un desarrollo rural con equidad.

El rol del Estado en la formulación e implantación de la Política Agropecuaria y particularmente del MAGA, en el proceso de formulación e implementación de la política agropecuaria es el de ser el ente rector de la misma. Específicamente, en relación a cada uno de los sujetos a los que la política agropecuaria está dirigida. Su rol rector se expresará de distinta manera, atendiendo a la naturaleza de cada uno de los sujetos.

El sujeto priorizado en la misma es el ciudadano, donde el Estado jugará un rol PROMOTOR, en correspondencia con su vulnerabilidad y la preponderancia que debe tener la acción del Estado para lograr que transite de una economía de infra subsistencia y subsistencia a convertirse en sujeto de economías excedentarias.

Respecto de los sujetos de la política que ya son excedentarios, el Estado debe jugar un rol específico de SUBSIDIARIO, de tal manera que ellos puedan desarrollar todas sus posibilidades y capacidades, contando con el Estado para apoyarlos en lo que ellos, con sus recursos, no puedan hacer.

Con relación a los productores comerciales, el rol específico del Estado es básicamente el de FACILITADOR, de tal manera que ellos tengan las mejores condiciones posibles para su desarrollo, a partir de que cuentan con suficientes recursos para ello. Al mismo tiempo, el Estado también jugará un rol regulador respecto de estos sujetos de la política agropecuaria, de tal manera que contribuye a su competitividad y se busque garantizar que su actividad económica no afecte los intereses de otros sujetos de la política, ni de la población en su conjunto.

Esto compete a todo el territorio nacional, por lo que el departamento de Totonicapán no se sustrae de la política. Lo que habría de evaluarse es el cumplimiento y formas de evaluación al mismo que sean efectivas y que cuente con actores locales para velar por ello en la actualidad.

### 3.14 Política Pública Agraria en Guatemala:

En la formulación de la Política Agraria se contó con el aporte de distintos sectores vinculados con la temática agraria. Los mismos provenían de organizaciones indígenas, campesinas, mujeres, académicas, empresariales y cooperativistas, quienes participaron en los talleres y consultas realizadas con información y propuestas de contenido. El material fue presentado al Gabinete de Desarrollo Rural Integral —encabezado por el Presidente Constitucional de la República—, del cual se obtuvo la aprobación de su contenido.

La Política Agraria es un instrumento que orienta a la institucionalidad pública agraria con una perspectiva integral para la atención de la problemática agraria. La misma se armoniza con el “Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032”.

La Parte I presenta un *diagnóstico de la situación agraria* prevaleciente. Se contrasta con la parte institucionalidad en que ésta responde a lo prescrito en los Acuerdos de Paz. La situación prevaleciente en el agro guatemalteco, en algunos casos, es muy similar a la que dio origen al conflicto armado interno. Ello amerita una revisión seria, porque pareciera un no avance en esta materia en las últimas décadas.

La Parte II hace referencia a los *factores que justifican el diseño e implementación* de esta política, particularmente con respecto a la estructura agraria del país y otras causas estructurales de la conflictividad agraria.

La Parte III corresponde al *marco general de la política*. Se compone de una sintética conceptualización de lo que se entiende por Política Agraria y se propone aclarar una serie de visiones que se tienen al respecto. También se le da orientación y relación e interdependencia entre lo agrario y lo rural. El papel que juega el Estado es de promotor del desarrollo, utilizando el mercado como espacio de asignación y

distribución de recursos y activos, así provee una visión de cambio y superación de las economías de infra y subsistencia excedentaria.

La Política se inserta en la necesidad de la participación social — especialmente de la mujer— en la acción pública, junto a la necesidad de equidad y enfoque de género. Contiene los principios y los objetivos que persigue dicha política.

En la Parte IV se presenta el *marco estratégico* de la Política Agraria, el cual desarrolla los ejes, estrategias e instrumentos que conforman su planteamiento y contiene una matriz para su mejor comprensión. Estos ejes son: acceso a la tierra, resolución de conflictos agrarios, certeza y seguridad jurídica y acceso a otros activos productivos, priorizando a las mujeres.

La Parte V puntualiza la *relevancia de la coordinación interinstitucional* como condición del éxito de la implementación de esta política, y propone un Gabinete Agrario responsable de lograrla.

En la última parte se aborda la configuración de un sistema de monitoreo que permita un proceso de toma de decisiones estratégicas en tiempo oportuno.

### 3.14.1 Objetivos de la Política Agraria:

#### 1. *Acceso a la tierra:*

El primer eje se visualiza como una garantía que materialice el acceso a la tierra. Esta función –por mandato legal- le corresponde al Fondo de Tierras, según lo establece la ley constitutiva. (Decreto No. 24-99 del Congreso de la República.

En la práctica se debe adoptar una modalidad de acceso a la tierra con intermediación financiera y el mercado, pero no como la única vía. Por ello plantea la posibilitación y conformación de un banco de tierras, para su adjudicación gratuita, o para atender a la capacidad de pago de la población que carece de ella,

para acceder a la tierra por la vía del mercado. Se debe garantizar el pleno acceso a las mujeres a la propiedad, copropiedad, tenencia, uso y usufructo de la tierra.

## *2. Resolución de Conflictos Agrarios:*

Eje que apunta al tratamiento de los conflictos que surgen sobre la tierra, bajo metodologías de transformación y resolución alterna de controversias mediante la intervención institucional. Distinguir entre conflictividad agraria (como fenómeno complejo que engloba aspectos económicos, culturales, históricos, laborales y sociales, entre muchos otros, generando una dinámica agraria impulsora de tensiones internas entre grupos sociales) y los conflictos agrarios, como “acumulado cuantitativo de casos que requieren actuación estatal”. La conflictividad agraria no es la suma de los conflictos agrarios, sino que la existencia del conflicto es aceptada como una parte del funcionamiento social.

Es necesario, para aplicar la política, la capacitación de mediadores y conciliadores, actualizar el Manual Operativo de Atención de Casos de la Secretaría de Asuntos Agrarios y divulgar este método a las comunidades para prevenir y resolver conflictos, y crear los mecanismos para su sostenibilidad en el tiempo

## *3. Certeza y seguridad jurídica:*

El tercer eje plantea que el fundamento básico para que haya certeza jurídica (que sea predecible la aplicación de la ley) radica en que la población tenga la seguridad de que la norma se hará cumplir y conozca los criterios básicos bajo los cuales se aplicará. La seguridad jurídica implica que el ciudadano está seguro de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos legales establecidos, previa y debidamente publicados (transparencia).

Se debe coordinar con el Registro General de la Propiedad y con el Registro de Información Catastral, como claves para reducir el grado de incertidumbre actual sobre las condiciones de propiedad, posesión y tenencia de la tierra. Es un factor

con múltiples consecuencias en lo agrario, que van desde la debilidad del mercado de tierras a la generación de conflictos puntuales.

#### *4. Acceso a otros activos productivos*

El cuarto y último eje plantea que, para responder a la problemática agraria en Guatemala, no son suficientes el acceso a la tierra, la resolución de conflictos, la certeza y seguridad jurídica, sino también la inclusión del acceso a otros activos productivos y la promoción de la participación en igualdad de condiciones y oportunidades para mujeres y hombres, lo cual contribuiría al logro de los objetivos de la Política Agraria. Para abordar este eje se ha planteado concentrar acciones de acuerdo a la particularidad de los territorios; es decir, considerando los aspectos históricos, sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales.

#### 3.14.2 Adecuación Institucional para la implementación y el seguimiento:

Es indispensable, por la naturaleza multidimensional de lo agrario, como ya se explicó, que se mantenga el criterio de un desarrollo rural integral. Como se sabe, la política está a cargo de diversas instituciones gubernamentales y estatales. Pero esta diversidad institucional no debe opacar ni negar la integralidad de la Política Agraria y, por consiguiente, obliga a actuar de manera coordinada y articulada, haciendo efectiva la rectoría sectorial que en esta materia compete a la Secretaría de Asuntos Agrarios.

Por ello y de acuerdo con lo preceptuado en el Artículo 18 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto No. 114-97, reformado por el Decreto No. 22-99, ambos del Congreso de la República, se constituirá por Acuerdo Gubernativo un Gabinete Agrario, presidido por el Presidente de la República e integrado por los titulares de las siguientes dependencias:

1. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación,
2. Secretaría de Asuntos Agrarios,
3. Fondo de Tierras,

4. Registro de Información Catastral,
5. Registro General de la Propiedad,
6. Consejo Nacional de Áreas Protegidas,
7. Instituto Nacional de Bosques,
8. Oficina de Control de Áreas de Reserva Territorial del Estado e
9. Instituto Geográfico Nacional.

Este gabinete específico trabajará en correspondencia con los lineamientos que emanen del Gabinete de Desarrollo Rural Integral, para hacer efectiva la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, de la cual es parte la Política Agraria.

#### 3.14.3 Sistema de Investigación y monitoreo agrario:

La implantación de esta política conlleva procesos dinámicos que requerirán de una verificación constante del trabajo. Por ello, es necesario fortalecer ejercicios técnicos de planeación, información, seguimiento y evaluación. Todo ese conjunto de acciones se impulsará desde la racionalidad propia de un Estado democrático, que busca consolidar las políticas públicas al retroalimentarlas permanentemente.

El sistema de investigación, monitoreo y evaluación es un componente estratégico dentro del conjunto de acciones de la Política Agraria, en apoyo a las instituciones relacionadas y que participan en el Gabinete Agrario. Este sistema está bajo la responsabilidad de la Secretaría de Asuntos Agrarios, a través de la Dirección de Monitoreo y Evaluación de la Política Agraria.

El propósito del SIMA -Sistema de Investigación y Monitoreo Agrario-, perteneciente a la Secretaría de Asuntos Agrarios es constituirse en un consultor técnico de apoyo que permita al Gobierno de la República disponer de información consolidada (física y digital) sobre el avance y resultados de la Política Agraria y sus instituciones. Su fin práctico es convertirse en un medio para la toma de decisiones

políticas oportunas que permitan concretar las acciones propuestas en la Política Agraria y otras que se consideren pertinentes. El SIMA deberá contar con un equipo multidisciplinario de seguimiento e investigación que, ocupándose de una agenda específica y común de temas, actualiza, retroalimenta y amplía la información relativa a los resultados del sector público agrario.

Tiene también relación con realizar investigaciones de los procesos, los efectos e impactos de la política y la institucionalidad, dentro del contexto general del desarrollo rural integral, la conflictividad agraria y la pobreza rural. El producto final será la elaboración de informes técnicos útiles para la toma de decisiones dentro del Gabinete Agrario.

#### 3.14.4 Consejo de participación y auditoría social

Establece que también se contará con Consejo de Participación y Auditoría Social, que será el órgano encargado de aglutinar a las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el tema agrario, especialmente organizaciones indígenas y campesinas. Su propósito será el monitoreo y fiscalización de la implementación de la Política Agraria. Además, deberá contemplar la formulación de recomendaciones a la institucionalidad pública agraria encargada de la Política Agraria para su consolidación, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral.

### **3.15 Política de Desarrollo Social en Guatemala:**

La Política de Desarrollo Social y Población tiene objetivos e instrumentos, para alcanzar la cooperación y la acción concertada de todos los sectores de la sociedad y del gobierno, en consonancia con el artículo 19, incisos 1, 2 y 3 de la Ley de Desarrollo Social (decreto 42-2001). El fin último es alcanzar el bienestar y el desarrollo humano de la población guatemalteca, presente y futura.

Esta política es resultado de consenso surgido de la convocatoria que la Secretaría Presidencial de la Mujer, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN) hicieron a diferentes sectores de la sociedad civil, quienes participaron en diversos talleres de consulta y discusión, con el fin de integrarlos y de crear condiciones igualitarias y de mejor calidad de vida para estos segmentos sociales.

En razón de lo anterior, SEGEPLAN, acorde con el artículo 14 de la Ley del Organismo Ejecutivo (decreto 114-97) y el artículo 50 de la Ley de Desarrollo Social, elaboró la presente Política de Desarrollo Social y Población, con una visión de corto, mediano y largo plazo. La misma integra las consideraciones demográficas en las estrategias de desarrollo social y las líneas de acción básicas para la formulación de planes, programas y proyectos sectoriales en forma congruente con los planes socioeconómicos del país. Involucra a las diferentes entidades gubernamentales y no gubernamentales para que cada cual, desde su propio ámbito, contribuya a mejorar y estimular el bienestar de toda la población.

El documento se integra con antecedentes; descripción del marco legal y político; explicación de las características de la situación nacional (o diagnóstico sociodemográfico); los principios rectores a que hace mención la Ley de Desarrollo Social; la definición de la Política de Desarrollo Social y Población que la nutren. Expone su objetivo, que es el desarrollo de cinco áreas temáticas principales: salud, educación, empleo y migración, riesgo de desastres y comunicación social. Al final contiene los lineamientos para la operacionalización de la Política de Desarrollo Social y Población. También involucra a los Objetivos del Milenio como factor de evaluación de cumplimiento de las políticas de desarrollo social, a nivel internacional.

Según el Informe Final de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SEGEPLAN, 2015) - ODM: Objetivos del Milenio- <sup>11</sup> el documento evaluativo expone el cumplimiento detectado para cada uno de los objetivos trazados, así:

*Sobre el ODM1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre*

En materia de reducción de la pobreza y el hambre, el informe afirma que el país ha logrado reducir el número de niños y niñas que a los 5 años pesaban menos del promedio. En 1987, tres de cada diez pesaban menos de lo que deberían pesar y para los años 2014/2015, solamente uno de cada diez niños(as) pesaba menos de su peso ideal. Estos cambios hicieron que el indicador fuera alcanzado por el país.

Sin embargo, la pobreza —principal objetivo que guió la Declaración del Milenio y que sintetiza en buena medida los progresos realizados— observó una involución importante al pasar del 18.1 %, en 1989, al 23.4 % en 2014/2015, con lo que la distancia hacia el cumplimiento de la meta se hizo más profunda, en vez de reducirse.

El deterioro observado en la evolución de la pobreza no ha sido equitativo entre los distintos grupos sociales o en el nivel territorial. La población no indígena y las personas que viven en las áreas urbanas del país han experimentado un aumento menor del flagelo. Contrariamente, la población indígena, las personas del área rural y quienes viven en las regiones del suroccidente, norte y noroccidente — que incluye los departamentos de Alta Verapaz, Quiché, Huehuetenango, San

---

<sup>11</sup> *Objetivos del Milenio.* (2017) Son también conocidos como Objetivos del Milenio (ODM), son ocho propósitos de desarrollo humano fijados en el año 2000, que los 189 países miembros de las Naciones Unidas acordaron conseguir para el año 2015. Recuperado de: [https://es.wikipedia.org/wiki/Objetivos\\_de\\_Desarrollo\\_del\\_Milenio](https://es.wikipedia.org/wiki/Objetivos_de_Desarrollo_del_Milenio)

Marcos y Sololá— continúan concentrando la mayor incidencia de pobreza. Aproximadamente cuatro de cada diez personas que viven en el área rural o que pertenecen a los grupos indígenas se encuentran en condición de pobreza extrema, contrario a lo que sucede con los no indígenas o con quienes viven en el área urbana, en donde solamente una de cada diez personas, respectivamente, padece dicha condición.

Una situación parecida se observó para el indicador relativo a la desnutrición crónica que, pese a manifestar una reducción sostenida a lo largo del período de medición, pues pasó de un 62.2 %, en 1987, a un 46.5 %, en 2014/2015, no tuvo avances suficientes como para alcanzar la meta. Todavía 47 % de niños(as) menores de 5 años presenta una talla menor para su edad, cuando se esperaba que fueran solamente 31%. Así mismo, al hacer el análisis por grupo de población se encuentra que la desnutrición crónica es casi el doble en el área rural (53.0 %) en comparación con el área urbana (34.6) % y entre la población indígena (61.2%)- casi el doble de la no indígena (34.5%).

Mención particular merece el indicador relativo al hambre, el cual ha sido medido a partir de la población subalimentada. De conformidad con la última información disponible para el período 2014/2016, 16% de personas se encuentran subalimentadas, valor que se ha mantenido casi constante en las últimas mediciones.

El empleo como mecanismo potenciador de los ODM aún constituye un serio desafío para el país, debido a los bajos niveles de productividad laboral, la prevalencia de segmentos de población ocupada viviendo en la pobreza (20.1 %, en 2014): mientras se hallan realizando actividades por cuenta propia (40.5 %, en 2014), lo cual no garantiza condiciones que permitan reducir la pobreza y generar dinámicas positivas alrededor de esta agenda.

De cada cien personas indígenas ocupadas en el área rural, 35 viven en situación de pobreza extrema, valor relativo que resulta siendo tres o cuatro veces mayor que el observado en sus contrapartes no indígenas y del área urbana.

### *ODM2. Lograr la enseñanza primaria universal*

En materia educativa se observan avances importantes, pese a que en los últimos años se refleja una reversión en dos de los indicadores. La tasa neta de escolaridad primaria (TNE) pasó del 71.6%, en 1991, a 98.7%, en 2009, para luego experimentar una reducción progresiva, hasta situarse en un 82.0%, en 2014. Esta involución alejó al país de asegurar la universalización de la educación primaria.

Una conjunción de elementos está detrás de la referida involución: la falta de un censo actualizado que dé cuenta del total de la población entre 7 y 12 años; la mejora en los registros del Ministerio de Educación (MINEDUC); la reducción en la cobertura del Programa de Transferencias Condicionadas en Efectivo <sup>12</sup>, y la mayor condición de pobreza.

Otro indicador en el cual se observa una involución es la proporción de estudiantes que comienza primer grado y que culmina sexto de estudios primarios. A pesar de ello, desde el año base (1991) cada vez más niños y niñas se incorporan a las escuelas y terminan la educación primaria. En el año del estudio, 44% de niños finalizaban la educación primaria. Para 2009, el número se había duplicado (8 de

---

<sup>12</sup> Programa de aplicación de políticas públicas para combatir la pobreza que consiste en aplicar “corresponsabilidad”, aplicado durante los últimos 15 años por los gobiernos. “Entre los aspectos más controvertidos se encuentran la utilización de las condicionalidades como instrumento de política social, la focalización como una estrategia de abordaje de acciones que deben operar bajo presupuestos restringidos y el papel de las mujeres como beneficiarias de las transferencias y sujetos de las condicionalidades. Pese a la vigencia de estas discusiones, es importante destacar que la experiencia acumulada en la región muestra un mejoramiento de las condiciones de vida de la población a partir de la puesta en marcha de estos programas.” p.8. / *Programas de Transferencias Condicionadas. [en Efectivo] sic Balance de la Experiencia Reciente en América Latina y el Caribe*. Asdi. Publicación de Naciones Unidas, 2011. Cuadernos de la CEPAL, 95. Por Simone Secchini y Aldo Madariaga. Recuperado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032\\_es.pdf?sequence](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf?sequence)

cada 10 la terminaba). Sin embargo, luego de transcurridos 5 años la proporción se redujo a 72% (cifra de 2014). Este desempeño del indicador se encuentra vinculado con la matrícula en el nivel primario, pues aún falta que 28% de niños y niñas comiencen y terminen la educación primaria para alcanzar la meta.

Finalmente, el indicador relativo a la tasa de alfabetización en jóvenes de entre 15 y 24 años se ha incrementado progresivamente, desde un 74.8% en el año base (1989), hasta un 93.3% en 2014/2015, quedando a 6.7 puntos porcentuales de la meta establecida en la agenda. Este comportamiento se diferencia entre grupos sociales y en los distintos territorios, pues la proporción de la población rural e indígena ha sido persistentemente más baja que la de sus pares no indígenas del área urbana. Las diferencias entre ambos grupos equivalen a alrededor de 5 puntos porcentuales, de conformidad con la última medición de 2014/2015, aunque se manifiesta una progresiva reducción en los últimos años.

Los desafíos evidenciados en la cobertura y la terminación del nivel primario convergen con problemas en torno a la calidad educativa, dado que el rendimiento de los estudiantes en Lectura y Matemáticas, según las últimas evaluaciones, aún presenta deficiencias. Este tema ha sido considerado como una prioridad tanto en el Plan nacional de desarrollo “K’atun: Nuestra Guatemala 2032” como en la Agenda post 2015. Ambos instrumentos consideran que, a la par de ampliar la cobertura educativa en los diferentes niveles, debe hacerse esfuerzos importantes para mejorar la calidad.

### *ODM3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer*

En materia educativa se observa un avance importante, ya que en las cifras encontradas la paridad entre hombres y mujeres estuvo muy cerca de alcanzarse, especialmente para los niveles primario y secundario, en donde se observan valores de alrededor de 0.9 (por cada 10 niños hay un equivalente de 9 niñas), con algunos altibajos en los últimos años, principalmente en el nivel secundario.

Esto es consecuencia de la evolución negativa que han mostrado las tasas netas de escolaridad y de terminación. Por su parte, en el ciclo diversificado y en el nivel universitario la paridad ya se logró en ambos sexos.

Si el comportamiento del indicador se analiza de manera desagregada, cabe referir que la población indígena presenta brechas importantes en comparación con la no indígena, así: Brechas que equivalen a 5 % en el nivel primario, 15 % en el ciclo básico y 10 % en el ciclo diversificado. De acuerdo al área geográfica la brecha es de 10 %, en detrimento del área rural.

En cuanto al empoderamiento político de las mujeres, cabe mencionar que todavía persisten amplias brechas, pues sólo el 13.9 % por ciento de los escaños en el Congreso de la República son ocupados por mujeres. Esto significa que de los 158 diputados que integran el Congreso solamente 22 son mujeres (legislatura 2016-2019). Dicho porcentaje se incrementó levemente desde la legislatura de 1991-1995, cuando el indicador alcanzó el valor relativo de 5.2%.

Similar situación se observa en el acceso al empleo (autonomía económica), en donde se presenta un estancamiento en la participación de las mujeres, pues solamente el 37.9% de las asalariadas se encontraba empleada en el sector no agrícola en 2014, lo que no garantiza su autonomía económica. Las principales actividades laborales en las que se emplean las mujeres son el sector inmobiliario y los servicios.

Las brechas entre la población indígena y la no indígena se redujeron de 7%, en 2002, a 3%, en 2014. Por regiones, la metropolitana y la noroccidental presentan la mayor proporción de mujeres que se incorporan al empleo remunerado en el sector no agrícola.

La remuneración que perciben las mujeres en comparación con la de los hombres en igual actividad resulta siendo inferior, en más de una cuarta parte para las actividades de agricultura y servicios; mientras que para los sectores de industria y comercio las variaciones son más pronunciadas. Esta situación se profundiza al analizar la proporción de hombres y mujeres cotizantes al seguro social pues, del total, los hombres participan con el 70 %, mientras que las mujeres lo hacen solamente con el 30 por ciento durante el período comprendido entre 2001 y 2013.

#### *ODM4. Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años*

Este ODM quizás sea uno de los que mejor evolución mostró a lo largo de la vigencia de la agenda, con excepción del indicador relativo a vacunación contra el sarampión. La tasa de mortalidad en niños menores de 5 años se ha reducido progresivamente entre el año base (1987) y el período 2014/2015, ya que se dio una tasa que, de 110, logró llegar a 35. Es decir, se observó una reducción de 74%. Este comportamiento sitúa el indicador en el estatus de cumplido, al ubicarse por debajo de la meta (37%).

Al observar desde los pueblos indígenas y el área rural permite ver los matices diferenciados y polarizados con los que se han conseguido los resultados, ya que para estos grupos no fue posible alcanzar la meta; lo contrario sucedió con el área urbana y la población no indígena, grupos que desde la medición de 2008/2009 la habían superado. Las diferencias entre ellos son de 14% y 8%, respectivamente.

Similar comportamiento se observa en la mortalidad infantil, pues en el mismo lapso la tasa se ha reducido de 73% a 28%. Sin embargo, la reducción no fue suficiente para alcanzar la meta (24). Al igual que en el indicador anterior, aún subsisten brechas importantes en el ámbito rural (8 puntos) y entre la población indígena (4 puntos). Pese a ello, ninguno de los grupos sociales (urbano-rural, indígenas-no indígenas) alcanzó la meta.

Finalmente, el indicador relativo al porcentaje de niñas y niños menores de 23 meses vacunados contra el sarampión observa un comportamiento menos favorable. La brecha que separa estos indicadores de su cumplimiento (31.8%) aún es bastante significativa. En el año base (1987), el porcentaje era de 69; para 2014/2015, el valor se había reducido a un 63.2%, es decir, se dio una involución del indicador que lo aleja de la meta establecida (95% por ciento). Las diferencias entre los diferentes grupos sociales son menos marcadas que en el caso de la mortalidad infantil y de la niñez, pero ambos grupos observan una involución durante la última medición.

#### *ODM5. Mejorar la salud materna*

Los progresos observados en la salud materna son bastante limitados. Aunque se ha logrado reducir la mortalidad materna de 219 casos por cada 100,000 nacidos vivos; en 1989, a 140; en 2007, y finalmente, a 113 en 2013, el número de mujeres que mueren como consecuencia del embarazo aún es elevado y el país ha quedado distante de la meta (58 puntos porcentuales).

La brecha se hace más intensa por la ubicación geográfica; así, los departamentos con una razón más alta son los ubicados en la parte norte del país (Huehuetenango, Quiché, Alta y Baja Verapaz, Petén, Izabal, Totonicapán y Sololá). Por grupo étnico, la población indígena observa una razón de mortalidad materna de más del doble que su contraparte, la población no indígena (para valores de 163.2% contra 68.4 %, respectivamente, según la información disponible para 2013). Ninguno de los grupos poblacionales logró alcanzar la meta.

La evolución observada en la mortalidad materna se encuentra relacionada con el bajo nivel de partos atendidos por personal calificado. De acuerdo con la Encuesta nacional de salud materno infantil 2014/15 (ENSMI 2014/15, cit. por Cumplimiento de los Objetivos del Milenio, 2013), sólo 66 de cada 100 partos son

atendidos por personal calificado (médico o enfermera), donde las mujeres del área rural e indígenas tienen una cobertura menor (55.4 % y 50.3 %, respectivamente), en comparación con el área urbana y con los no indígenas, que ostentan coberturas por encima del 82%.

Los indicadores relacionados con la meta de acceso universal a la salud reproductiva presentan una evolución favorable. La tasa de uso de anticonceptivos se ha más que duplicado, al pasar de 23.2% en el año base (1987) a 60.6% en 2014/2015. Pese a ello, para asegurar el acceso universal hace falta cubrir al 40% de la población. El uso de anticonceptivos es más reducido entre la población del área rural y la población indígena, donde se observan valores de 55.3% y 40.2%, respectivamente.

Por su parte, la cobertura de atención prenatal presenta una dinámica semejante, al situarse en 95.6% (2014/2015), muy cerca de alcanzar la cobertura universal (4.4 puntos porcentuales). Aunque las brechas entre la población rural-urbana e indígena-no indígena son bastante pequeñas (de alrededor de un punto porcentual), son desfavorables para la población indígena y del área rural.

Evolución contraria presentan los indicadores relacionados con la tasa de fecundidad entre adolescentes de 15 a 19 años, pese a la reducción de 66% observada entre el año base (1987) y el período 2014/2015, al pasar de 139% a 92%. Al analizar por separado este indicador, se nota que la población del área rural presenta la mayor tasa de fecundidad: 112 por cada mil mujeres. Esto quiere decir que la atención de esta problemática aún continúa siendo un desafío para el país.

Por último, las necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar, aunque se han reducido de 24.3% en 1987 a 14.1%, en 2014/2015, aún presentan una brecha importante, principalmente para la población rural e indígena, cuyos valores superan con creces el promedio nacional (16.8 y 17.7%, respectivamente).

Las brechas con respecto a sus contrapartes son superiores a 6 puntos porcentuales.

*ODM6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo o malaria y otras enfermedades*

El ODM 6 no refiere metas concretas para la mayor parte de indicadores; asimismo, su comportamiento y evolución han sido significativamente diferente. Respecto a prevalencia VIH/SIDA en jóvenes de 15-24 años de edad pasó de 0.31, en 2000, a 0.27, en 2014. A pesar de la evolución positiva, solo veintidós de cada cien personas del mismo rango de edad saben la forma como se contagia la enfermedad (ENSMI, 2014/2015, cit.).

Aunque el uso del preservativo es uno de los medios más eficaces para reducir la transmisión del VIH/SIDA, todavía constituye un desafío, dado que solamente el 41.5% reportó usarlo en la última relación sexual de alto riesgo. Esto se traduce en una involución con respecto a 2008/2009, cuando el valor fue del 56%. Por su parte, el indicador relacionado con la proporción de jóvenes de 15 a 24 años que tiene conocimientos sobre las formas de prevención se redujo ostensiblemente, pues pasó de 53 %, en 2002, a 22.1 %, en 2014/2015.

El único indicador relacionado con la segunda meta, relativa a lograr para el año 2010 el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesitan, presenta una involución en los últimos años. En 2006, solamente 30% de personas portadoras del VIH con infección avanzada tenían acceso a los medicamentos antirretrovirales. En 2009, la proporción se había incrementado a 69.4%; sin embargo, en 2014/2015 se redujo a 52%.

La tercera meta, relativa a haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia de la malaria y tuberculosis, presenta cambios bastante satisfactorios, ya que la tasa de incidencia asociada con malaria se ha reducido de

4.75%, en 2000, y a 0.31%, en 2014. Ya no se observan casos de muerte asociados con malaria desde 2009.

Sin embargo, la proporción de niños menores de 5 años de edad que duermen protegidos por mosquiteros impregnados de insecticida se ubicaba en el 89.9% en 2014/2015, luego de haberse situado en 94% por ciento en la medición de 2008/2009. Pese a esa reducción, la proporción de niños y niñas menores de 5 años de edad diagnosticados con malaria que reciben tratamiento adecuado es del 100% desde la medición de 2008/2009.

Por su parte, la tasa de incidencia de tuberculosis por cada 100,000 habitantes se ha mantenido en alrededor del 21% durante el período 1990-2014, con algunos sobresaltos en la medición de 2011. La tasa de prevalencia por tuberculosis se incrementó de 89%, en 2002, a 108%, en 2014. La tasa de mortalidad asociada con este flagelo se ha reducido de 1.06 %, en 2004, a 0.84%, en 2014.

#### *ODM7. Garantizar la sostenibilidad del medioambiente*

En cuanto a la incorporación de los principios de sostenibilidad ambiental en las políticas públicas y los programas nacionales para revertir la pérdida de los recursos naturales, los progresos han sido bastante deficientes.

Contrario a lo dispuesto en las metas, se observan retrocesos en el área cubierta por bosques al pasar de 38.1% a 33.7% durante el período comprendido entre 2001 y 2012. También se evidencian incrementos en las emisiones de dióxido de carbono (*per cápita*) de 0.84, en 1990, a 0.99, en 2010.

En sentido contrario, el indicador relacionado con la proporción de recursos hídricos utilizada observó un incremento, pues pasó de un 15.3%, en 2001, a un

20.61%, en 2010. Pese a ello, aún se evidencia una limitada capacidad del Estado para regular el uso del agua.

En cuanto a los indicadores vinculados con el consumo de sustancias que agotan la capa de ozono (clorofluorocarbonos y bromuro de metilo), la evolución ha sido satisfactoria debido a la implementación de mecanismos normativos (prohibición y regulación del uso de estas sustancias). No hay cifras.

En cuanto a la meta de reducir la pérdida de biodiversidad, el indicador relativo a la proporción de áreas terrestres y marinas protegidas observó una variación positiva, al pasar del 24.5%, en 1990, al 30.65%, en 2014. Por su parte, el número de especies en peligro de extinción se redujo del 17.65% en 1999 al 12.96% en 2013; se dio una reducción de 4.7 puntos porcentuales.

La proporción de población que utiliza combustibles sólidos se redujo del 79.3%, en 1990, al 76.9%, en 2014. Al desagregar la información según población indígena y área rural el valor se incrementa considerablemente: 92.97% y 93.85%, respectivamente. Estos valores demuestran la alta dependencia del bosque por parte de estos grupos poblacionales.

Los avances reportados en cuanto a la meta de reducir al 50% - para el año 2015 - el número de personas que carecen de acceso a agua potable y servicios de saneamiento han sido importantes, pero insuficientes para alcanzar la misma. El primero de estos indicadores pasó del 64.1%, en 1989, al 76.3%, en 2014/2015. En la evolución observada en el segundo arroja valores de cambio del 31.1% al 53.32% durante el mismo lapso. A pesar de ello, prevalece una brecha importante para alcanzar la meta en ambos indicadores (de 5.75 y 12.23 puntos porcentuales, respectivamente).

Esta brecha se torna más crítica al desagregar la información por población indígena y área rural, en donde la cobertura es menor un 72.5% y 63.9% para agua potable, y un 31.1% y 25.7% para saneamiento ambiental, respectivamente.

Finalmente, en el indicador relativo a haber mejorado considerablemente, para el año 2002, la calidad de vida de por lo menos cien millones de habitantes de tugurios, la información estadística permite inferir un deterioro en la proporción de la población urbana que vive en tales condiciones, al pasar del 45, en promedio durante el período 2000-2011 (según las ENCOVI de 2000, 2006 y 2011), al 48.93% en la última medición (que data de 2014). Esto se encuentra estrechamente correlacionado con el deterioro observado y en la incidencia de pobreza (general y extrema).

#### *ODM8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo*

Este ODM merece una mención particular. Aunque en Guatemala no precisa metas e indicadores —salvo en el caso del acceso a medicamentos y las tecnologías de la información y las telecomunicaciones—, es necesario mencionar que gran parte del éxito o fracaso que se observe en los siete objetivos anteriores depende de la consecución de éste. Ello porque en el cumplimiento del ODM 8 se buscó propiciar la coordinación de los países desarrollados en pro de los menos desarrollados, movilizand o recursos y propiciand o relaciones más justas que garantizaran un desarrollo autónomo de aquellos países que lo necesitaran.

En general, se puede decir que este objetivo avanzó a pasos aletargados, sobre todo en áreas de especial interés para el país, tales como el acceso a mercados, ámbito en el que persiste una alta protección arancelaria y significativos niveles de ayuda concedida por los países desarrollados a sus sectores agrícolas, lo cual impide que los productos guatemaltecos —de origen primario— compitan adecuadamente en esos mercados.

En el marco de la asistencia oficial al desarrollo (AOD) aún no se han movilizado los recursos financieros necesarios y el nivel de ellos se mantiene muy por debajo de los compromisos asumidos por los países desarrollados (0.7 del PNB –Producto Nacional Bruto? -). Ha afectado la lógica de asignación se ha orientado hacia los países catalogados como de ingreso bajo, en detrimento de los países de ingreso medio, grupo en el que se incluye a Guatemala.

En materia de acceso a medicamentos debe reconocerse que subsisten brechas importantes, pues la proporción de la población con acceso a ellos a precios asequibles se redujo progresivamente a lo largo de la vigencia de la agenda, hasta situarse en un 39.5% en 2014. Ello obedece, en gran medida, a la reducción de los recursos financieros destinados al Programa de Accesibilidad a Medicamentos (PROAM) y al poco dinamismo observado en la cobertura del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

El acceso a nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones precisa una real transferencia, de manera que éstas incidan en un incremento de la productividad del país. Cabe mencionar que en materia de suscripciones telefónicas fijas y móviles el país ha experimentado un crecimiento bastante acelerado. El número de teléfonos fijos por cada cien habitantes casi se triplicó entre los años 1997 y 2014, al pasar de 4.1 a 10.9 millones, concentrándose en su mayoría en el departamento de Guatemala. (Ello representa 41 suscripciones telefónicas por cada cien habitantes). Las suscripciones móviles, por su parte, mostraron un crecimiento exponencial al pasar de 0.6, en el año 1997, a 107.0 por cada cien habitantes, en 2014. Esto significa una proporción mayor que uno por habitante.

Un comportamiento más moderado se observa en el número de usuarios de Internet por cada cien habitantes que, de una cobertura nula en 1990, pasó a ubicarse en 19.7%, en 2013. Pese a este aumento importante, la ampliación de la cobertura aún constituye un desafío para el país.

### **3.16 Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad:**

El documento final de la Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad 2015-2017, fue entregado al Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP). La política fue entregada por, miembros del equipo técnico de la Secretaría Ejecutiva del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad. El documento fue recibido por el coordinador General del CNAP y el consejero representante de las organizaciones indígenas ante el CNAP.

“La política nacional es un instrumento y un conjunto de acciones para garantizar el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, en cumplimiento a una serie de convenios internacionales, como el 195 de la OIT “Convenio sobre protección del salario” ratificado desde 1952 y a los Acuerdos de Paz”. (CNAP, 2015).

La política se considera un instrumento apropiado para generar una orientación de calidad a los recursos del Estado para el bienestar y apoyo de los pueblos indígenas. Se reconoce la participación del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad en la elaboración de la política, “así como los consensos e inclusión de la mayoría de los aportes realizados desde distintos sectores sociales a nivel nacional”.

El Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad fue instalado en marzo de 2014 y está integrado por 22 instituciones de Estado, entre ellas el CNAP. Su finalidad es impulsar los cambios que pretende generar esta política y otras relacionadas. “Una de las principales funciones del Gabinete es la formulación de políticas y acciones para que las entidades públicas estén dotadas de pertinencia cultural y focalicen proyectos para el desarrollo integral de los pueblos indígenas”.

### 3.16.1 Política de Estado para la población indígena:

La política de Estado para la población indígena es la siguiente:

“Para efectos de la Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial (...) se concibe el racismo como la valoración generalizada y definitiva de unas diferencias biológicas o culturales, reales o imaginarias, en provecho de un grupo y en detrimento de otros. Con el fin de justificar una agresión y un sistema de dominación, estas actitudes pueden expresarse como imaginarios, ideologías, conductas o prácticas. A su vez, pueden proceder de una clase social de un grupo étnico o un movimiento comunitario o provenir directamente de las instituciones del Estado.” (SEGEPLAN, Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial, 2006)

Por otra parte, en el altiplano se da el contraste evidenciado en el artículo de Oscar Felipe Q., publicado en Prensa Libre (2016, 22 de feb.) se relata que, en Sololá, integrantes de sectores indígenas hacen un plantón frente a un juzgado, para exigir respeto de sus derechos, ya que el acceso a la justicia para la población indígena continúa siendo una carencia. Se carece de suficientes juzgados y traductores para agilizar los procesos penales, y el Estado tiene dificultades para la adecuada cobertura de casos. Refirió que en el “Día Mundial de la Lengua Materna —hoy— y el Día Mundial de la Justicia Social —ayer—, pues a pesar de que Guatemala es el segundo país de América Latina, después de Bolivia, con mayor número de población indígena —60%, según estimaciones, y 40%, según el último censo poblacional del 2002—, las políticas enfocadas en la parte multiétnica, multilingüe y pluricultural no se reflejan en las instituciones del Estado, aseguran analistas”.

Continúa diciendo que entre las principales barreras que se afrontan en el tema de justicia e idioma destacan la distancia que hay entre las comunidades

rurales y los juzgados, así como la falta de operadores de justicia indígenas, según Cristian Oztín, de la Asociación de Abogados Mayas Nim Ajpu. El diputado Amílcar Pop afirma: “Los pueblos en consecuencia afrontan una justicia racista, excluyente poco comprensiva. Eso incluye la criminalización del modelo económico del Estado, reflejado en una justicia que en alto porcentaje favorece al que puede más económicamente”.

El sistema de justicia, por ejemplo, parece tener un “desfalco en políticas para que la población indígena goce efectivamente de sus derechos”. Es de notar la criminalización hacia los líderes, quienes por defender el territorio y el derecho colectivo de las comunidades son perseguidos. En la práctica tampoco se hacen consultas de buena fe a las comunidades para la realización de proyectos mineros y de electrificación, por ejemplo, a pesar de lo establecido por convenios internacionales. En este sentido se podría decir que el sistema de justicia en realidad es injusto en la práctica. Pop (cit.) señaló las debilidades del sistema de justicia de Guatemala, y criticó que el país es ajeno a la cultura de los pueblos, no coordina con las estructuras ancestrales, y es “profundamente” racista. El sistema de justicia tiende a favorecer a quien más puede económicamente, desde tiempos ancestrales.

En cuanto a derechos humanos, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, y los Acuerdos de Paz son herramientas para exigir igualdad al Estado, pero los sectores conservadores funcionan como detractores. (Sergio Beltetón, asesor jurídico de la Defensoría Maya y del Comité de Unidad Campesina, cit. por Felipe, O., cit.).

“Los artículos 44 y 46 de la Constitución indican que todo convenio en materia de derechos humanos aprobado por Guatemala tiene preeminencia sobre la legislación ordinaria; los jueces tienen temor y no les gusta aplicar las

normativas, y un caso claro es el de las radios comunitarias, donde prácticamente se inventó el delito de hurto de frecuencias”. (Beltrón, cit.).

Añadió que, en lugares como Cobán Alta Verapaz, es difícil litigar, porque existen influencias de finqueros en casos de despojo de tierras a las comunidades. El sentir de la población suele ser: “Siento temor y complicidad de los órganos de justicia, son influenciados por parientes y amistades de finqueros”.

Surge relacionado con lo anterior el tema de desigualdad. Erick Villatoro, funcionario de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), en Huehuetenango (cit. por Felipe), reconoció que “en el tema de justicia hacia los pueblos indígenas hay un rezago de forma general, pues en ese departamento se hablan ocho idiomas; mam, q’anjob’al, popti’, awakateko, chalchiteko, tektiteko, chuj y k’iche’. Lo anterior torna más complejo aún la problemática, en algunos departamentos y municipios como éste. Si bien es cierto que como parte de los compromisos adquiridos por el Estado en el marco de los acuerdos de Paz es la dotación de intérpretes o traductores en los juzgados, sin embargo, esto sólo en algunos idiomas locales existen.

Según Sactic, N.I. (2005) la realidad actual de los pueblos indígenas es la marginación y empobrecimiento por las acciones y decisiones de ... los gobiernos [sic], porque desde hace centurias han utilizado las estructuras del Estado para devaluar la diversidad étnica y cultural de Guatemala. “La discriminación y racismo se encuentran muy enraizados en la actitud de las personas, en lo individual y colectivo, lo cual no permite impulsar procesos y promover acciones que mejoren la situación de los pueblos indígenas”.

También sucede la debilidad del sistema político, el cual recae en actores que intervienen con intereses muy particulares, lo cual no permite que una colectividad pueda participar limpiamente en espacios con poder de decisión”.

Al indígena usualmente se le ha visto como un caudal electoral para llegar a determinados cargos, la corrupción económica, la negociación de participación en el empleo por cargos en planillas electorales, etc. no fortalece la democracia ansiada, que sería el único factor para disminuir la desigualdad social.

Para hacer realidad la igualdad en la población e integrar con equidad a las etnias indígenas, es necesario analizar la viabilidad de la implementación del pluralismo jurídico que de alguna manera ajusta las políticas públicas y se hace efectiva los esfuerzos por erradicar la discriminación en forma fáctica, así como fomentar el sentimiento de ciudadanía sin divisiones, entre los guatemaltecos.

### 3.16.2 Participación indígena en el Congreso de la República 2016-2020

La conformación del congreso de la República evidencia la discriminación en la participación política, la actual legislatura 2016 – 2020 cuenta con únicamente 18 diputados representa el (11,39%), dos menos que en el periodo recién pasado y similar a la que hubo el periodo 2008-2012.

El dictamen de la Corte de Constitucionalidad indica en una de las partes conducentes al artículo 212 que: “En esta ocasión estima de igual manera, la constitucionalidad de normas que posibiliten una participación igualitaria de hombres y mujeres, indígenas y no indígenas, a efecto de posibilitar la participación de grupos que tradicionalmente han estado excluidos. Por ello el Congreso de la República de Guatemala dentro de sus facultades legislativas podrá aprobar la disposición que garantice esa participación de manera que esta pueda efectivamente viabilizarse”.

Ha decaído la voluntad política en atender a la población rural y en su mayoría indígena. Aunque se cuente con espacios dentro de los Consejos de

Desarrollo, los procesos de selección no son transparentes, porque la ciudadanía no conoce estas leyes que permiten esa participación.

Debiera dedicarse un buen esfuerzo a la divulgación y socialización de las mismas para que las comunidades tengan un legítimo espacio para conocer y discutir sobre temas de su interés, especialmente para los pueblos indígenas. Tampoco el presupuesto asignado ayuda, pues suele no ser suficiente para el desarrollo de programas. Es decir, claramente, que es evidente que en los gobiernos no son prioridad los pueblos indígenas.

Sería preciso “seguir fortaleciendo la Coordinación y Convergencia de Organizaciones Mayas Waqib’ kej como ente referente ante el Estado y como un espacio propio del pueblo maya, para continuar en la discusión de los temas de agenda común maya que fue entregada al actual Gobierno al inicio de su gestión”. Finalmente, Sactic (cit.) denuncia que “los representantes de los pueblos indígenas afirman que tienen limitaciones para involucrarse en política y creen que no existe voluntad del Estado para que ellos puedan participar en la toma de las decisiones que los afecta”.

### 3.16.3 El indígena y su participación ciudadana y política:

Solís, L. (2012) en su estudio de tesis de graduación para evaluar las formas de brindar una mejor formación al indígena para la participación política se planteó el siguiente problema de investigación:

“Se trata de explorar el efecto que tiene la estrategia de formación política implementada por el Programa de Participación Política Indígena en generar cambios o modificar las actitudes sobre la noción de la participación y representación política. Lo sustancial es explicar por qué el constructivismo

como estrategia de formación política, genera mejores resultados que otras estrategias”.

Los objetivos del proyecto: eran, en general, explorar el efecto de la estrategia constructivista de formación política del Programa de Participación Política Indígena en el cambio de actitudes sobre la participación y representación política. Y entre los objetivos específicos se citan:

“1. Identificar los elementos con los cuales busca incidir la estrategia constructivista de formación en las actitudes de los participantes. 2. Describir los cambios en las nociones de la participación y representación política generados a través del proceso de formación política en un grupo de jóvenes. 3. Identificar los resultados de la intervención del proceso de formación política en el cambio de actitudes de los jóvenes participantes”.

Se hizo necesario preguntarse “qué debe hacerse para que las estadísticas de líderes y lideresas indígenas que tienen las posibilidades de ser electos a cargos de elección popular y en tomas de decisión aumenten y se equiparen en relación con la población a quienes pueden representar”. Se reconoció como necesario implementar una política pública que promueva la participación. “El Estado guatemalteco no responde a nuestra realidad, debe transitar a ser multicultural, con equidad étnica y de género” (Alamilla, 2011, cit. por Córdón Solís cit.). Lo cual implica que exista involucramiento por cambiar esa realidad”.

Según Lux (2010, cit. por Córdón Solís cit.) en lo político “alcanzar un nivel de desarrollo para todos y lograr una democracia plena en la que se respeten las libertades y los derechos humanos continúan siendo los principales desafíos de los pueblos”. Respecto a la participación política de las mujeres, indígenas y juventud desde áreas locales y el Congreso es un reto democrático.

Adicionalmente, la juventud, es un sector excluido, que “no tiene como organizarse y hay ausencia de liderazgo, hay carencia de militancia política por parte de ellos, hay indiferencia, no creen en la democracia, entonces como exigir gobernabilidad a la democracia, si no hay una inclusión consciente”. El Estado tampoco brinda los recursos necesarios para resolver esta problemática, pero las organizaciones internacionales se han interesado, en el país principalmente en la transición democrática.

Esta podría ser la coyuntura necesaria para lograr “un mayor acercamiento por parte de la población indígena a participar en la vida política”, pero también la población interesada debe manifestar “interés en el cambio de la realidad de Guatemala e instituciones que se interesen por el avance y crecimiento en democracia”. (Cordón Solís, 2012: 31)

Para lograr un mayor acercamiento por parte de la población indígena a participar en la vida política, se requiere de una población interesada en el cambio de la realidad de Guatemala e instituciones que se interesen por el avance y crecimiento en democracia. Bastos y Camus (2004, cit. por Cordón Solís, 2012) reflexionan acerca de otros pueblos que conformarían la Guatemala multiétnica, como los xincas y los garífunas corresponderían a esa categoría. Por la diversidad existente dificulta el que los guatemaltecos se sientan como un solo pueblo.

La identidad multicultural en Guatemala es algo en lo cual es necesario trabajar para lograr conformar la multideología. Según Sáenz de Tejada (2005, cit. por Cordón Solís, 2012) “existen otras formas de participación política que se impulsa desde el pueblo maya”. Se pueden mencionar asociaciones políticas y participación desde las organizaciones sociales y no gubernamentales.

Tampoco los partidos políticos son canales legítimamente representativos del pueblo maya. Por lo que es una necesidad modificar el sistema electoral y de

partidos para que pueda darse una efectiva representación y se garantice la participación ciudadana.

Sáenz de Tejada afirma que: “no es por el hecho de ser indígena que no se vota menos en la participación electoral, sino que el no ejercicio de este derecho está asociado al sexo, a la ubicación geográfica, a la educación y a la pobreza”. Una situación que es posible cambiar con ayuda de una formación política. (Cordón Solís, 2012:32)

### **3.17 Instituciones que en Guatemala se encargan de la planificación y diseño de las políticas públicas, y en específico, de las de desarrollo humano:**

Como se mencionó al hablar de las políticas públicas en nuestro país éstas son demasiadas en número y están dispersas en documentos, leyes, en el tiempo e institucionalmente, por lo que se vuelve impracticable aplicarlas todas, pues muchas hasta se desconocen. Se mencionó las estrategias de gobiernos puntuales suelen prevalecer sobre la aplicación fría de las políticas, porque como éstas son guías a la acción, pueden resultar inconvenientes en determinados momentos políticos o contravenir opiniones gubernamentales, etc.

Sin embargo, es de considerar que según la normativa nacional y la organización del Estado se permite que diversas entidades desarrollen políticas públicas. Algunas de ellas son el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR), los gobiernos municipales y las entidades descentralizadas poseen la potestad para su formulación y ejecución, reconfirmando que ello “agrega un nivel de complejidad mayor en la búsqueda de coordinación interinstitucional, articulación entre las acciones del sector público en los territorios y la armonización del marco de políticas por niveles”. (Katún, 2015)

Son necesarias de diseñar y emitir, porque ciertamente las políticas públicas son las herramientas de la planificación gubernamental por excelencia, ya que los problemas nacionales necesitan respuestas institucionalizadas y sostenidas, los acuerdos internacionales en derechos humanos, que han sido ratificados por el país, y los intereses sectoriales o de actores particulares necesitan de una coordinación y ejecución adecuadas, así como son necesarias en los procesos electorales, porque la ciudadanía aprueba propuestas por medio del voto.

Específicamente, en el caso de Totonicapán, que ocupa este estudio es de exponer que algunas instituciones con interacción local, participan en el diseño y/o en la ejecución de las políticas, sobre todo las derivadas en los POAs departamentales de cada año.

Intervienen en el diseño de las políticas de Estado el Gobierno de la República, El Congreso (por ejemplo, Decretos Ley del Congreso), la SEGEPLAN y otras entidades, según el caso.

Otras instituciones intervienen en el proceso de planificación departamental de Totonicapán, en la ejecución de investigaciones y diagnósticos, así como planes, programas y proyectos generales y específicos, de carácter “sectorial, institucional y/o regional” como se explicará en la parte específica dedicada al departamento. (Plan de Desarrollo Departamental de Totonicapán, 2011)

Ha ocurrido en el pasado que algunos de estos planes han sido ejecutados parcialmente y/o no han alcanzado los objetivos planteados, menos aún los impactos deseados en la mejora de la calidad de vida poblacional. Las principales causas de ésta inoperancia básicamente son dos: la falta de asignación de presupuesto y porque han sido instrumentos políticos que técnicamente no son viables.

Algunas de las instituciones que han participado en estudios que corroboran estos errores a nivel local, se pueden mencionar:

- La Agenda Departamental de Desarrollo. Agenda Única. (CODEDUR, CODEDE, Totonicapán, jul 2003:5, cit. por Plan de Desarrollo Departamental de Totonicapán, 2011)
- SEGEPLAN, Estrategia de Reducción de la Pobreza en el departamento de Totonicapán. (2003:5, cit. por el documento)
- Las corporaciones municipales
- ONG´s y otras entidades con intereses puntuales.

### **3.18 Los Planes Operativos Anuales (POAs) de las dependencias estatales:**

Por ser una tarea muy grande fuera del alcance de este estudio no se hará una reseña de cada POA por dependencia. Por ejemplo, los siguientes puntos fueron considerados en la elaboración del POA 2015 - 2017 del Ministerio de Educación, inclusive el tema de rendición de cuentas y auditoría social, que idealmente serían los instrumentos adecuados para evaluar los productos, los logros y las realizaciones de este período. Al momento de la investigación se desconoce si tal evaluación fue practicada y cuáles fueron los resultados de la misma.

Los temas abarcados fueron:

1. Lograr una evolución de la tasa de analfabetismo,
2. Mejorar la gestión del aula empoderando a las comunidades y a los Directores de escuela
3. Fortalecer la participación de los padres de familia
4. Control con una administración descentralizada de programas de apoyo
5. Implementar el sistema nacional de atención a la infraestructura escolar
6. Fortalecer las capacidades de los maestros y renovar la formación inicial

7. Garantizar la profesionalización y actualización del docente en servicio
8. Acompañar a los maestros y profesores en la implantación del CNB - Currículo Nacional Base- y concretizarlo por pueblos
9. Responder a las necesidades de cobertura y calidad, ampliando la cobertura pre primaria especialmente, la pre primaria bilingüe y el nivel medio.
10. Responder a las necesidades de cobertura y calidad atendiendo estudiantes con capacidades especiales.
11. Explorar nuevas modalidades educativas e incorporar el uso de las tecnologías de información y comunicación en el aula.
12. Fortalecer el enfoque de destrezas para el trabajo en la educación de los jóvenes, iniciando en el ciclo básico.
13. Responder a las necesidades de cobertura y calidad, desarrollando competencias básicas para la vida.
14. Responder a las necesidades de cobertura y calidad en el fortalecimiento y desarrollo de destrezas en áreas específicas, como las artes y el deporte.
15. Rendición de cuentas, un cambio de cultura. Evaluación y monitoreo de las actividades para una mejora continua de los resultados.
16. Rendición de cuentas, un cambio de cultura. Ejecución del presupuesto con transparencia, probidad, racionalidad y calidad.
17. Rendición de cuentas, un cambio de cultura. Involucramiento de la comunidad educativa en la rendición de cuentas.
18. Rendición de cuentas, un cambio de cultura. Asegurar la participación de la comunidad educativa en la verificación de los compromisos de la escuela a través de la auditoría social.

### 3.18.1 Instituciones y leyes que avalan el POA, en MINEDUC:

- a. Congreso de la República de Guatemala, Decreto No. 114-97, artículo 33, Ley del Organismo Ejecutivo.
- b. Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 12-91, artículo 8, Ley de Educación Nacional.
- c. Asamblea Nacional Constituyente, artículo 72, Constitución Política de la República de Guatemala.

El POA del MINEDUC declara que para el período del presente documento se hizo una integración del Plan de Implementación Estratégica de Educación 2012-2016, el cual armoniza el nivel de la Planificación Operativa del Ministerio de Educación – MINEDUC-, planteada para el año 2015 y el Multianual 2015-2017.

Busca que en la evaluación de los resultados exista una “mayor eficiencia de los recursos, determinando los insumos necesarios y la priorización de las actividades en función de los recursos que se han asignado. La evaluación de estos alcances, concluido el ciclo fiscal, permitirá un mayor grado de certeza en la reorientación de los esfuerzos del MINEDUC.”

Para tal fin el Ministerio (igual que las otras dependencias) se ha adherido a los lineamientos brindados por SEGEPLAN dentro de su “Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados”<sup>13</sup>. También contiene un análisis del marco normativo que rige el accionar del MINEDUC, los compromisos internacionales que deben honrar y “que supeditan su accionar a la aplicación del régimen jurídico concerniente a los servicios escolares y extraescolares para la educación y a coordinar y ejecutar las políticas educativas, determinadas por el

---

<sup>13</sup> SEGEPLAN. “Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados”. Para el sector público de Guatemala. Primera edición, 2013. Recuperado de:  
[http://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes\\_manuales/manuales\\_dtp/guia\\_conceptual\\_gestion\\_resultados.pdf](http://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_manuales/manuales_dtp/guia_conceptual_gestion_resultados.pdf)

Sistema Educativo del país”, todo lo cual es adecuadamente concertado para lograr el desarrollo integral de la persona humana, el conocimiento de la realidad y cultura nacional y universal. Y así ocurre una compatibilización de cada POA institucional con los lineamientos básicos de las políticas y objetivos de Estado que los rigen, todos bajo la guía que facilita SEGEPLAN para estas planificaciones anuales.

### **3.19 La planeación estratégica departamental y su impacto en el desarrollo humano**

El desarrollo humano en Guatemala se ve impactado por el tipo de planeación estratégica departamental, de la siguiente manera:

#### **3.19.1 Importancia de la planificación estratégica departamental:**

Diversos actores locales consensuaron un plan denominado Plan de Desarrollo Departamental –PDD– de Totonicapán. Estos se constituyeron en el seno del Consejo Departamental de Desarrollo –CODEDE– donde convergen los alcaldes municipales, el gobernador departamental, instituciones sectoriales, empresarios locales, así como líderes de la sociedad civil<sup>14</sup>.

El mismo fue definido mediante un proceso participativo, con enfoque territorial. Fue la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN–, quien facilitó el evento<sup>15</sup>, con el acompañamiento técnico de la Unidad Técnica Departamental –UTD–. Para el efecto se compilaron, estudiaron e incorporaron todos los antecedentes –aún válidos– de planificación realizados en el

---

<sup>14</sup> La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, asigna como objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo, el propósito de “organizar y coordinar la administración pública, mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios, así como la coordinación interinstitucional pública y privada”.

<sup>15</sup> De acuerdo con la Constitución Política de la República, en el Artículo 134, literal b) que se refiere a la “obligatoriedad de los municipios y entidades descentralizadas y autónomas a mantener una estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado”, que es SEGEPLAN.

departamento tanto por el CODEDE como por organizaciones sociales, instituciones académicas y agencias de cooperación.

También se realizó dentro del marco de la legislación vigente, sobre todo con lo prescrito en la Constitución Política de la República, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, el Código Municipal, la Ley General de Descentralización y la Ley Preliminar de Regionalización, que son instrumentos que definen los lineamientos y elementos para orientar la planificación territorial en el país.

Se utilizó metodología participativa para alcanzar consensos y las actividades duraron cuatro meses, pasando por actividades diagnósticas, problematización e identificación de potencialidades y perfilando el futuro deseado para el departamento (Visión departamental).

De los resultados más destacados de este proceso, se obtuvieron los ejes de desarrollo, que son las estrategias generales del plan. Los múltiples pasos del esfuerzo colectivo de planificación se condensan en el documento consultado<sup>16</sup>, dividido en dos partes: el diagnóstico y el plan. Del diálogo franco entre los participantes surgieron los acuerdos para consolidar esta propuesta de desarrollo.

El PDD –Plan Departamental de Desarrollo- es un “esfuerzo consensuado entre actores departamentales que cumple con varias finalidades” las cuales son:

- “Un documento que recoge el conocimiento de manera ordenada de los participantes y actores locales sobre la situación actual del departamento combinado con los aportes de conocimiento técnico proveniente de

---

<sup>16</sup> SEGEPLAN (2011) Tonicapán. Plan de Desarrollo Departamental. Recuperado de: <http://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/biblioteca-documental/biblioteca-documentos/category/49-planes-desarrollo-departamental?download=56:pdd-tonicapán>

fuentes bibliográficas e institucionales; conocimiento que deberá año con año enriquecerse a través de ejercicios de diálogo permanente en el seno del CODEDE, y, en los diversos espacios de organización privada, social, municipal y comunitaria.

- “Un instrumento formador de ciudadanía en cuanto a proponer de manera accesible el conocimiento social y técnico del espacio departamental en donde se vive y se reproduce el individuo, la familia y la comunidad, y se organiza sus municipios; con el cual se puede actuar en función de mejorar y transformar.
- “Un instrumento ordenado y priorizado de la problemática del departamento, que asiente la referencia básica medible de la situación actual del departamento para que año con año pueda servir como punto de comparación del avance en el cumplimiento de las metas propias del desarrollo proyectado y deseado.
- “Una guía ordenada y priorizada para la toma de decisiones sobre la inversión en el territorio departamental, que tiene incorporada la demanda planteada desde la diversidad de actores, de las comunidades rurales y de los espacios urbanos del conjunto de municipios.
- “Constituirse en un instrumento de política pública, que sirva a las diferentes expresiones políticas como base de sus planes de gobierno, en donde se recrean las estrategias de desarrollo sobre una línea de base que conoce toda la ciudadanía para garantizar así, la democracia y la contribución de cada ejercicio de gobierno, al desarrollo”. (PDD, Totonicapán, 2011)

El PDD, además, constituye una parte importante del Sistema Nacional de Planificación – SNP– el cual cumple con las siguientes funciones:

- “Instituirse como un instrumento de articulación multinivel y sectorial en tanto sus demandas se reflejen coherentemente en los planes de desarrollo municipal, regional y nacional; y viceversa.

- “Instituirse como un instrumento de articulación multinivel y sectorial en tanto articule las políticas gubernamentales y sectoriales coherentemente entre los planes de desarrollo municipal, regional y nacional; y viceversa.
- “Establecerse como una base de información organizada e integral para la formulación de política pública, en tanto expresa las desigualdades sociales y asimetrías territoriales. Esta función demanda la producción de información sectorial en los distintos niveles territoriales de manera sistemática”. (PDD, Totonicapán, 2011:3)

Las bases del PDD tienen como marco de referencia la situación de desarrollo conjunto de los municipios, el grado de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM-<sup>17</sup> y los Acuerdos de Paz. Al igual contiene la información relacionada con el Plan Nacional de Reconstrucción con Transformación e incorpora el enfoque de riesgo y el manejo integrado de recursos hídricos en la planificación del desarrollo. Todo con el objeto de adicionalmente prevenir desastres y visualizar progresivamente los procesos de adaptación al cambio climático, contemplando solidaridad social.

Se señala que estas actividades superaron barreras de escepticismo o contrarias a la apertura democrática en la discusión abierta de los problemas sociales, aceptando que este plan no es la suma simple de los planes locales.

### 3.19.2 Objetivos del Plan de Desarrollo Departamental

El objetivo general del PDD es:

“Tener un instrumento-guía de la planificación con enfoques territorial y participativo que recoge la problemática social, económica, ambiental e institucional del departamento visualizada a través de sus sectores

---

<sup>17</sup> Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se derivan de la Declaración del Milenio en el año 2000 por las Naciones Unidas.

públicos, que articula las políticas públicas y orienta a las distintas iniciativas de inversión en el departamento para que la población mejore sus capacidades ciudadanas de actuar sobre el territorio donde vive para agenciarse una mejor calidad de vida, así como responsabilizarse en los diferentes niveles de su entorno inmediato: municipal, departamental, regional y nacional.” (PDD, Totonicapán, 2011)

Entre los objetivos específicos se encontraron ordenar la inversión pública, privada y de cooperación internacional, con base en las prioridades de desarrollo departamental, orientar el esfuerzo para superar las metas de los ODM’s, contribuir a la disminución de las desigualdades sociales y asimetrías en equipamiento territorial, ampliar el conocimiento ciudadano de la problemática territorial. Instrumentación básica frente a amenazas naturales, desarrollar un manejo integral de los recursos hídricos de la región, enfrentar el cambio climático y ofrecer propuestas de solución.

Este proceso de planificación en Totonicapán es un esfuerzo más a planificaciones anteriores, investigaciones y diagnósticos, planes y proyectos generales, algunos de los cuales se ejecutaron sin lograr los objetivos planteados u obtener impactos de mejoras. Algunos de estos esfuerzos fueron la creación de:

- a) “La Agenda departamental de Desarrollo, Agenda Única. Julio 2003. CODEDUR, CODEDE, departamento de Totonicapán.
- b) “La Estrategia de Reducción de la Pobreza en el departamento de Totonicapán. SEGEPLAN 2003.
- c) “Plan de Estrategias del Ministerio de Agricultura, Ganadería y alimentación (MAGA) para el desarrollo de la Agricultura ampliada, la creación y democratización de oportunidades rurales 2008-2011 (como modelo general

y no específico para el departamento) Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

- d) “Diagnóstico departamental y propuesta del plan estratégico para el desarrollo agropecuario, forestal e hidrobiológico del departamento de Totonicapán, elaborado por el MAGA.
- e) “Estudio de mercado en Santa María Chiquimula, elaborado por consultores privados con apoyo financiero de SERJUS, noviembre 2009.
- f) “Agenda política mínima departamental de Totonicapán, y agendas municipales 2008. Impulsada por el Consejo Departamental de Organizaciones de Desarrollo social OXLAJUUJ AJ. “Vida de la Humanidad”.
- g) “Plan Estratégico comunitario para el manejo de los recursos naturales del municipio de Totonicapán. (2007 -2011).” (PDD, Totonicapán, 2011:5)  
(.....)

Es sorprendente, que muchas instituciones ignoren la existencia previa y eventual riqueza de estos documentos, y el tiempo que se ha invertido inútilmente por la demora en implementarlos y/o ejecutarlos en beneficio de la población señalada, debido a que están dispersos y/o no se socializan o porque se hacen nuevos estudios de acuerdo a los intereses políticos del momento en cada gobierno, descartando lo anterior realizado por personas versadas e instituciones competentes.

Es decir, que lamentablemente todo se ha quedado mayormente en planificaciones que no se cumplen y menos aún se miden o evalúan las ejecuciones operativas y presupuestarias, “olvidando los principios elementales de planificación como (...) la continuidad de procesos”. (PDD, cit. p. 6)

En esto es donde adquiere mayor relevancia la presente investigación de tesis, porque se insiste en que no es suficiente trazar políticas, escribir filosofías o publicar informes de lo que nunca se ha podido hacer bien. Los profesionales deben aportar la parte académica pero también para brindar soluciones, perseverar en la

continuidad de los procesos y –cuando estén en posición de cargos que los faculten– brindar sus mejores esfuerzos e incorruptibilidad para el logro de los objetivos que beneficien a Guatemala y a cada departamento de la República, como es el caso que ocupa este estudio: Totonicapán.

### 3.19.3 Marco metodológico del proceso de planificación:

“La planificación para el desarrollo, utiliza “el territorio” como un espacio de referencia y análisis orientado a responder a las necesidades reales e intereses de la población relacionada con su estado ambiental y base natural específica. La metodología incorpora un enfoque multicultural, participativo, dialógico y de consenso, con equidad de género y de representación territorial”. (PDD, Totonicapán, 2011:6)

La metodología del PDD tomó en cuenta Objetivos de Desarrollo del Milenio <sup>18</sup>, los Acuerdos de Paz y las propuestas de Gestión de Riesgo, la Gestión Integrada del Recurso Hídrico y Ordenamiento Territorial, Estrategias de Reducción de la Pobreza, Agendas de Desarrollo, etc. También se consideraron los antecedentes de planificación en el departamento y validados, fueron incorporados al proceso.

El análisis territorial se desarrolló por medio de reuniones técnicas, entrevistas directas y talleres. Se aplicaron diversas herramientas de recolección de información para conocer las diferentes dinámicas territoriales y obtener la percepción de los actores y sectores. Luego se realizó el “análisis de la situación actual del departamento (pre-diagnóstico departamental con enfoque sectorial), de los siguientes sectores: salud, seguridad alimentaria educación, cultura y recreación, equidad, identidad y derechos, servicios básicos y vivienda, seguridad

---

<sup>18</sup> Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se derivan de la Declaración del Milenio en el Año 2000 por las Naciones Unidas, (cit).

y justicia, economía, comunicación y transporte, ambiente y recursos naturales, gestión de riesgo, energía y los aspectos político institucionales del departamento”.

Se analizó la problematización, las desigualdades sociales y asimetrías territoriales; una regionalización sub departamental para efectos de planificación y un análisis FODA.

Lo anterior dio como resultado la elaboración de un Diagnóstico Departamental. La fase concluye con la construcción de un Modelo de Desarrollo Territorial Actual MDTA, que identifica e ilustra las dinámicas intermunicipales, la vinculación con los niveles regionales y las relaciones inter- departamentales.

#### 3.19.4 Planificación

Con el diagnóstico departamental y el MDTA, se inició la tercera fase del proceso siempre por medio de reuniones técnicas, talleres participativos y reuniones ampliadas, con los representantes de las instituciones en cada departamento y miembros de la sociedad civil.

Lo importante de esta fase, fue determinar los Ejes de Desarrollo como estrategias generales Dichos ejes soportan la visión y los objetivos estratégicos. Finalmente se definieron Acciones Estratégicas, con sus indicadores de resultados.

En este nivel se articula el nivel municipal con el regional, así que en el plan no sólo se identifican proyectos, sino se propone establecer políticas y realizar planes que permitan orientar el accionar del CODEDE. Producto de esta fase fue la Matriz de Planificación –MP–, que es la propuesta de desarrollo del departamento.

“La propuesta de desarrollo, a través de la integración del marco estratégico (matriz de planificación y síntesis del desarrollo territorial), y el análisis relacional con MDTA permitió elaborar un alcanzable Modelo de Desarrollo Territorial Futuro –MDTF. Con estos insumos se procedió a redactar el presente plan, el cual ha sido validado por los actores departamentales y avalado por el CODEDE para su implementación y promoción”. (PDD, Totonicapán, 2011:8)

#### 3.19.5 Auditoría del proceso

Esta fase ha ocurrido transversalmente a las anteriores y “se realizó a lo largo de todo el proceso de planificación, con el objetivo de evaluar y mejorar los productos que fueron generándose a lo largo de la implementación de la metodología”.

El PDD contempló la conformación en el nivel nacional y departamental de comisiones metodológicas que tienen como función lo siguiente:

- a) Monitoreo de las actividades.
- b) Solución a problemas metodológicos.
- c) Diseño y utilización de guías y herramientas.
- d) Divulgación del proceso.
- e) Sistematización del proceso.

#### **3.20 El PNDRI –Plan Nacional de Desarrollo Rural Integrado-:**

El PNDRI –Plan Nacional de Desarrollo Rural Integrado, ha sido otro intento de planificación territorial, diseñado durante el período que cubre ésta investigación que a la vez es el de gobierno del partido Patriota siempre con el objeto de resolver problemática regional atinente a Totonicapán en sus necesidades más acusadas. El PNDRI surge del contexto histórico, ubicación actual en el Pacto Hambre Cero:

- La génesis del PNDRI está en los Acuerdos de Paz (acuerdos sobre aspectos socioeconómicos, situación agraria e identidad y derechos de los pueblos indígenas).
- Formulación participativa en tres gobiernos diferentes, 7 años de 2002 a 2009. Acuerdo Gubernativo 196-2009.
- Decisión del Presidente Otto Pérez Molina de implementarla. Acuerdo Gubernativo 262-2013.
- El PNDRI es parte fundamental del Pacto Hambre Cero.
- Son esenciales en la OPNDRI:
  - a) Desarrollo Rural Integral = Desarrollo Humano
  - b) Carácter Multisectorial
  - c) Definición de un sujeto priorizado
  - d) Rol promotor del estado.

Las tres decisiones fundamentales del PNDRI

- Definir por donde comenzar (“Territorios de la gente”, identificando territorios con MANCOMUNIDADES.)
- Definir con que intervenciones iniciar (ir de lo que se está haciendo a lo que se debe hacer: intervenciones estratégicas > intervenciones esenciales).
- Definir con que institucionalidad ejecutar el plan (MODELO DE GESTION: NUCLEOS DE GESTION TERRITORIAL).

Decisiones fundamentales del plan:

*Decisión uno:* identificar los territorios priorizados:

- A) Territorios = Mancomunidades.
- B) Se identificaron 17 territorios de la gente (ámbito geográfico priorizado por el Pacto Hambre Cero.)
- C) Totonicapán pertenece a la Mancomunidad de El Alto, junto con Quetzaltenango.

*Decisión dos:* definir las intervenciones.

A) Intervenciones estratégicas. }

B) Intervenciones esenciales }

**Los caminos al desarrollo rural.**

*Decisión tres:* definir un Modelo de Gestión para “Territorializar el Plan”. Núcleos de Gestión Territorial en cada mancomunidad.

Los caminos para el desarrollo Rural Integral y los actores institucionales:

MAGA: El camino campesino.

MINECO: El camino del emprendimiento y la inversión p/ la generación de empleo.

MIDES: El camino de la inclusión social.

MICIVI: El camino de los caminos.

SE / SCEP: El camino del empoderamiento sociopolítico del sujeto priorizado a nivel territorial.

SNDP: El camino del diálogo y la concertación para la acción.

MEM: El camino de la luz y la energía.

La operativización territorial ocurre:

- A través de los alcaldes: COMUDES.
- A través de los gobernadores: CODEDES.
- Coordinación regional: COREDUR.
- Núcleos de Gestión Territorial – NGT

Estos actores están en el núcleo e integran a las instancias relacionadas. La función principal del NGT es territorializar el plan:

“...se constituyen en los centros a partir de los cuales se realizará el aterrizaje territorial de la coordinación intersectorial y desde donde se “irradiará” la implementación articulada de la PNDRI.” (PNDRI, 2014)

Territorializar el plan PNDRI es un paso trascendental en su proceso de ejecución y constituye un momento crítico para la viabilidad política y técnica del mismo. Los alcaldes de las mancomunidades priorizadas han mandado a sus gerencias para que, con el apoyo del ejecutivo lideren dicho proceso. Territorializar es adecuar el plan a la realidad de cada una de las mancomunidades.

La territorialización del plan incluye incorporar lo que ya se está haciendo en esos espacios geográficos:

- Los planes ya existentes de las propias mancomunidades.
- Los planes de desarrollo municipal territorial (en lo pertinente).
- Alinear los planes municipales con el plan PNDRI (programas y proyectos municipales).
- Alinear con el PNDRI los proyectos de desarrollo rural y comunitario que impulsan las ONGs nacionales e internacionales.
- Alinear con el plan los programas y proyectos que impulsan las empresas en el marco de la Responsabilidad Social-Empresarial.
- Formular y presentar como mancomunidades a los CODEDES programas y proyectos alineados con el plan, los cuales deben ser respaldados por los Gobernadores, los Presidentes de los COREDURES y por las Comisiones de Desarrollo Rural de los CODEDES.

En síntesis: De lo que se trató fue enlazar en una sola dirección estratégica (la establecida por el plan) a las diversas intervenciones territoriales que ejecutan los distintos actores que actúan en los territorios rurales. (Plan para implementar el PNDRI, 2014)

El desarrollo rural integral en el plan K'atún 2032 incorpora a la PNDRI. También, en razón de resolver la problemática rural y agraria como un propósito central del K'atún para alcanzar el desarrollo nacional y cumplir con los Acuerdos de Paz sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria que su numeral 27 dice:

“La resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, la pobreza extrema, las iniquidades y la debilidad de las instituciones estatales.

“La transformación de la estructura de la tenencia y el uso de la tierra debe tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político, a fin de que la tierra constituya para quienes la trabajan base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad.” (Acuerdos de Paz, cit. por PNDRI, 2014)

Producto de los Acuerdos de Paz, y específicamente del ya citado, existe una política nacional de Desarrollo Rural Integra, PNDRI, que con contundencia señala que “El desarrollo rural determina, en gran medida, el desarrollo nacional”.

### **3.21 Departamento de Totonicapán:**

A continuación, se describen en detalle todas las variables que en el Departamento de Totonicapán intervienen e interactúan en el desarrollo humano:

#### **3.21.1 Diagnóstico territorial:**

##### **A) Ubicación geográfica**

El departamento de Totonicapán está localizado en el altiplano occidental de Guatemala, con una extensión territorial de 1,061 km<sup>2</sup>. La cabecera departamental y Momostenango son los municipios más extensos. Colindancias: Al Norte con el departamento de Huehuetenango, al Sur con el departamento de Sololá, al Oriente con el departamento de Quiché y al Occidente con el departamento de Quetzaltenango.

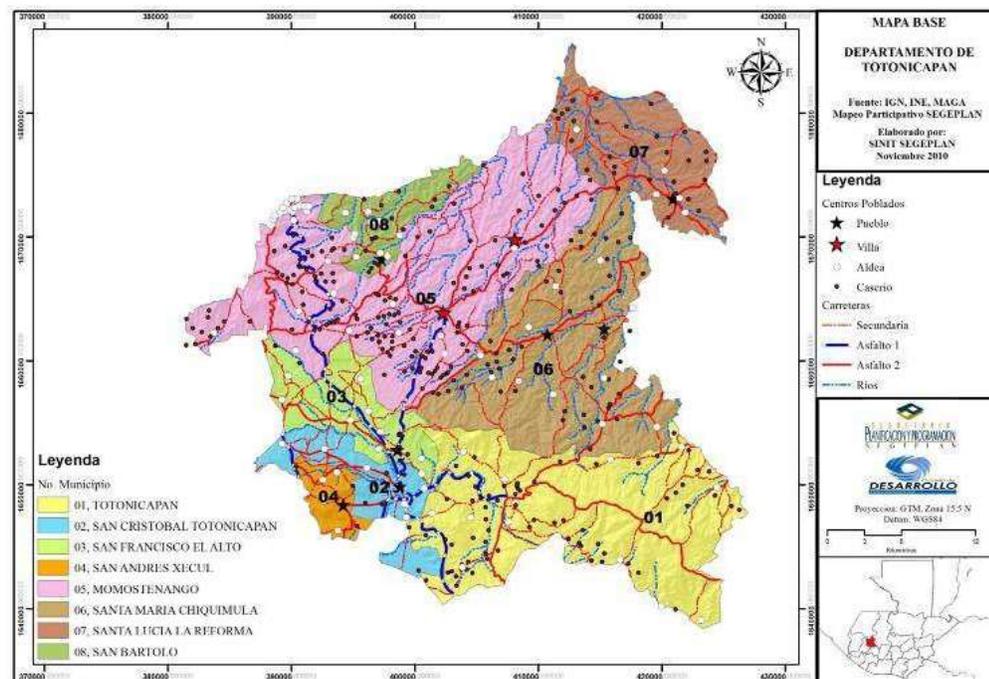
Se ubica en la latitud 14° 54' 39" y longitud 91° 29' 38". En términos generales presenta una topografía quebrada. Las altitudes varían de los 1,890 a los 3,400 m sobre el nivel del mar. Dista de la ciudad capital de la República 202 km por la Carretera Interamericana.

B) División político administrativa:

Totonicapán, se encuentra conformado políticamente por: una ciudad principal en la cabecera departamental, cascos urbanos en cada municipio, dos villas, cinco pueblos, parcelas, aldeas, cantones, caseríos y parajes. Políticamente está dividido en ocho municipios que presentan las características que se detallan en el mapa siguiente:

Obsérvese la localización de los municipios, en el Mapa No. 1 que aparece a continuación:

Mapa 1: Mapa de Totonicapán



Fuente: Mapa base del Departamento de Totonicapán. Plan de Desarrollo Departamental 2011-2025. (2011)

### C) Regionalización sub departamental:

En la Agenda Única para Totonicapán, elaborada en julio del año 2003, se obtuvo en consenso, la integración de cuatro áreas estratégicas, o sub regionalizaciones definidas por similitudes y afinidades de estos tipos: lingüísticas, culturales, condiciones productivas, pobreza y extrema pobreza. La regionalización sub departamental, se estableció así:

- a) “Sub región Aguas Termales (San Bartolo Aguas Calientes y Momostenango).
- b) Sub región Samalá (San Francisco El Alto, San Andrés Xecul y San Cristóbal Totonicapán).
- c) Sub región Tzolojche (Santa María Chiquimula y Santa Lucía La Reforma).
- d) Sub región Chwimequenj`a (cabecera departamental de Totonicapán).”  
(PNUD. Cifras para el Desarrollo Humano, Totonicapán, 2011)

La propuesta metodológica del PDD fue la subregionalización para Totonicapán, que no es más que la “identificación de las dinámicas territoriales, el conocimiento de magnitudes similares en términos ambientales, demográficos, dinámicas económicas y características topográficas” con el fin de lograr una intervención efectiva. La metodología se basa en rasgos de la economía, cultura, recursos naturales, condiciones geográficas, servicios esenciales, educación y salud.

Se tradujo en la elaboración participativa de cuatro mapas fundamentales, para dar como resultado las siguientes áreas estratégicas <sup>19</sup>:

---

<sup>19</sup> “En realidad las sub regiones, micro regiones, zonas geográficas o áreas de intervención como las definen las organizaciones de desarrollo, no está en función de vecindades o de meros aspectos geográficos o colindancias o por el afán de agruparse o unirse; más bien se pretende que las sub regiones sea un planteamiento estratégico de intervención que sirva para lograr el crecimiento y desarrollo basados en procesos de planificación que permitan el aprovechamiento de las potencialidades existentes y apoyar aquellas que son medianamente potenciales, con una visión conjunta y participativa. La subregionalidad considera aquellos aspectos no tan homogéneos o disparidades que suelen ser perjudiciales tanto a unos como a otros; en esa apreciación la planificación juega un rol fundamental en los intereses comunes y de impacto socioeconómico para unos y para otros. Cuando en una sub región no se prevé el desarrollo

Parte de esta propuesta fue el estudio de Desarrollo Departamental de Totonicapán que hace la identificación de las dinámicas territoriales, el conocimiento de magnitudes similares en términos ambientales, demográficos, dinámicas económicas y características topográficas, lo cual permitió la regionalización sub departamental para una intervención efectiva.

También debe considerarse que la metodología contempló la economía, cultura, recursos naturales, condiciones geográficas, servicios esenciales, educación, salud los que fueron determinantes en la elaboración participativa de cuatro mapas fundamentales, luego, la interposición de dichos mapas dio como resultado, las áreas estratégicas siguientes:

- a) *“Mapa de análisis de condicionantes:* referida a aquellos aspectos y elementos sociales, económicos, ambientales, culturales y políticos, que caracterizan la situación territorial, además, condicionan y definen las dinámicas y acciones territoriales, que deben ser consideradas en la planificación, como elementos que demandan su preservación, recuperación, protección y mantenimiento.
- b) *“Mapa de análisis de diferencias:* se caracterizan por aquellos aspectos, elementos y acciones, que son propios de cada sub región, y cuyos efectos, causan problemas que demandan inversiones y acciones específicas, para disminuir amenazas, solucionar problemas y proveer servicios útiles para cada sub región.
- c) *“Mapa de potencialidades:* son aquellos aspectos, elementos, oportunidades o fortalezas de cada localidad, que son semejantes en cada municipio y aprovechables para su posible desarrollo, por lo que, pueden servir para

---

equitativo y sólo se vela por el bienestar de la localidad más fuerte, más competitiva o más dinámica no es permisible hablar de subregionalización sino de cooperación o colaboración, pudiendo haber niveles de planificación muy específicos y en términos de los aspectos que se desean trabajar de esa manera”. (Plan Departamental de Totonicapán, 2011-2025, 2011:12)

mejorar la situación sub regional, por lo tanto, deben ser impulsados, desarrollados y protegidos.

- d) *“Mapa de áreas de acción y las estrategias de desarrollo correspondientes*, donde se realizó, un análisis de validación de los condicionantes, diferencias y potencialidades de cada área estratégica (sub región). En este último mapa, se reflejaron las cuatro áreas o subregiones siguientes: Área estratégica o sub región de aguas termales conformado por San Bartolo Aguas Calientes y Momostenango; Área estratégica o sub región de la Cuenca del río Samalá conformado por San Francisco El Alto, San Andrés Xecul y San Cristóbal Totonicapán; el Área estratégica de Chwimequenj’a que considera únicamente la cabecera departamental; el Área estratégica o sub región de Tzolojche, que incluye a Santa María Chiquimula y Santa Lucía La Reforma”.

Es importante entender que las sub regiones o micro regiones, zonas geográficas o áreas de intervención como las definidas no están en función de vecindades o de meros aspectos geográficos o colindancias o por el afán de agruparse o unirse. El objetivo medular de las sub regiones es un planteamiento estratégico de intervención que sirva para lograr “el crecimiento y desarrollo basados en procesos de planificación que permitan el aprovechamiento de las potencialidades existentes y apoyar aquellas que son medianamente potenciales, con una visión conjunta y participativa”. Es un intento de considerar aspectos dispares que pueden perjudicar recíprocamente a los implicados. Planificar es fundamental para lograr los intereses comunes y obtener un impacto socioeconómico para unos y para otros.

Cuando en una sub región no se prevé el desarrollo equitativo o hay “localismo” o competencia no sana entre localidades no se puede hablar de subregionalización sino de cooperación o colaboración. La planificación entonces adoptará sub niveles.

### 3.21.2 Información general del departamento

#### A. Historia:

El departamento de Totonicapán, fue creado por decreto No.72 del 12 de agosto de 1872. En 1838, formó parte del Estado de Los Altos o Sexto Estado y en 1849, se incorporó nuevamente al Estado de Guatemala. Su nombre viene del náhuatl “Atotonilco”, “Totonilco” que significa “lugar o cerro”. (“Una olla pintada de negro en asiento, indica la cocción del fuego; atotonilli, “agua caliente”, "en las aguas termales"). Se traduce como "el lugar del agua caliente o aguas termales".

La antigua ciudad de Totonicapán, fue la segunda ciudad quiché durante el período indígena, “fundación primera en las planicies de Patzac y Ojercaibal”. Al dejar este lugar y se asentaron en Chuimeq’enja’ “lugar del agua caliente”. Durante el período hispánico, formó parte de la provincia denominada Totonicapán o Güegüetenango.

La cabecera departamental es Totonicapán, dista 202 kilómetros de la ciudad capital. Con Quetzaltenango, tienen una posición geoestratégica importante en términos políticos, económicos, sociales, y ambientales.

La Sierra Madre lo atraviesa de noreste a sureste, formando algunas montañas como la de: Cuxliquel y Campanabaj (municipio de Totonicapán); Chuitamango y Paquí (San Fco. El Alto); Pasocob (Momostenango), donde se encuentran Los Riscos Pasanab, que son prominencias de diferentes formas y tamaños característicos, causadas por la erosión de la tierra. (PNUD. Cifras para el Desarrollo Humano, Totonicapán, 2011)

a) Entre sus aspectos climáticos y fisiográficos se tiene que el clima, por su posición geográfica y orográfica, es predominantemente frío. Con una temperatura promedio anual de los 7 a los 18 grados centígrados. Las temperaturas mínimas extremas con valores hasta de menos 7 grados centígrados. Al norte del departamento las condiciones de temperatura son más benignas, y templadas. La precipitación pluvial va de los 600 a los 1,299 mm por año; la época lluviosa inicia a finales de mayo y concluye a finales de octubre o principios de noviembre. Los valores de la humedad relativa oscilan entre 70 a 91 por ciento.

Estas condiciones climáticas permiten que no existan mayores limitaciones hídricas durante la época de lluvia para la agricultura tradicional; sin embargo, hay severas restricciones para el desarrollo agrícola por bajas temperaturas y riesgo de pérdidas de cosechas.

b) En cuanto a zonas de vida se refiere, en el departamento hay cuatro importantes zonas de vida, como bosque húmedo montano bajo subtropical; bosque muy húmedo montano bajo subtropical; (en el 91.09% de zonas de vida) y bosque muy húmedo montano subtropical, y, bosque húmedo subtropical". (El 1,074 km<sup>2</sup> de ellos en conjunto. Los más importantes son los dos primeros. La importancia de las zonas de vida de Totonicapán es que representan el 29% del total de zonas de vida del país, que son catorce. Territorialmente, estas zonas se definen por tipo de clima (frío en la mayoría del territorio), prevalencia de bosques, -principalmente pino, ciprés y otras especies importantes como el pinabete-, existencia de precipitación pluvial y tipo de fauna existente, que puede ser factor de desarrollo, si su aprovechamiento es sostenible.

- c) En cuanto a fisiografía y geomorfología del departamento se encuentran pendientes y laderas perpendiculares, en un 45%. Su topografía es de tierras altas volcánicas, planicies onduladas y montañas altas de occidente, no existiendo uniformidad en sus valles y montañas. Suelo con vocación foresta (INAB, 2007)<sup>20</sup> INAB indica que el departamento cuenta con 46,044 Ha., de cobertura forestal (equivalente al 43% de su territorio). Se encuentran bosques mixtos y de coníferas.
  
- d) En cuanto a ambiente y recursos naturales, fauna y flora del departamento se hallan determinados por las características territoriales, su ubicación, configuración y topografía. También por la configuración de cerros, montañas y seis cuencas hidrográficas importantes: Samalá, Salinas, Nahualate, Cuilco, Motagua y lago de Atitlán, generando cuatro zonas de vida. Ambiente boscoso húmedo.

Su clima es frío en los meses de octubre a marzo, en algunos municipios como San Bartolo, Santa Lucía La Reforma y Santa María Chiquimula, aunque hay áreas con clima templado o cálido. Se marcan dos estaciones, la época lluviosa y la época seca.

El departamento cuenta con áreas protegidas: el Parque Regional Los Altos de San Miguel Totonicapán, Zona de Amortiguamiento; el Volcán Coxliquel, Zona de Veda Definitiva; el Volcán Coxliquel, Área de Uso múltiple; Atitlán (en la cabecera departamental), y Parque Nacional Los Riscos de Momostenango.

- e) En cuanto a energía y minas puede decirse que existe celo poblacional por parte de sus 48 cantones sobre los recursos: suelo, agua, y bosque. Por ello no se ha permitido algún tipo de exploración y explotación minera en los ocho

---

<sup>20</sup> Instituto Nacional de Bosques –INAB-, UVG y CONAP. (2007) Cobertura Forestal de Guatemala. Departamento de Totonicapán. Plan de Desarrollo Departamental, Totonicapán, 2011 (cit.).

municipios que conforman el departamento. “Las empresas que se dedican a esta actividad, no han realizado ningún proceso en el territorio, ya que los habitantes consideran el daño irreparable que se le ocasionaría al medio ambiente, especialmente la minería a cielo abierto”. “A pesar de contar con seis cuencas en donde fluyen vertientes importantes, no existen hidroeléctricas”.

Es interesante que el río Samalá forma parte de la cuenca alta en el territorio, en los municipios de San Francisco El Alto, San Cristóbal Totonicapán y San Andrés Xecul y aunque posee un caudal considerable en la época lluviosa, no existe aprovechamiento de esta agua: se utiliza para riego en cultivos y para la extracción de arena. En la parte baja de esta cuenca sí es aprovechado el recurso para generar energía eléctrica, como es el caso de la Hidroeléctrica de Santa María de Jesús y El Palmar.

Es de notar que cuenta con importante recurso forestal ya que más del 40% de su territorio es de cobertura boscosa, el cual se utiliza principalmente en las áreas rurales en procesos de combustión, de tipo autoconsumo y artesanal. No se promueve el bosque en forma industrial. Es sólo hasta época reciente en que se están promoviendo otros procesos debido al daño que se le provoca al medio ambiente, para evitar la tala inmoderada de este recurso. En general, no existen procesos de minería, aprovechamiento del recurso hídrico para generar energía eléctrica ni el aprovechamiento de la energía eólica.

f) Un resumen monográfico, según la Memoria 2009 del área de salud de Totonicapán, informa que en el 2009 la población del departamento de Totonicapán era de 427,780 habitantes, debido a que su tasa de crecimiento intercensal es del 2.67%, una de las más altas del país. Hay una alta densidad de población de 356 habitantes por kilómetro cuadrado, índice que supera el promedio nacional, que es de 104.56 habitantes por kilómetro cuadrado, situación que ejerce una fuerte presión sobre la tierra, a nivel agrícola como

urbana. Así que considerando el alto nivel poblacional es penoso que Totonicapán tenga tan bajo nivel de ingresos económicos, ya que los recursos naturales y topográficos existen, tanto para desarrollar industrias tradicionales (muebles, cultivos variados, etc.), como para la explotación de comercios no tradicionales como hotelería, turismo, alpinismo, etc. Y también podrían ser una localidad de fuerte generación de energía eléctrica en la localidad.

Además, el crecimiento poblacional, implica una demanda por mayor número de servicios, inversiones y mejora de la calidad de vida, crecientes a futuro de manera general. Y si se identifica que el sector poblacional más importante en términos de edades (grupos etarios), es la población joven, especialmente entre las edades de 12 a 24 años, los que conforman más del 50% de la población total del departamento, con mayor razón debe hacerse énfasis en el desarrollo educativo, desarrollo en salud y pleno acceso a oportunidades escolares y diversiones. Por lo que debiera fomentarse las condiciones para el surgimiento y desarrollo de la iniciativa privada, la cual daría despegue y auge al crecimiento económico de Totonicapán. Según el informe citado:

“Totonicapán crece aceleradamente en términos de población, es un departamento con población promedio alta con relación al resto de departamentos de la región VI, representa más de la mitad de la población de Quetzaltenango, y es mayor que la población de Sololá y Retalhuleu”.

El comportamiento poblacional a nivel rural y urbano, así como, de hombres y mujeres puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 2: Comportamiento poblacional en Totonicapán

Área	Año 2002	Año 2003	Año 2004	Año 2005
Urbana	59,324	62,782	66,392	70,159
Rural	318,228	323,141	328,065	333,001
Hombres	187,077	191,083	195,173	199,351
Mujeres	190,475	194,840	199,284	203,809
Total	377,552	385,923	394,457	403,160

Fuente: Plan de Desarrollo Departamental de Totonicapán, 2011

Las estadísticas son lo más reciente encontrable. Fueron base para la planificación del desarrollo proyectado del departamento en el año 2011, y en este estudio se tomó en cuenta lo último disponible. Se reconoce que son datos atrasadas como las políticas o su accionar real.

En Totonicapán, la población femenina supera levemente a la población masculina; la relación es del 53% femenino y contra el 47% masculino. Se prevé que la tendencia se mantendrá en los años siguientes. Aunque los porcentajes poblacionales por sexo son similares, en las relaciones sociales y económicas, no ocurre el mismo comportamiento:

Sigue habiendo marginación de la mujer en educación, salud, educación (analfabetismo) y sus oportunidades de incorporarse al mercado laboral son reducidas. También hay baja participación política y ciudadana de la mujer.

Esas desigualdades, tienen impacto en la pobreza, (por la baja tasa de participación femenina en el acceso a la riqueza, al mercado laboral), y reduce su

capacidad de generar ingresos para el hogar. (Plan de Desarrollo Departamental de Totonicapán, 2011)

g) Respecto a la visión departamental, se tiene que la llamada regionalización sub departamental da luces sobre una visión a futuro del departamento, analizando sus fortalezas y potencialidades a partir de su geografía y división política misma.

Como ya se dijo la identificación de las dinámicas territoriales se hizo basándose en el conocimiento de magnitudes similares en términos ambientales, demográficos, dinámicas económicas y características topográficas, permitieron la regionalización sub departamental para una intervención efectiva. La metodología considera la economía, cultura, recursos naturales, condiciones geográficas, servicios esenciales, educación y salud.

En el marco de la cosmovisión, existen las áreas protegidas, principalmente en la cabecera departamental, planteadas como reservas importantes de recursos naturales, nacimientos de agua, condiciones ecológicas, climáticas, boscosas y especies nativas, entre otras. En todo ello hay un excelente y fuerte potencial para desarrollo futuro en Totonicapán.

La visión es entonces, la de tener un departamento fortalecido, progresando, incluyente, igualitario, conectado con los avances tecnológicos y económicos del resto del mundo, superando barreras de analfabetismo, pobreza, atraso, falta de oportunidad en la adquisición de la tierra y todos los limitantes que por su condición geográfica, política y socio cultural ha arrastrado en siglos de historia.

h) En relación a la identidad y cultura del totonicapense se tiene que la característica más importante es su alto porcentaje de población indígena maya k'iche', la cual representa el 98% del total departamental y a nivel

nacional, el porcentaje de representatividad es de 45% indígena. Predomina, el idioma K'iche', especialmente en las mujeres. La castellanización entonces es un fenómeno más masculino y de las nuevas generaciones.

Al ser herederos de la cultura del pueblo Maya K'iche', se vive y se practica valores cosmogónicos, el tipo de alimentos característicos que consume (dieta a base de maíz, frijol, yerbas y chile), el traje, prácticas espirituales, idioma, amor a la tierra, creencia en los nahuales regidores del destino de la humanidad, entre otros. El Convenio 169 de Naciones Unidas contempla la conservación y respeto cultural, folklórico, lingüístico, educativo, costumbres y valores de los pueblos indígenas como clave para su desarrollo y la creación de políticas que proteja y promueva.

El traje típico es la expresión más importante de su identidad, son las mujeres las que realmente han protegido este rasgo cultural tan importante. Trajes de vistosos colores, predominan los colores: rojo, verde, amarillo y negro; los trajes de gala de las mujeres se caracterizan por sus contrastes de negro jaspeado u otro color, con adornos de terciopelo en la orilla, acompañado de una blusa blanca de tela tipo "blonda" con bordados de pájaros, rosas y animales como venados. El uso de güipiles, con colores de base rojo, verde, azul, negro etc. Existe una variedad inmensa de trajes típicos, que guardan alguna similitud, por ejemplo: el enrollado en el uso del corte, los colores, las fajas anchas. Cosa que como ha ocurrido en otros pueblos mayenses, como la Antigua y Sololá (Panajachel), puede ser factor para el desarrollo de la industria textil con fines turísticos y de exportaciones.

La religión predominante es la católica; también hay población cristiana evangélica, y los que responden a la cosmovisión maya, fusionada con un sincretismo religioso, que se originó, como una estrategia de conservación de las creencias ancestrales en los tiempos de la colonia ya que, a la vez, se celebraban rituales religiosos de carácter occidental, y el culto a sus dioses como expresión de respeto y devoción. Cada municipio cuenta con su respectivo santo patrono, y para

lo cual celebran ferias patronales, que son organizadas por la cofradía del lugar. Existen en el departamento, un número significativo de lugares sagrados, como parte de su expresión cosmogónica, como una de las mayores fortalezas de su identidad. Especialmente en San Cristóbal Totonicapán, Momostenango, San Andrés Xecul y San Francisco El Alto. Todas las costumbres derivadas de sus prácticas religiosas serían un fuerte atractivo turístico para la región, atrayendo extranjeros y ampliando los horizontes económicos, que bien podrían constituirse parte de una política pública de generación de ingresos.

i) Variables situacionales de desarrollo humano en el departamento de Totonicapán:

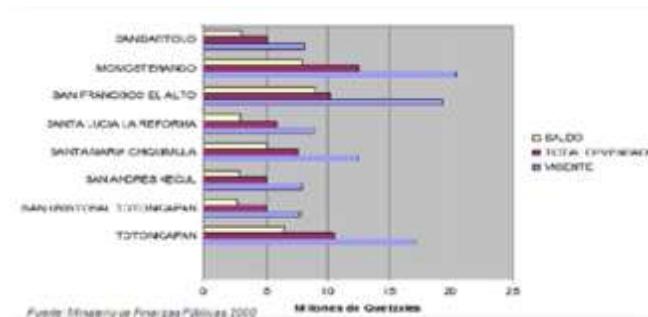
1) Desarrollo humano:

En relación al tema de desarrollo humano, medular en este estudio, se tiene que: El informe de Naciones Unidas - PNUD. *Cifras para el Desarrollo Humano, Totonicapán. Colección Estadística Departamental (2011)* expresa que el índice de desarrollo humano a escala municipal, la información más reciente con la que se cuenta, que permite estimar el IDH, proviene del censo realizado en 2002.

En la Gráfica 1 se muestra el valor del Índice de Desarrollo Humano –IDH-, de 1994 a 2006 de los 22 departamentos. Se resalta el promedio nacional y el departamental.

Gráfica 1:

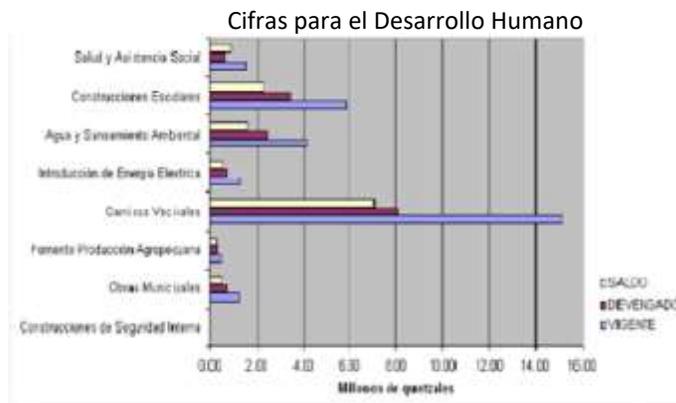
Evolución del IDH del departamento de Totonicapán y del resto de departamentos



Fuente: Plan de Desarrollo Departamental de Totonicapán, 2011:5

Gráfica 2:

Departamento de Tonicapán (2002): IDH según componentes



Fuente: Plan de Desarrollo Departamental de Tonicapán, 2011:5

Estos temas están contemplados en la Política de Desarrollo Social y Población de SEGEPLAN, ya mencionada en la parte de políticas públicas, deduciéndose que hay una estrecha relación entre la necesidad de aplicar las mismas cuando el desarrollo poblacional es creciente, como en el caso de Tonicapán.

La Gráfica 2 (arriba) muestra para el departamento, el IDH en 1994 y 2006, desagregado para cada componente.

Según esta fuente, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) se define como:

“Un indicador sintético que expresa tres dimensiones básicas del desarrollo humano: salud, educación y nivel de vida. El valor del índice del desarrollo humano puede ser entre 0 y 1, donde 0 indica el más bajo nivel de desarrollo humano, y 1 indica un desarrollo humano alto.” (Plan de Desarrollo Departamental de Tonicapán, 2011:5)

Para calcular el IDH se agregan, estandarizados, distintos indicadores. En el ámbito de salud se incluye la esperanza de vida al nacer, que indica cuál es la edad más probable que alcanzaría una persona que nace en un período determinado, si se mantienen los patrones demográficos de ese momento.

En educación se incluyen tanto la tasa de alfabetización de mayores de 15 años como la matriculación combinada de los tres niveles educativos. Y, finalmente, el nivel de vida se aproxima utilizando los ingresos promedio de la población.

A nivel municipal, la información más reciente con la que se cuenta, que permite estimar el IDH, proviene del censo realizado en 2002.

En el Cuadro 2 se muestran los indicadores de pobreza y en el Cuadro 3, el IDH –Índice de Desarrollo Humano de los municipios del departamento.

Cuadro 3: Indicadores de Pobreza del Departamento de Totonicapán

Indicadores Municipales	San Cristóbal Totonicapán	Santa María Chiquimula	Santa Lucía La Reforma	San Bartolo Aguas Calientes	Totonicapán	San Francisco el Alto	San Andrés Xecul	Momostenango	Σ	Departamental
Pobreza General	66.13	87.48	94.53	77.44	66.06	63.67	73.1	81.17	609.6	76.21
Pobreza Extrema	14.39	34.97	55.38	26.43	14.25	12.12	21.7	30.17	209.4	26.18
Población no pobre	33.87	12.52	5.47	22.56	33.94	36.33	26.8	18.83	190.3	23.79

Fuente: Plan de Desarrollo Departamental de Totonicapán, 2011

Con poco esfuerzo analítico se concluye que los datos son alarmantes, el departamento de Totonicapán tiene más de  $\frac{3}{4}$  de su población total pobre. La pobreza extrema está por encima del promedio nacional. Si no se diseñan e implementan políticas públicas que provean condiciones para generar ingresos, la calidad de vida para la generación presente seguirá siendo simple sobrevivencia y ante la ausencia de políticas educativas y de salud se seguirá manteniendo el círculo de la baja tasa de matriculación y deserción escolar, así como la morbilidad infantil con tasas altas, esto visualiza una profundización de la pobreza en el mencionado departamento.

Cuadro 4:

Índice de Desarrollo Humano –IDH- de los Municipios del Departamento de Totonicapán

Indicadores	San Cristóbal Totonica Pán	Santa María Chiquimula	Santa Lucía La Reforma	San Bartolo Aguas Calientes	Totonicapán	San Francisco el Alto	San Andrés Xecul	Momos-tenango	$\Sigma$	Departa-mental
ÍDH	0.631	0.38	0.427	0.566	0.623	0.565	0.533	0.485	4.21	0.526
Índice de Salud	0.802	0.309	0.547	0.564	0.683	0.665	0.607	0.449	4.626	0.578
Índice de educación	0.534	0.314	0.243	0.581	0.605	0.487	0.45	0.474	3.688	0.461
Índice de Ingresos	0.556	0.516	0.492	0.552	0.582	0.543	0.543	0.533	4.317	0.54

Fuente: Plan de Desarrollo Departamental de Totonicapán, 2011

Los municipios con IDH más bajo son: Santa María Chiquimula, Santa Lucía La Reforma y Momostenango, aunque todos los índices están muy bajos, situación que exige que los gobiernos incluyan en su agenda de trabajo acciones incisivas para promover y mejorar en corto plazo el desarrollo integral del departamento, especialmente de los municipios mencionados. Es desolador contemplar el índice de salud y educación de Santa María Chiquimula, el índice de ingresos es tan bajo que no permite elevar los dos anteriores. Estas tres variables son las que al final determinan de desarrollo humano y social, por lo que, tanto las políticas públicas como el accionar de los funcionarios, empresarios y pobladores de las localidades deben aunar sus esfuerzos para mejorar la calidad de vida.

## 2) Pobreza y desigualdad:

El informe consultado indica que, especialmente “en Guatemala los pueblos indígenas viven en condiciones más precarias que la población ladina o el promedio nacional”. (Plan de Desarrollo Departamental. Totonicapán, 2011:6)

Respecto a pobreza y desigualdad la encuesta ENCOVI (2006, cit. por el mismo estudio) estima que en el Departamento de Totonicapán la pobreza cobra distintas dimensiones, como en los hogares, en el nivel de ingresos, en las condiciones de vida de una sociedad “profundamente estratificada” social y económicamente.

Estrecha vinculación con la pobreza tiene la desigualdad. América Latina, en términos generales es “la más desigual en cuanto al bienestar de sus ciudadanos, en comparación con el resto de regiones del mundo”. Específicamente, Guatemala presenta indicadores de desigualdad más altos que muchos países de la región.

En 2006, según la última estimación de la pobreza en Guatemala, “poco más de la mitad (51%) de la población vivía en condiciones de pobreza y 15% en condiciones de extrema pobreza.” Cabe señalar que “la definición de pobreza utilizada [en ese estudio] *sic* se basa en el consumo agregado de los hogares en comparación con el costo de una canasta básica de alimentos para la pobreza extrema, o una canasta de bienes y servicios básicos, para la pobreza en general”.

El informe final de medición de metas, elaborado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), revela que, de las 66 metas, de los ocho objetivos del milenio - ODM, solo se cumplió en seis. Otro indicador alarmante, que muestra el detrimento de la calidad de vida del guatemalteco.

“Julliand (diplomática residente de Naciones Unidas en Guatemala) resaltó los resultados en el primer objetivo: erradicar la pobreza extrema; en donde, de las 13 metas que lo componen, uno se cumplió, seis no se cumplieron, tres tienen una evaluación negativa, uno está estancado y uno registra evaluación positiva, pero sin llegar a lo esperado.” (Prensa Libre, 2016, 11 ene)

La diplomática lamentó que “mientras el mundo va reduciendo la pobreza, en Guatemala ésta va en aumento”.

Según el informe de Segeplán, el país debía reducir hasta en 9.1 por ciento la cantidad de población que está en pobreza extrema nacional. Guatemala registra 52.8 por ciento de habitantes en pobreza y pobreza extrema, de los cuales el 39.8 por ciento es indígena y 13 por ciento no indígena. “De esta población, el 35.3 por ciento vive en el área rural y el 11.2 por ciento en el casco urbano”.

Según Ekaterina Parrilla (2016, Prensa Libre), la Secretaria de Segeplán, explicó que “casi la mitad de la población que vive en el área urbana habita en asentamientos precarios. Según los datos de la entidad, en el año 2000 era el 48 por ciento de la población y en el 2014 la cifra era de 44 por ciento, lo que indica que en 14 años se redujo solo 4 puntos porcentuales”.

El informe de Segeplán indica que de las 66 metas de los ocho ODM, se cumplió en:

1. Se redujo la proporción de niños menores de 5 años con peso inferior a su edad.
2. Relación entre niños y niñas en diversificado.
3. Relación entre mujeres y hombre en la educación superior.
4. Proporción de partos con asistencia de personal especializado.
5. Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar.
6. Se redujo la tasa de mortalidad de niñas y niños menores de 5 años.

Con los datos quedó demostrado que “en 25 años el país no ha podido avanzar”. La Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI, 2014) arrojó que la pobreza en el país se disparó y llegó a 59.3 por ciento, un incremento de 8.1 puntos

porcentuales con respecto del 2006. Dato que significa que unos 9.6 millones de guatemaltecos viven en pobreza, tomando en cuenta la proyección de población que hizo el INE para el año 2015 en 16.1 millones de personas.

En el 2011 ese indicador se registró en 53.71 por ciento, sin embargo, ejecutivos del Banco Mundial, que apoyaron en la elaboración de varias encuestas refieren que no es comparable con ese año porque se usó otra metodología.

También se disparó la pobreza extrema nacional la cual en el 2014 subió a 23.4% mientras que en el 2000 y 2006 se registró en 15.7% y 15.3% respectivamente, refiere la ENCOVI 2014 efectuada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y apoyada por el Banco Mundial.

El departamento de Totonicapán con 77.5% de su población pobre, es el tercer departamento más pobre del país después de Alta Verapaz y Sololá que presentan porcentajes de pobreza por encima del 80 por ciento se informó. Se tiene entonces que el departamento en cuestión tiene mayores dificultades para lograr desarrollo, equidad y riqueza de vida, estando en el tercer lugar de mayor pobreza, que no es igual a escasez, porque recursos naturales y culturales existen, pero no se han sabido maximizar y hacerlos productivos.

La ENCOVI del 2014 también detectó que de los 22 departamentos del país 18 aumentaron su porcentaje de pobreza entre 2006 y 2014 y solo cuatro lo disminuyeron. El mayor aumento en la incidencia de pobreza en este período, se dio en el departamento de Guatemala con 17 puntos porcentuales, se agrega.

En la ENCOVI, (INE, 2013) en la “Caracterización Departamental, Totonicapán 2014” se dieron estos indicadores para Totonicapán:

Porcentaje de pobreza y pobreza extrema 2006 y 2011: El departamento de Totonicapán presentó en 2011, un aumento de 1.0 puntos porcentuales en el

porcentaje de pobreza extrema. La pobreza total, aumentó en 1.4 puntos porcentuales respecto a 2006. En 2011, Totonicapán registró una incidencia mayor de pobreza total respecto del promedio Nacional (53.7%). (INE, 2013:25)

Para 2011 el municipio que presentó la tasa más alta de pobreza extrema rural fue Santa Lucía la Reforma, mientras que la tasa más baja la registró el municipio de San Cristóbal Totonicapán. (Gobierno de Guatemala-INE, 2013:25)

En relación a desarrollo económico, en el año 2011, el 100.0% de las empresas registradas en el Directorio Nacional Estadístico de Empresas (DINESE) se catalogó que el departamento en mención únicamente registra empresas pequeñas. (Gobierno de Guatemala-INE, 2013:31)

Del total de empresas clasificadas, el 49.6% se dedicó a: Comercio; le siguieron en orden de importancia, con 13.5%, Industrias manufactureras; y con 10.4%, Actividades inmobiliarias, actividades que en conjunto representaron el 73.5%. Las restantes ramas de actividad, representaron el 26.5% (Gobierno de Guatemala-INE, 2013:31)

Considerando la forma en que las empresas estaban legalmente constituidas en 2011, el 87.8% correspondió a Propietario Individual o Empresa Unipersonal; siguió en importancia: Sociedades sin Personería Jurídica, con 7.2%. Los dos tipos de organización legal mencionados, representaron en conjunto el 95.0% del total. (Gobierno de Guatemala-INE, 2013:31)

Es interesante observar las posibilidades de crédito y acceso al mismo en Totonicapán: El número de préstamos concedidos en el departamento durante 2013 fue de 23,424, cifra que representó el 0.3% del total nacional. Respecto de 2012, el número de préstamos en el departamento se incrementó en 4.7% (Gobierno de Guatemala-INE, 2013:33)

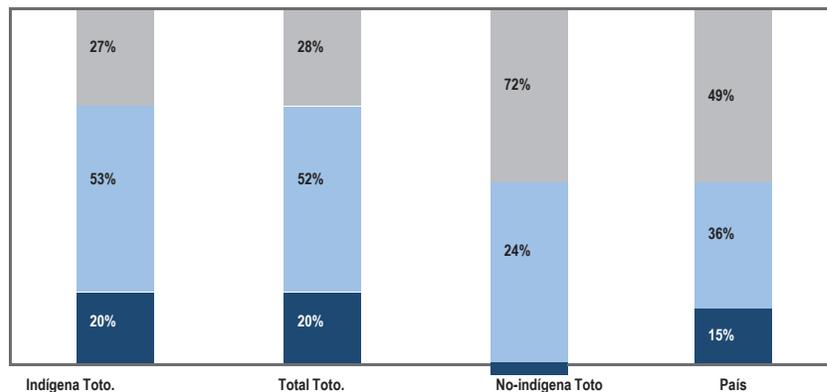
Otro dato estadístico interesante es lo que refleja la posesión de parque vehicular: El parque vehicular en el departamento durante 2013 fue de 28,895, cifra que representó el 1.1% del total nacional. Respecto de 2012, el parque vehicular en el departamento se incrementó en 5.9%. (Gobierno de Guatemala-INE, 2013:33)

Las anteriores cifras y otras contenidas en el presente informe de tesis, revelan el ínfimo desarrollo humano y social del departamento de Totonicapán, al compararlo con el de otros departamentos de la República de Guatemala, respecto de los cuales está en desventaja.

“El análisis final sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) demostró que, mientras el mundo avanza, Guatemala va en retroceso”. (Valery Julliard, 2016)

Es sabida la exclusión histórica de la que han sido objeto los pueblos indígenas, por ello presentan índices de pobreza más alarmantes. Las siguientes gráficas muestran lo anterior:

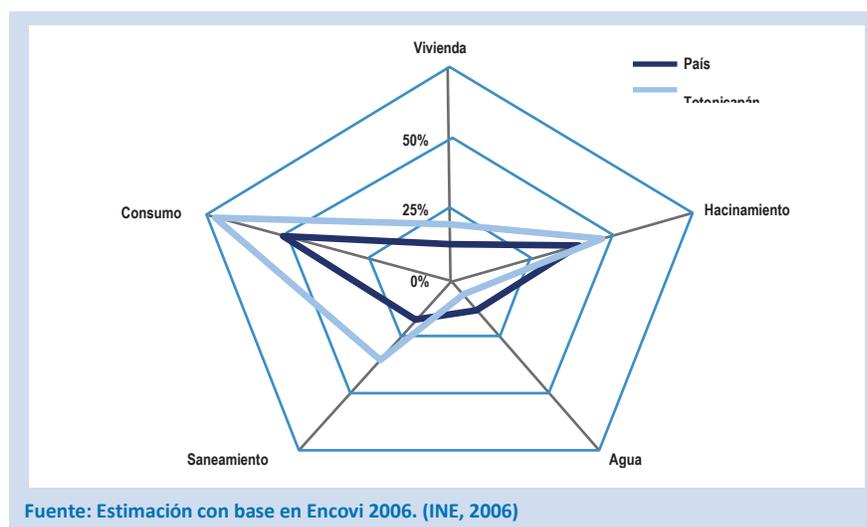
Gráfica 3: Departamento de Totonicapán (2006): Pobreza según etnicidad. Porcentaje de la población.



	Bajo extremo	Bajo	Medio bajo	Medio	Alto
Totonicapán	20%	51%	27%	2%	0%
Pais	15%	34%	37%	10%	4%

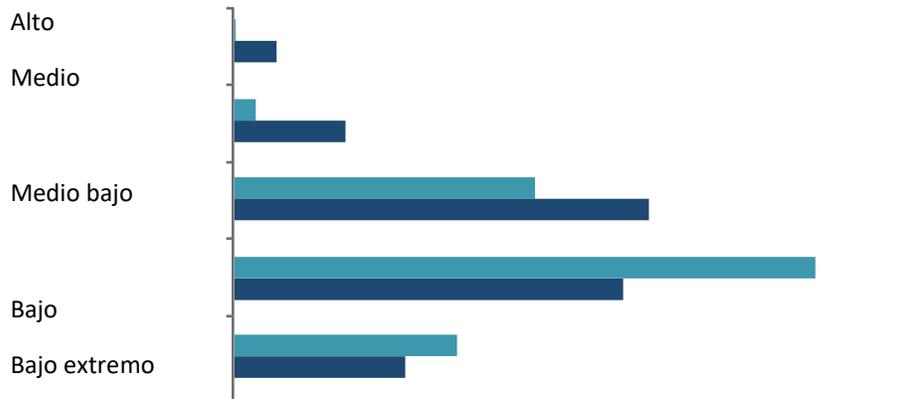
Fuente: PNUD. (2011) Cifras para el Desarrollo Humano. Totonicapán. Colección Estadística Departamental. Recuperado de: <http://www.desarrollohumano.org.gt/fasciculos/pdfs/d8.pdf> .

Gráfica 4:  
Departamento de Totonicapán (2006):  
Pobreza según distintas dimensiones. (% de los hogares.)



La situación de pobreza en el departamento de Totonicapán se perfila también según etnicidad. Como la pobreza es un fenómeno multidimensional admite diversos enfoques. Se deben considerar “privaciones específicas en las condiciones de vida de los hogares”. De esta forma, la propuesta de solución debiera contemplar seriamente los factores de etnicidad para avanzar en el tema, así como los ángulos de la gráfica anterior, los cuales se centran en vivienda, consumo, hacinaamiento, saneamiento y posibilidad del uso del agua para promover un desarrollo integral. Factores en los que debiera estar centrada toda Agenda de Gobierno en adelante.

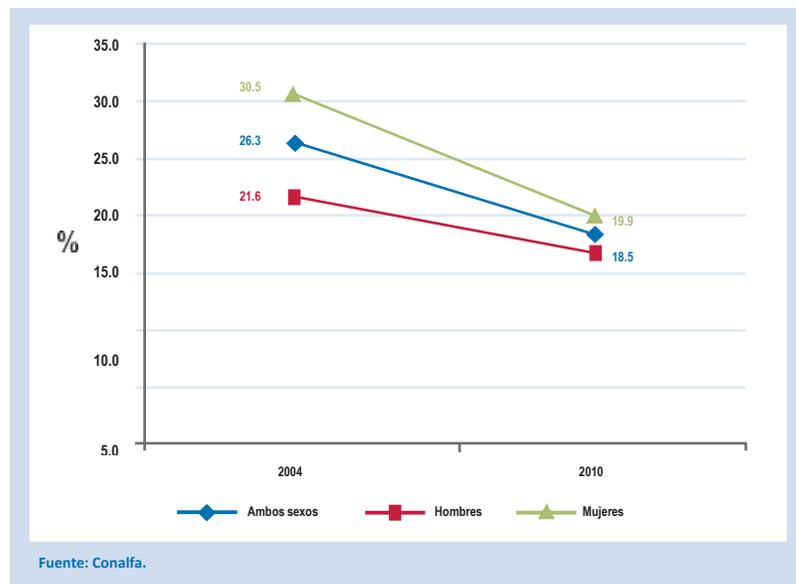
Gráfica 5: Estratificación socioeconómica. (% de población.) Totonicapán (2006)



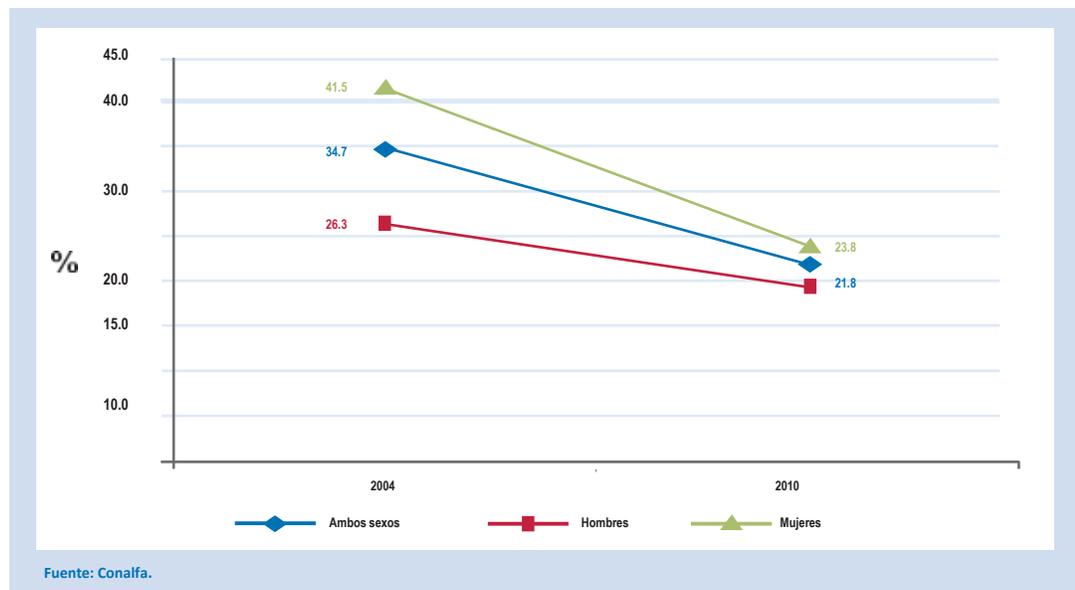
	Bajo extremo	Bajo	Medio bajo	Medio	Alto
Totonicapán	20%	51%	27%	2%	0%
País	15%	34%	37%	10%	4%

Fuente: Estimación con base en Encovi 2006. (INE, 2006)

Gráfica 6: Reducción del analfabetismo en la República (2004-2010)



Gráfica 7: Reducción del analfabetismo en el departamento de Totonicapán (2004-2010)



Fuente: CONALFA, citado por Cifras para el Desarrollo Humano, 2011

Según estos datos, la reducción del analfabetismo es moderada. Sin embargo, la reducción femenina parece ser un tanto mayor que la masculina. Ello podría indicar que las mujeres tienen más disponibilidad de tiempo para ir a aprender, mientras el hombre se dedica más al trabajo.

### 3) Índice de Desarrollo Humano –IDH- para Totonicapán:

El departamento de Totonicapán, se encuentra en desventaja en sus aspectos de IDH, salud, educación e ingresos, con respecto a otros departamentos como: Quetzaltenango, Escuintla, o la ciudad capital. La media e IDH se Halla en 0.526%, el promedio de índice de salud en 0.578%, el promedio del índice de educación en 0.461% y el índice de ingresos en 0.54, el deterioro social es consecuencia de las condiciones de pobreza y extrema pobreza existentes en el departamento. (PNUD. Cifras para el Desarrollo Humano, 2011)

#### 4) Condiciones de vida de la población

##### a. Calidad de vida en los municipios

Según los mapas de la pobreza, las condiciones de vida en algunos sectores, especialmente urbanos, es considerada media. Bajo, en comunidades rurales del interior, donde no se cumplen las demandas para tener una vida digna. Al interior del departamento (sobre todo en áreas rurales alejadas), se localizan, grupos familiares sin mayores posibilidades de ingresos, estudios y salud. La pobreza se constituye en un flagelo social predominante en el departamento, a excepción de los cascos urbanos, donde las condiciones y accesos a diversos servicios son mejores.

Existen brechas sociales en los municipios de Totonicapán. Éstas se relacionan “con una serie incalculable de disparidades y desigualdades sociales, económicas y políticas, que no permiten el desarrollo con calidad de vida de las personas de los municipios”. Se citan más acusadamente: San Bartolo Aguas Calientes, áreas de Momostenango, Santa Lucía La Reforma y Santa María Chiquimula, que son territorios alejados de la cabecera y con muchas dificultades de comunicación vial.

Las causas son limitaciones estructurales e históricas desde que los pueblos originarios fueron desplazados a tierras hostiles, que no eran las adecuadas para el desarrollo de las actividades productivas. Contribuyen la marginación y racismo prevaleciente en el departamento.

Totonicapán, es uno de los tres departamentos más pobres de Guatemala; que mantiene una pobreza de 76.21% y una pobreza extrema del 26.18% a nivel departamental<sup>21</sup>, todos sus municipios se hallan en esa situación.

---

<sup>21</sup> Mapas de la pobreza. SEGEPLAN. 2002. Citado por: Plan de Desarrollo Departamental. Totonicapán, 2011

La pobreza se ha vuelto una espiral terrible que crece sin detenerse; cada día las familias crecen y las oportunidades disminuyen. Desde el año 1986 en el que se inició la era democrática ha habido ocho períodos de gobierno con potestad para impulsar políticas públicas que mejoren las condiciones de vida de la población indígena, sin embargo, las políticas implementadas no sólo han mantenido sino más bien han ampliado la brecha de la desigualdad y discriminación entre la población en el acceso a las fuentes que generan desarrollo.

Esas condiciones de pobreza devienen en otras consecuencias como: desnutrición generalizada (municipios como San Andrés Xecul reportan un grado de 79.12%). Las oportunidades de trabajo son escasas, mal remuneradas y las opciones son de trabajos no calificados, coexiste un alto nivel de analfabetismo, especialmente en hombres y mujeres mayores de 25 años.

Otra problemática: “la falta de inversión, serios problemas de infraestructura vial, irregularidad en la prestación de servicios básicos y otras condiciones adversas que no permiten una vida digna”.

El departamento en general demanda atención inmediata en los sectores de: educación salud y seguridad alimentaria y generar condiciones estructurales, capacidad humana, inversiones en territorios estratégicos, que permitan el crecimiento y desarrollo económico, el involucramiento de las mujeres en el desarrollo, y la disminución de los factores que lo impiden. Sobresale la necesidad de mejor nivel de vida de su población.

Cuadro 5: Porcentajes de pobreza departamental vrs. nacional

Porcentaje de pobreza		
Nivel	Pobreza General	Pobreza Extrema
Departamental	76.21%	26.18%
Nacional	54.3 %	16.8 %

Fuente: Plan de Desarrollo Departamental, Totoncapán, 2011

b. Variables que definen las condiciones de vida de la población:

b.1 Economía:

La actividad económica de Totoncapán, se cifra en diversas actividades, como: agricultura, industria artesanal, comercio, finanzas y enseñanza, entre otras. Las ramas productivas, funcionan como “conglomerados no articulados, y no como sistemas productivos”. Obviamente hacen falta procesos planificados de producción con orientación de mercado y competitividad.

La agricultura es manual, poco tecnificada, minifundista, muy cíclica y vulnerable; las micro y pequeñas industrias son artesanales y familiares y son las más importantes en la generación de empleo.

“Con un 32% de participación; las actividades comerciales, registran una PEA considerada en 26%, y las actividades agrícolas con 25%; las actividades agrícolas se mantienen en la mayor parte de los municipios, como una actividad secundaria<sup>22</sup>. Debe ponerse atención a este tipo de economías para su impulso y potenciación”.

<sup>22</sup> XI censo nacional de población y VI de Habitación 2002. INE. Citado por: Plan de Desarrollo Departamental. Totoncapán, 2011

La PEA más significativa, se encuentra en la cabecera departamental por la concentración económica, y por la sobresaliente industria artesanal. En Momostenango el comercio y San Francisco El Alto posee un mercado importante de maquila. El resto de municipios, practican la fruticultura, la agricultura y el comercio.

Cuadro 6: Indicadores de la PEA –Población Económicamente Activa

Indicadores Municipales	San Cristóbal Totonicapán	Santa María Chiquimula	Santa Lucía La Reforma	San Bartolo Aguas Calientes	Totonicapán	San Francisco el Alto	San Andrés Xecul	Momostenango	Σ	Departamental
PEA total	9,396	9,069	2,975	1,820	32,867	13,761	4,519	22,943	97350	97,350
PEA Hombres	6,921	6,545	2,735	1,414	22,130	9,445	3,968	18,205	71363	71,363
PEA mujeres	2,498	2,599	259	407	10,930	4,386	561	4,820	26460	26,460
PEA agrícola	2,514	2,428	2,020	846	6,132	2,813	1,119	6,161	24033	24,033
PEA Comercio	1,550	3,449	612	350	5,478	3,042	913	9,922	25316	25,316
PEA industria	3,557	2,247	108	249	14,604	5,399	1,440	3,075	30679	30,679
PEA finanzas	105	24	4	13	507	61	18	159	891	891
PEA enseñanza	244	50	14	43	993	75	64	263	1746	1,746

Fuente: Plan de Desarrollo Departamental, Totonicapán, 2011

Reflejan las estadísticas que un 73% de los varones tienen mayor oportunidad de trabajo bien remunerado, mientras que las mujeres son un 27%. Ver Cuadro siguiente:

Cuadro 7: Diferencias de empleo entre hombres y mujeres

Indicadores de empleo	Tasas	
	Hombres	Mujeres
Tasa de participación en la PEA	79.02	54.24
Tasa de empleo específico	99.82	96.96
Tasa de empleo bruto	78.88	52.59
Tasa de sub empleo visible	11.34	11.41
Tasa desempleo abierto total	0.18	3.04
Tasa de desempleo abierto activo	0.18	2.79
Tasa de desempleo abierto pasivo	0	0.25
Tasa de desempleo total agregado	2.76	10.3
Tasa de desempleo oculto	2.58	7.49

Fuente: Plan de Desarrollo Departamental. Totonicapán, 2011

Como se mencionó en la página 168, en relación a la actividad económica del departamento, las cifras investigadas indican que la población económica activa más destacada se halla en la cabecera departamental como ocurre en la mayoría de los departamentos del país, hay concentración de las oportunidades de ingresos. Casos aislados como la industria maquilera de San Francisco El Alto y el comercio de Momostenango son sólo incipientes y no son más que esfuerzos aislados de producir por parte de comunidades que encontraron una vía, pero los resultados son igualmente desalentadores, según el Cuadro 7, tanto para hombres como para mujeres, aunque para éstas como tendencia nacional aparece la desventaja en cuanto a oportunidades de empleo o frecuencia del sub empleo, y es deficitaria su tasa de participación en la PEA, asumiendo un rol más bien pasivo, marcado por la cultura y la educación doméstica recibida y en las escasas oportunidades de formación, educación y capacitación.

## b.2 Actividades Económicas

La carta de presentación del estudio *Mejoras para la Empleabilidad*. Totonicapán. 2013-2014. (2014), rubricada por el entonces Ministro de Trabajo y Previsión Social, indica:

"El departamento de Totonicapán ha sido uno de los más golpeados por la desnutrición, lo cual pone en peligro a muchas familias de todos los municipios. Las escasas oportunidades de empleo y generación de ingresos agravan la problemática".

Este estudio persiguió presentar un panorama de la situación y dinámica del mercado laboral del departamento, detectar las necesidades reales de formación y capacitación que permitan a los trabajadores tener más y mejores oportunidades de acceso a un empleo formal, digno, decente y de calidad y buscar el fortalecimiento de los perfiles ocupacionales a nivel local; para lo cual se presentan los datos recabados por la encuesta base del estudio, que son: entorno empresarial, entorno económico, situación del empleo y formación y capacitación para el trabajo.

El Objetivo General del estudio era:

"Identificar las potencialidades productivas a nivel local, así como el desarrollo de la mano de obra y la mejora de la cualificación tanto técnica como profesional de la población, para generar información pertinente para el establecimiento de políticas públicas que contribuyan a mejorar la empleabilidad de la población."

Los Objetivos Específicos se desglosan en: a) Describir el tejido empresarial del departamento haciendo énfasis en el sector formal e informal. b) Identificar y describir los focos de desarrollo económico local, evidenciado a su vez el comportamiento productivo del tejido empresarial. c) Evidenciar la dinámica del mercado laboral en el departamento, evaluando el trabajo decente y de calidad a nivel local. d) Detectar fuentes de empleo, previendo las necesidades de personal y contratación de mano de obra por perfil ocupacional y familia ocupacional. e) Establecer las necesidades de formación y capacitación para el trabajo por perfil y familia ocupacional respectivamente.

En relación al entorno empresarial, este capítulo presenta un contexto situacional de las empresas en el departamento de Totonicapán. En una primera parte se describe: A qué se dedican las empresas, es decir cuáles son las actividades económicas con mayor representatividad en el departamento; también se describe el tamaño de las empresas y cuál es el ciclo de vida de las mismas. En una segunda parte se presenta un breve análisis acerca del sector informal en el departamento, tomando como puntos de partida: La cobertura de la seguridad social, la contribución al sistema tributario nacional y el tamaño de las empresas medido por el número de sus trabajadores.

Según la encuesta la actividad económica con mayor representatividad es el Comercio al por mayor y al por menor con un porcentaje de participación dentro de la muestra de 69.2% (581 empresas), mientras que las Actividades Inmobiliarias representan el 6.8% (57), seguido de las empresas pertenecientes a las Actividades de Hoteles y Restaurantes con el 6.0% (50). Las Industrias Manufactureras constituyen el 5.8% (49) mientras que las 103 empresas restantes de la muestra, es decir el 12.3%, se encuentran distribuidas en otras actividades seis actividades económicas: Enseñanza, Intermediación Financiera, Otras Actividades de Servicio Comunitario, Servicios Sociales y de Salud, Suministro de Electricidad, Gas y Agua y por último Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones.

Actividades Económicas Específicas. Cada una de las actividades económicas antes mencionadas se desagrega en actividades más específicas, que serán representadas más adelante en un cuadro por actividad.

### b.3 Comercio al por mayor y al por menor:

En el sector comercio las actividades específicas con mayor representación son: Comercio al por menor en almacenes no especializados con el 37.0%, incluyendo tiendas de barrio y abarroterías. El 27.0% de las empresas y negocios del sector

pertenece al Comercio al por menor de productos textiles, prendas de vestir, calzado y artículos de cuero. El Comercio al por menor de aparatos, artículos y equipo de uso doméstico representa el 13.1% del sector, otras actividades importantes son el Comercio de productos de ferretería y el de productos farmacéuticos. El resto de actividades específicas representa un 12.0% del total de empresas del sector.

#### b.4 Actividades Inmobiliarias

En esta actividad económica las actividades específicas que tienen mayor participación son: Otras actividades de informática con el 43.9%, seguidas de las actividades jurídicas con el 36.8%. Otras actividades que se presentan como parte importante son: Mantenimiento y reparación de maquinaria (7.0%) y Actividades de contabilidad (5.3%) entre otras.

#### b.5 Hoteles y Restaurantes

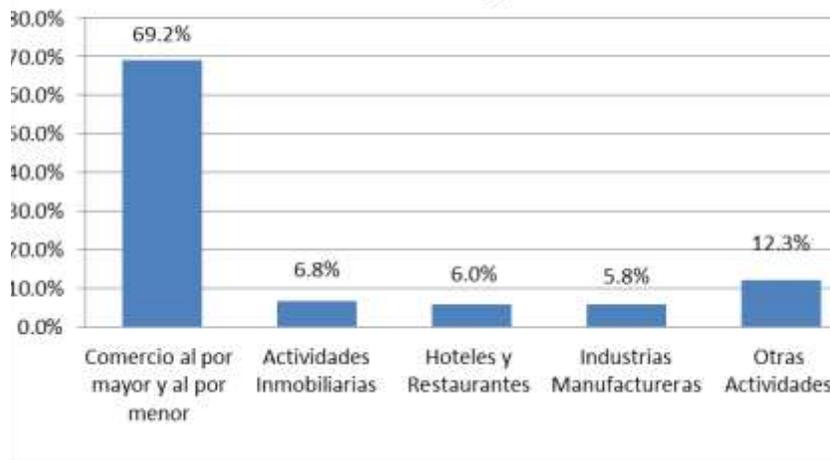
En este sector la actividad restaurantes, bares y cantinas es la actividad principal con el 76.0% de participación, seguido de los hoteles, campamentos y otros tipos de hospedaje temporal con 22.0%.

#### b.6 Industrias Manufactureras

En esta actividad la Fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de piel representan el 24.5% dentro de las actividades específicas, mientras que la Elaboración de productos de panadería representa el 20.4%. El 16.3% de la Industria del departamento se dedica a la Fabricación de muebles. Por otra parte, se encuentran la fabricación de productos textiles, la Fabricación de productos elaborados de metal y otras actividades pertenecientes a la industria manufacturera.

Gráfica 8: Guatemala, Totonicapán

Empresas por Actividad Económica, Julio 2013



Fuente: Gobierno de Guatemala. *Mejoras para la Empleabilidad*.

Totonicapán. 2013-2014. (2014:14)

Por otra parte, la migración laboral es histórica, lo cual se interpreta sociológica, política, económica y socialmente. La misma se genera hacia las ciudades cercanas y hacia la cabecera misma. Existe también el llamado comercio pendular, hacia la costa sur y el oriente, basado en la compraventa. Se identifica que existe migración a los Estados Unidos, calculándose, que hay un millón doscientos mil de guatemaltecos en el extranjero (Organización Mundial de los Migrantes, 2007).

La mayor cantidad de migrantes, son de los municipios y aldeas. En el 2007 había 395,324 personas en Estados Unidos. “De cada 100 familias, 20 tienen uno o dos familiares en dicho país. Ello representa el 0.3 de las remesas nacionales, o sea, \$ 66.646997 millones de dólares anuales; es el porcentaje más bajo de migrantes de todo el país, sólo después de El Progreso. También se da el fenómeno de migración interna, hacia las fincas de Retalhuleu, Mazatenango y de la franja

costera. Un promedio del 20% de la población del departamento vive de las remesas familiares”. (Organización Mundial de los Migrantes, 2007, cit. por Plan de Desarrollo Departamental, Totonicapán)

#### b.7 Análisis Sectorial de Salud:

Es clave concentrar la mirada en que Totonicapán se caracteriza, por tener serios problemas de salud, provocados por diversos factores sociales, económicos y políticos. La salud poblacional, está deteriorada, los servicios se consideran irregulares afectando seriamente a población denominada vulnerable, especialmente la mujer, ancianos y la niñez.

El presupuesto de salud, representa el 0.13%, en forma similar a Sololá y Chimaltenango. Está por debajo de lo asignado a Retalhuleu, Quetzaltenango y Guatemala. Los impactos del sector salud, son indeseables; la población resiente que la cobertura no es satisfactoria. A nivel departamental la cobertura es de 38% a 40%. Sólo en San Cristóbal Totonicapán es de 65%.

En Momostenango hay una cobertura más amplia comparado con San Bartolo Aguas Calientes y Santa Lucía, municipios alejados de la cabecera, la situación de salud es insatisfactoria, pues apenas alcanza un 40%.

Con certeza puede decirse que Totonicapán en general poco contribuye en el cumplimiento de los ODM (Objetivos del Milenio). La última medición realizada en el año 2009 por la SIGSA, refiere que la tasa de mortalidad infantil, en niños menores de cinco años, es de 40.04 x 1000 nacidos vivos, que representa un 4.01%, mientras que la meta mínima nacional ODM es de 37 x 1000, o sea, 3.7%. Esto quiere decir, que la brecha es de 3.04 y que debiera haberse reducido para el año 2015. Deberán continuarse acciones para erradicar al máximo dicha tasa de mortalidad.

“Respecto a la tasa de mortalidad infantil de menores de un año, se pretende que para el año 2015, se cumpla la meta de país ODM: 24 x 1000 nacidos vivos; Totonicapán presentaba en el año 2009 un 32.12 x 1000 (3.21%) nacidos vivos, eso implica que la brecha es de 8.12; lo que significa, que se halla entre los departamentos más altos en cuanto a la tasa de mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos (23%) similar a Sololá (23%), San Marcos (22%), Alta Verapaz (23%), Petén (23%), Jutiapa (25%) y Santa Rosa (29%)”.

Según SIGSA<sup>23</sup> 2009, reporta que la razón de mortalidad materna para el departamento es de 136.91 x 100,000 nacidos vivos; la meta nacional 2,015 es reducir a 62 x 100,000 nacidos vivos. La brecha actual es de 74.91.

En cada municipio existe un centro de salud “B” teóricamente con capacidad de atención a 2,000 personas, así como de 1 o 2 puestos de salud.<sup>24</sup> Se calcula la existencia de 9 centros de salud, y 25 puestos de salud a nivel departamental. Momostenango tiene 7, Totonicapán cabecera, 5; y los demás municipios tienen un promedio de 2.<sup>25</sup>

Existen 188 centros comunitarios. Los prestadores de servicios han aumentado a 11, unidades notificadoras hay 35. El IGSS reporta, 8 camas para los afiliados al mismo.

Factor en contra es que el clima frío, “la ausencia de mecanismos de defensa corporal, la falta de medidas preventivas, la falta de medicamentos, insalubridad, la falta de agua potable, y las adversas condiciones de vida de la mayor parte de la población, contribuye a hacerlos vulnerables ante enfermedades”.

---

<sup>23</sup> Datos de SIGSA para el año 2009. Citado por: Plan de Desarrollo Departamental. Totonicapán, 2011

<sup>24</sup> Recopilación informativa lograda de los diagnósticos municipales, SEGEPLAN 2010. Citado por: Plan de Desarrollo Departamental. Totonicapán, 2011

<sup>25</sup> Memoria de labores, área de salud departamental, 2009. Citado por: Plan de Desarrollo Departamental. Totonicapán, 2011

La morbilidad causada por enfermedades respiratorias, resfriados comunes, amigdalitis aguda, neumonía, bronconeumonía, parasitosis intestinal, escabiosis <sup>26</sup>, diarreas, infecciones intestinales cirrosis hepática, alcoholismo es la principal.

En cuanto a la relación público/privada entre las instituciones puede decirse que la cooperación entre instituciones, se da por la relación entre las ONG y entidades gubernamentales. La cobertura en salud, ocurre principalmente en las jurisdicciones y centros comunitarios de salud. La presencia de Visión Mundial, CMM, APADER, ADISS, ASOSAM, Asociación “Toto Integrado”, entre otras, apoya procesos importantes de salud desde una visión alternativa, de una u otra manera. También es importante el rol de las comadronas, quienes atienden por lo menos, un promedio del 90.57% de partos a nivel del departamento.

Los diagnósticos municipales reflejan que, al interior del departamento, especialmente en las comunidades de los 8 municipios, tienen una baja producción de granos básicos como maíz y frijol. “Tampoco existe variedad de alimentos, calidad, acceso y disponibilidad de los mismos. La producción de granos básicos no llega a cubrir el primer semestre de alimentos familiares, la mayoría de estas familias, tiene un promedio de uno a dos cuerdas de terreno para este tipo de producción, y producen de 2 a 3 quintales de maíz, que para familias numerosas de 8 o 10 miembros, es insuficiente”.

Según los datos recientes del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el promedio de desnutrición crónica en el departamento es de 77.11%. En la mayor parte de los municipios existe un promedio alto de desnutrición crónica: en San Andrés Xecul, el índice más alto es de 80.55%, en Santa María Chiquimula es de 73.6%, y en Momostenango, de 70.4%; en el resto de municipios, el problema persiste en menor grado, ya que sus indicadores son de: 50.8%

---

<sup>26</sup> CIE10 B86. “La **escabiosis** o sarna es una enfermedad de la piel causada por el ácaro parásito *Sarcoptes scabiei*, llamado comúnmente arador de la sarna”. Recuperado de: <https://es.wikipedia.org/wiki/Sarna>

En cuanto a desnutrición aguda, el municipio que menos problemas tiene es San Cristóbal Totonicapán, no así, el resto de municipios cuyos indicadores son de 2.8%. El comportamiento departamental es elevado, si se toma en cuenta, que a nivel nacional el promedio es de 43.4%

“La prevalencia de la desnutrición crónica y la desnutrición aguda, pone en riesgo alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio”<sup>27</sup>. Ello indica que más de la mitad de la población nace, vive y muere desnutrida. En consecuencia, el rango de vulnerabilidad, a la inseguridad alimentaria en la que se encuentra el departamento es alto.

La producción de granos básicos está en riesgo continuo, por la escasez de lluvias, presencia de vientos huracanados, sequías, caída de heladas, etc. todo lo cual es perjudicial para la disponibilidad de alimentos en las familias.

Según el informe, la SESAN es la institución que tiene presencia, y genera coordinación con otras instituciones gubernamentales, y no gubernamentales, comprometidas con la seguridad alimentaria del departamento. La misma es encargada de crear comisiones municipales de seguridad alimentaria nutricional (COMUSAN), las cuales están creadas en la mayor parte de municipios, excepto San Andrés Xecúl, en donde está en proceso. Al parecer SESAN genera monitoreo poco sistematizado, además “ha realizado un barrido nutricional en el departamento con apoyo de MSPAS y de los distritos municipales”, además de apoyar acciones de entrega de alimentos a nivel de los municipios, con apoyo del Programa Mundial de alimentos y el MAGA.

---

<sup>27</sup> Objetivo 1: erradicar la pobreza extrema y el Hambre. Meta 2: reducir a la mitad entre 1990 a 2015 el porcentaje de personas que padecen Hambre; ello significa que si más de la mitad de la población totonicapense padece Hambre, por lo menos un promedio de 125 mil personas deben dejar de padecer hambre para el 2015. Citado por: Plan de Desarrollo Departamental. Totonicapán, 2011

## b.8 Seguridad alimentaria

Factor clave para la supervivencia, la seguridad alimentaria consiste en el acceso de las personas a suficientes alimentos, seguros y nutritivos, en todo momento, tanto física como económicamente, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias. Ello se traduce en llevar una vida activa y sana. En la actualidad “eso no es una realidad concreta en el departamento de Totonicapán”. Los casos de desnutrición crónica y aguda se incrementan casi en progresión geométrica, con el impacto negativo que eso tiene en la población<sup>28</sup>.

Los diagnósticos municipales, reflejan que, al interior del departamento, especialmente en las comunidades de los 8 municipios, existe una baja producción de granos básicos como maíz y frijol; no existe variedad de alimentos, calidad, acceso y disponibilidad de los mismos. La producción de granos básicos no llega a cubrir el primer semestre en alimentación familiar. La mayoría de las familias tiene en promedio una o dos cuerdas de terreno para este tipo de producción. De ello obtienen de 2 a 3 quintales de maíz, insuficiente para familias de 8 o 10 miembros.

Por ello, la prevalencia de desnutrición crónica y aguda, pone en riesgo alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio. O dramático es que significa que más de la mitad de la población nace, vive y muere desnutrida. Es el departamento que tiene el rango de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria más alto.

## b.9 Educación:

Otro punto clave para enfocarse es la educación del departamento de Totonicapán, avanza en el marco de una serie de políticas de educación con

---

<sup>28</sup> Encuesta nacional materno infantil 2008/2009, Informe Nacional de Desarrollo Humano PNUD 2010 Citado por: Plan de Desarrollo Departamental. Totonicapán, 2011

vigencia nacional y que pretenden la mejora sustantiva en todos sus órdenes para el desarrollo educativo departamental.<sup>29</sup>

A nivel general, la educación pre primaria, y primaria en Totonicapán impactan y avanzan rápidamente, su cobertura, es amplia, debido a la implementación de la gratuidad, casi logra cumplir la meta en cuanto a ODM; se reconocen los avances educativos como una fortaleza importante, se discute la calidad educativa en el departamento, en aspectos de pertinencia educativa, Horarios, curricula educativa, instalaciones, mobiliario, etc.

En el año 2010, según el anuario del MINEDUC, Hay 35 estudiantes por cada docente; se advierte que, para el caso del área rural, los alumnos deben considerar: distancias, tiempo y riesgos que deben enfrentar para satisfacer la necesidad educativa.

Deben considerarse criterios de cobertura, calidad, importancia, las variables en sus distintos niveles, el centro de capacitación técnica, y el centro de enseñanza para otros idiomas, es en Momostenango. Totonicapán cabecera y Santa María Chiquimula es donde se concentran los servicios de educación.

Existen 203 centros educativos de pre primaria con orientación bilingüe, y 71 centros monolingües; 236 centros educativos a nivel primaria monolingües y 58 bilingües; 23 centros monolingües del nivel medio. Aunque se definen centros bilingües, en la práctica en realidad la educación que se suele brindar es monolingüe, ello influye en la población para que soliciten que la educación sea en el idioma materno y que los contenidos obedezcan a la identidad propia. Punto

---

<sup>29</sup> “Existen políticas públicas en educación, orientadas al fortalecimiento de la profesionalización y desarrollo sociocultural del docente, con ellas se pretende el avance en la profesionalización de técnicos y docentes para fortalecer la educación extraescolar” Citado por: Plan de Desarrollo Departamental. Totonicapán, 2011

discutible desde los puntos de vista cultural, de identidad y de competitividad, los cuales a veces están reñidos.

El análisis del comportamiento de los principales indicadores del departamento, refieren avances positivos, la tasa neta de cobertura en pre primaria, logra un 51%, la tasa neta de cobertura a nivel primario es de 92.60%, básico 29.26% y diversificado 5.45%<sup>26</sup> el índice de alfabetismo es de 74.67%, mientras que el analfabetismo en el año 2010, se ubica en un 25.33%; de los cuales, Hombres ascienden a 80%, mientras que las mujeres analfabetas son 53%<sup>27</sup> el analfabetismo debe ser reducido al 2015 dando cumplimiento a los ODM.

Se reconoce que en el departamento existe, equidad educativa de género a nivel de municipios como a nivel departamental; en el nivel primario, la relación entre niños y niñas es de 0.96, en el nivel básico de 1.0129, en cambio, en la educación diversificada, se detecta que existe un serio déficit<sup>30</sup>.

La apreciación general que se tienen de los ODM, es más cuantitativa que cualitativa. En el tema del analfabetismo, Totonicapán, Alta Verapaz, Sololá, y Chiquimula, son los departamentos que menos porcentaje de alfabetismo tienen con respecto al resto de departamentos.

En la mayoría de las cabeceras municipales, las condiciones de infraestructura educativa son regulares y buenas; más al interior de las aldeas, cantones y comunidades del interior de los municipios, “las condiciones son precarias” relata el informe.

---

<sup>30</sup> Sistema de Información Educativa, MINEDUC, 2009. Ministerio de Educación, Estadísticas, principales indicadores de Educación en el Departamento de Totonicapán, año 2007. Citado por: Plan de Desarrollo Departamental. Totonicapán, 2011

#### b.10 Cultura y recreación:

“La cosmovisión maya es piedra angular, que rige la vida y el destino de los mayores”. Desde este punto debe analizarse todo el desarrollo cultural y también el tema recreativo. El uso del traje indígena, especialmente por las mujeres es bastante ornamentado, lo cual se considera que resalta su belleza natural. En los varones es más simple o han dejado de utilizarlo por el costo y por exigencias laborales y culturales. El ejercicio y práctica del idioma maya K'iche' es el que prevalece. Es más utilizado por la mujer y existen lugares donde se expresan exclusivamente en el idioma materno y no hablan español.

Debe agregarse el conocimiento y uso de la medicina tradicional, basada en el conocimiento de la herbolaria, lo cual observan fielmente, así como el común uso del servicio que ofrecen las comadronas, especialmente en las áreas rurales, por tradición y por la dificultad de interconexión con centros hospitalarios. En los cascos urbanos esto ha variado.

Los sitios arquitectónicos que destacan son el teatro municipal, con un estilo de tipo colonial, lugar donde se realizan eventos culturales importantes. Se “convierte en marco de actividades culturales, folklóricas y artísticas, principalmente, la elección de la reina indígena, y de la reina de la feria departamental en honor a San Miguel Arcángel”. La iglesia Catedral cuya estructura también es de tipo colonial. En el centro urbano de la cabecera, existen muchas casas antiguas construidas de adobe, que conservan un estilo colonial, poseyendo patios amplios, jardines, corredores con piso antiguo, techo de teja, paredes gruesas y encaladas.

Existen seis canchas polideportivas, especialmente en las cabeceras municipales. Se identifica una academia comunitaria de arte, con especialidad en artes plásticas, que fue creada en el año 2007 y la Escuela Regional de Música Gerardo Tzul, con especialidad en marimba.

Se han realizado eventos como el I Encuentro Centroamericano de Escritoras Indígenas y Afro-descendientes, donde se desarrolló el tema: “Recuperando nuestra palabra”, con participación importante de intelectuales mayas y afro descendientes.

También se realizó, la II Feria Cultural y Artesanal basado en el tema: “El desarrollo de Totonicapán esta en tus manos, consume artesanías y también te beneficiará a ti”. Evaluando, son pocas las acciones, que efectivamente se desarrollan para el desarrollo cultural local; en el MICUDE, únicamente hay dos personas que atienden todo el departamento. Este factor ha sido relegado. (Plan de Desarrollo Departamental, Totonicapán, 2011:27)

#### b.11 Acceso a fuentes de ingresos o trabajo:

Tema tan importante para la supervivencia de cualquier lugar, se entran a analizar las distintas fuentes de acceso al trabajo y la economía en el departamento.

#### b.12 Principales actividades productivas

El sector primario es el que se prioriza, basándose en la agricultura de subsistencia. Las familias “por costumbre, cultura y necesidad son campesinos agricultores”. Se dedican a la siembra del maíz, frijol, ayote y otros granos para la seguridad alimentaria familiar estacional.

Sin embargo, aparte de esta economía de autoconsumo existe en la localidad una producción tecnificada de hortalizas diversas y arveja china para exportación, que está cobrando auge. Se dan 26 sistemas de riego. En todo el departamento se cultiva, pero especialmente en: San Cristóbal Totonicapán, la cabecera departamental, Momostenango y Santa María Chiquimula, (un total de 111.87 mz. o sea 1,788.48 cuerdas de terreno) que logran una producción diversificada de hortalizas.

Lamentablemente, “no existe una estrategia departamental que las integre e impulse competitivamente a otros mercados”. Más bien ocurre como iniciativas privadas de productores locales y de oriundos del municipio de Almolonga, los cuales se convierten en productores e intermediarios potenciales, teniendo ya experiencia de comercialización a nivel nacional y centroamericano.

Los cultivos son principalmente: tomate, papa y hortalizas; fruticultura (incluyendo cítricos, naranja, limón y lima), cultivados en las zonas bajas de Momostenango, Santa Lucía La Reforma, San Bartolo Aguas Calientes y Santa María Chiquimula.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la República de Guatemala (MAGA) es el encargado de atender los asuntos relacionados con el régimen jurídico que rige la producción agrícola, pecuaria e hidrobiológica y las que tienen por objeto mejorar las condiciones alimenticias de la población, la sanidad agropecuaria y el desarrollo productivo nacional. (Wikimedia Commons, Inc. ,2017)

Según el MAGA<sup>31</sup>, en la década del año 2000, se estimó que el 36.6% de las tierras totonicapenses tenían vocación agrícola. De un total de 45,937 hectáreas de terreno, las mismas, bien aprovechadas, podían generar suficiente producción para el consumo, y para la comercialización. El 49.4% restantes son tierras de vocación forestal, como otra alternativa importante de explotación o uso futuro en el desarrollo del departamento.

Una actividad agropecuaria alternativa se desarrolla en todos los municipios: es la crianza casera de aves de corral, cerdos, vacas, conejos, ovejas. Actividades tradicionales realizadas en su mayoría mujeres. Su estilo de comercialización es aún individual e informal. Una parte de esta producción es consumida en fiestas

---

<sup>31</sup> PLAMAR. Información Estratégica MAGA, 2005. Citado por: Plan de Desarrollo Departamental. Totonicapán, 2011

familiares y autoconsumo. Se desconocen las prácticas de silvicultura, caza y pesca en el departamento.

Por otra parte, el sector industrial artesanal, descansa en bases familiares. Son importantes actividades: la producción de ropa, desde el concepto actual de maquila. Se perfila como potencial en San Francisco El Alto, y genera una comercialización millonaria a nivel local, y nacional. También se confeccionan camisas y pantalones industrialmente en Santa María Chiquimula. Se elaboran los conocidos ponchos de lana en Momostenango.

San Cristóbal presenta un diverso desarrollo en: “agroindustria de lácteos y conserva de frutas; morería, “blockeras” (fábricas de block para la construcción) y tejeduría especialmente (cortes típicos, güipiles, fajas, servilletas, manteles, perrajes, blusas bordadas).

Existe un ramo de producción de cerámica variada, existiendo artesanos especializados en cerámica vidriada (cabecera de Totonicapán) para exportación. Están también los artesanos de la ebanistería.

La industria formal y la minería no se han desarrollado en el departamento. “Totonicapán es un departamento muy artesanal; diferente a Quetzaltenango, que se especializa en servicios, y Huehuetenango, con la producción de café”. Las “posiciones económicas deben considerarse estratégicamente, para generar un desarrollo alternativo, basado en alianzas estratégicas territoriales, importantes entre estos departamentos”.

En lo que se refiere al sector terciario (Servicios), el comportamiento de la generación de bienes y servicios es incremental, como actividad económica informal, lo cual es reflejo de las tendencias mundiales y resultado del “comercio al por menor, donde vendedores ambulantes, ofrecen de todo, y para todos, especialmente en las áreas urbanas de cada municipio”.

El comercio al por mayor, está caracterizado por abarroterías, centros de distribución, centros comerciales, que son visibles, en las cabeceras municipales, así como, los comerciantes pendulares, que tienen una sobresaliente capacidad de incursionar mercados regionales y nacionales.

Como en la mayoría de departamentos, la comercialización es mucho más dinámica en la cabecera departamental y municipal, por el grado de conectividad desarrollado y porque la infraestructura es mejor, que en el interior de cada municipio.

La bancarización de la población está surtida en la cabecera departamental con servicios bancarios y financieros formales de entidades como: BANRURAL – Banco de Desarrollo Rural-, BAM –Banco Agrícola Mercantil-, Banco Industrial, Banco Reformador, Banco G&T- Continental, Banco de Crédito S.A. y varias cooperativas, como: COSAMI, REFICOM, Génesis Empresarial, FUNDAP, CODINO, Cooperativa Salcajá RL, Fondos de América R.L., y Alianza Indígena. (Plan de Desarrollo Departamental Totonicapán, 2011)

El Monitor de Noticias Económicas de COPADES (2014) afirma que la informalidad y una débil cobertura médica son las principales deficiencias a las que se enfrentan los trabajadores de al menos cuatro departamentos del norte y el occidente del país. Los resultados son parte del estudio “Mejoras para la empleabilidad en los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz y Totonicapán”, a cargo del Observatorio del Mercado Laboral del Ministerio de Trabajo, con apoyo de otros organismos.

Revelan que la informalidad en Alta Verapaz llega a 82%. Es decir que 8 de cada 10 empresas se encuentran en esta situación, mientras que en Quiché es del 55%, en Huehuetenango del 48 % y en Totonicapán, de 49%. (Prensa Libre/El Periódico, 9/4/2014, cit. por COPADES, 2014)

### b.13 Infraestructura productiva comercial.

La infraestructura productiva y comercial ocurre en centros comerciales pequeños, (ciudades o cascos urbanos, plazas de mercados informales al interior del departamento). Existen dos días de plaza a la semana.

Presentan problemas de comunicación (vías adecuadas) algunas aldeas, cantones y parajes de los ocho municipios. “Los caminos son peatonales, las carreteras en gran porcentaje son de terracería, en mal estado en tiempos de lluvia, en tiempos secos provocan polvo, y dificultan el transporte de mercaderías a otros lugares”.

En “las cabeceras municipales y la departamental, la conectividad es fluida y vigorosa; las carreteras son en su mayoría asfaltadas, exceptuando, a San Bartolo Aguas Calientes y Santa Lucía La Reforma, que pasan serios problemas para conectarse a la cabecera departamental”.

La tejeduría incluye la “producción de cortes, güipiles, fajas, servilletas, cortinas, perrajes, cintas, manteles y mantas, se localiza principalmente en Chotacaj; Vásquez; Juchanep; Paquí; Cojchac; Coxom; Paxtoca, en el Casco Urbano; Chipuac, y; Poxlajuj, animando economías externas positivas, como devanado de hilos; urdida; amarre; tinta de labores, y; preparación de la trama”.

En cuanto a la carpintería se da “la producción de mesas, sillas, roperos, trinchantes y camas, se localiza principalmente en las comunidades de Pachoc; Chimente; Mactzul; Paquí; Xecsacmaljá; Barraneche; Concordia, y; La Esperanza, animando procesos de comercialización “(SEGEPLAN, 2009<sup>a</sup>, cit. por Deguate.com, 2009). En relación a la talabartería, que incluye la producción de sandalias, cinchos, zapatos, caites, bolsas, carteras, llaveros, monederos, se localiza principalmente en las comunidades Chiyax; Nimasac; Casco Urbano; Chipuac; Chuixchimal, derivándose de estas actividades procesos importantes de comercio.

También se localizan actividades de confección, incluida la producción de pants, chumpas, pantalones y otras prendas. Esta aglomeración productiva se presenta principalmente en las siguientes comunidades Casco Urbano; Nimapá; Juchanep; Paquí, y; Chotacaj. De las actividades de esta aglomeración productiva se generan procesos importantes de comercio.

Sin que se ubique en lugares bien definidos, en el municipio también se localizan actividades especializadas de comercio, principalmente al por mayor, especialmente de ropa, medicina natural, especies y paca. Estas actividades se localizan principalmente en las siguientes comunidades: Casco Urbano; Paquí, y; Chiyax. Del desarrollo de estas actividades se anima las actividades de comedores y tiendas.

#### b.14 Mercados

Los principales mercados se ubican en la cabecera departamental y en las cabeceras municipales. El mercado más importante y grande es el de San Francisco El Alto, donde las transacciones de ropa, se llevan a cabo con compradores nacionales, de países de Centroamérica y parte de México. Hasta el momento, no se identifica un mercado internacional directo, del tipo exportaciones.

#### b.15 Situación de acceso al empleo:

Respecto al mercado de trabajo se considera que un volumen bastante significativo del empleo de los pobladores del municipio lo generan el autoempleo en una diversidad de actividades, que van desde la agricultura de subsistencia hasta el comercio, de tal cuenta que los habitantes con los recursos con que cuentan se convierten en oferentes y demandantes de su trabajo y el trabajo de su familia.

Resultado de esa dinámica, algunos productores prósperos, ha posibilitado la concentración de capital, lo que ha derivado en el trabajo en casa de algunas actividades específicas, principalmente en el caso de la producción de textiles.

“En cuanto a la fuente u origen del empleo u ocupación, considerado esto desde la perspectiva del origen de los flujos de trabajadores y de las unidades productivas con capacidad para generar empleo o autoempleo, se determinó que quien alcanza el mayor indicador es la cabecera municipal con un 56.25; le sigue Nimapá con un indicador de 50; finalmente Nimasac y Tierra Blanca alcanzan un indicador de 43.75. El resto de comunidades sin alcanzar indicadores muy bajos, están por debajo de estos tres grupos de lugares poblados”. (Deguate.com, 2009)

La generación de ingresos para satisfacer las necesidades de los habitantes del municipio resulta ser uno de los mayores problemas, porque si bien el municipio cuenta con alguna infraestructura productiva, ésta no alcanza a atender la necesidad de ingresos de toda la población. En ese marco, lo que se conoce es que hasta 2006, el indicador de pobres alcanzaba a casi 66.06%, y los extremadamente pobres llegaban casi a 14.25%, muestra de la marginalidad en que se encuentra la población del municipio (PNUD, 2006).

La distribución del ingreso en función de la dinámica poblacional se analiza a partir de los resultados obtenidos en un estudio realizado en el municipio, para el cual se utilizó una muestra de 645 hogares. Los resultados fueron que 58% tenía un ingreso mensual que oscilaba entre Q 200.00 y 1800.00; 23%, entre Q 1,801.00 y Q2,500.00, y; 19% mayor de Q 2,501.00, lo que soporta para el municipio los datos del nivel departamental, en relación a la situación de pobreza en que se mantiene la población del municipio (USAC, 2005).

La migración se ha visto como una salida a la escasez de fuentes de empleo e ingresos, sin embargo, esta ha traído como consecuencias problemáticas de

desintegración familiar y en los últimos años ha empezado a mostrar un decaimiento importante debido a la crisis por la que atraviesa la economía mundial.

Una de las mayores amenazas para el municipio es la crisis económica por la que viene atravesando el mundo, puesto que ha tenido tres efectos inmediatos, la deportación de emigrantes sin los documentos de residencia completamente arreglados; la disminución del flujo de migración hacia Estados Unidos, y; la reducción del ingreso de remesas familiares, motivada por las dos causas anteriores y por la disminución del empleo. Todo lo anterior se viene reflejando en la disminución de algunas actividades económicas, tales como el consumo, la inversión y el empleo en el municipio.

El empleo en el municipio alcanza alrededor del 41.73% de la población en edad de trabajar, característica que explica la conducta de migración de una buena parte de la población del municipio, en tanto los indicadores de desempleo son muy altos. Ello refleja que el sistema productivo del municipio no alcanza a generar los ingresos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes, viviendo una buena proporción de estos en situación de pobreza y pobreza extrema.

También se da el caso de aglomeraciones productivas, las que muestran la siguiente dinámica: La panadería, se ubica más que nada en el caso urbano y comunidades periféricas, generando otras actividades productivas como tiendas y negocios de distribución. Y otras actividades de autoempleo, producción familiar y economía de autoconsumo es el resto de la población, como ya se mencionó.

Finalmente, se ubicaron actividades de agroindustria, ubicándose aquí la producción de shampoo, crema, defoliante y desodorante; la producción de mermelada, y; la producción de agua pura. Las comunidades en que se ubican estas actividades son Chuipachec y Poxlajuj (SEGEPLAN, 2009a). Las economías externas que se generan a partir de esta aglomeración son la producción de bienes que se utilizan como insumos y la actividad comercial en niveles importantes.

Estas aglomeraciones generan economías externas positivas, que se ubican dentro de la misma aglomeración u otras. Al revisar el valor de la producción generado por estas actividades productivas, encontramos que en orden de importancia las actividades que mayor valor generan son las aglomeraciones de textiles, calzado y talleres de herrería, aunque se dinamiza una cantidad importante de recursos locales con la aglomeración de carpinteros.

Igualmente se localizan servicios, incluido transporte, cuestiones financieras, hotelería, comedores, internet, educación, clínicas, servicios profesionales y grupos musicales, localizándose estos principalmente en el casco urbano, relacionándose con un conjunto de ventas de bienes complementarios, tal es el caso de la venta de medicina para la atención de la salud, de útiles escolares entre otros, lo cual también genera empleo local.

Como conclusión se tiene que es muy pobre el abanico de alternativas de ocupación productiva para el habitante promedio de Totoncapán. En parte estas cifras obedecen, nuevamente se expresa, al desinterés y corrupción de los gobiernos, hay políticas públicas que al ser implementadas permitirían un fuerte impulso al desarrollo mediante capacitación y asistencia técnica en temas laborales o bien fomento de las micro y pequeña empresa como alternativas para el acceso a fuentes de ingresos.

#### b.16 Servicios básicos y vivienda

##### a) Vivienda

En cuanto a la vivienda urbana, la vivienda rural y el tipo de construcción y de tenencia se reseña lo siguiente:

“En el departamento de Totoncapán existen un promedio de 74,669 viviendas; 11, 721 en el área urbana y 62,948 en al área rural (84%). El tipo de vivienda, según construcción, que predomina tanto en el área urbana como en el área rural, es básicamente de paredes de adobe y algunas veces,

de block; el techo regularmente es de lámina, aunque en las comunidades más alejadas, donde priva el clima frío, los techos son de teja por ser más acogedores, el piso de tierra es característico en las viviendas rurales.” (Plan de Desarrollo Departamental, Totonicapán, 2011:28)

En los cascos urbanos, más del 60% tiene techo de lámina. Los techos de terraza se dan en menor grado y/o casas de dos niveles. Aún hay techos de teja. Existen viviendas mixtas (techo de lámina con terraza o lámina con teja). El 58% de las viviendas tienen piso de tierra, (los mayores porcentajes se notan en:

San Andrés Xecul y San Bartolo Aguas Calientes -promedio de 60%- . En Santa María Chiquimula y Santa Lucía La Reforma, se encuentra la mayor cantidad de viviendas con piso de tierra, ya que su promedio es de 75%. Los menos afectados en este sentido, son los municipios de Totonicapán cabecera y San Cristóbal Totonicapán.

## b) Servicios básicos

### 1. Agua potable

Totonicapán posee una gran riqueza básica en la cantidad de nacimientos de agua con que cuenta: 1,157 en promedio. En la cabecera se registra el mayor número de los mismos. Según la última estimación del (INE, 2002) el 71.15% de las viviendas del departamento cuentan con servicio de agua potable.

“En el área rural, las familias tienen agua entubada captada de los nacimientos naturales; (...) Santa María Chiquimula mantiene un déficit del 8% y Totonicapán cabecera el 4%. El problema radica, en que la mayor parte de agua que se consume es contaminada, ésta no recibe tratamiento adecuado; en el caso de San Bartolo Aguas Calientes, sospechan que el agua contiene plomo”. (Plan de Desarrollo Departamental. Totonicapán, 2011:29)

El objetivo 7 de los Objetivos del Milenio (ODM), pretende garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. La meta 10, busca reducir para el 2015 a la mitad el porcentaje de personas con carencia del acceso a los servicios de agua potable. Probablemente se lograría a nivel urbano, pero hay mayores dificultades a nivel rural, debido a la escasez de nacimientos en propiedad de las comunidades y a que el agua no se localiza dentro de los poblados.

El canon del servicio de agua municipal, tanto en el área urbana, como en el área rural, es mínimo. En algunas comunidades, aplican un Reglamento de Agua con el cual obligan a los beneficiarios a pagar una tarifa mínima que no excede a los Q 5.00. En las comunidades, las personas suelen aportar mano de obra, materiales locales y recursos económicos para construir su sistema de agua. Lo contrario de las áreas urbanas. Por ejemplo, en la cabecera departamental de Totonicapán, existen dos tipos de tarifa, Q 3.00 mensuales a las viviendas más antiguas y a las construidas recientemente una tarifa de Q 10.00 mensuales. Como consecuencia, con estos pocos recursos tienen pocas posibilidades de autofinanciar el mejoramiento de la calidad de servicio, principalmente, la potabilización del agua.

Otro problema son los drenajes y alcantarillado, temas preocupantes a nivel departamental, Es vital en la cabecera y algunos cascos urbanos municipales. Para “el año 2,009 según el área de salud, la cobertura fue de 77% en los principales cascos urbanos de los municipios, y en el área rural el 0.04%, se visualiza la carencia de este servicio en una buena proporción de los poblados”.

### c) Energía eléctrica

De acuerdo a las fuentes consultadas más recientes, se sabe que el INDE – Instituto Nacional de Electrificación- produce la energía y DEOCSA (Distribuidora

de Electricidad de Occidente) la distribuye, a la mayoría de los municipios. El precio es considerado alto y el servicio es deficiente, principalmente en las comunidades.

La cobertura de servicio eléctrico alcanza el 77% a nivel departamental. Se da una carencia del servicio, en las comunidades aisladas de los cascos urbanos.

“Una peculiaridad en este servicio, es que los municipios adyacentes y vecinos de la cabecera departamental, como: San Cristóbal Totonicapán, San Francisco El Alto, San Andrés Xecul y Momostenango, muestran un comportamiento aceptable, tienen los mayores índices de cobertura de energía eléctrica, el porcentaje de déficit, no supera el 10%; mientras que en el caso de: Santa María Chiquimula, presenta un déficit del 29%, Santa Lucía La Reforma un 29%, y San Bartolo Aguas Calientes un 20%.” (Plan de Desarrollo Departamental. Totonicapán, 2011:30)

Estos datos indican que deberían revisarse las políticas que afectan directamente a la población para que se corrijan y mejoren sus condiciones de vida, ya que la suficiente y apropiada provisión del líquido vital es la médula del desarrollo humano.

### c) Equidad y derechos

Los derechos colectivos de indígenas mayas, se amparan en varias leyes o acuerdos como el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la OIT y el Acuerdo Socioeconómico.

“Existen políticas importantes específicas, como la política contra la discriminación y el racismo, contra los pueblos indígenas en Guatemala; la política nacional de desarrollo rural integral, la política agraria, la política agropecuaria; la ley de descentralización, entre otras, cuya finalidad es: mejorar la calidad de vida de los habitantes, especialmente del área rural, Hacerlos mejores productores y más competitivos, a fin de romper los

círculos viciosos de la pobreza en que se encuentran. La equidad se refiere a la justicia en todo su contexto, entonces el hablar equidad en el departamento en mención, requiere un enfoque integral; el desarrollo debe ser equitativo, considerar el desarrollo para todos, indígenas de ascendencia maya, ladinos, hombres y mujeres.” (Plan de Desarrollo Departamental. Totonicapán, 2011:28)

El tema de equidad y derechos en el acceso al empleo, en la PEA, es significativa, pues existe una amplia brecha entre ambos sexos, favoreciendo principalmente a los varones, (tipo y calidad de empleo). Las mujeres rurales, desarrollan actividades artesanales o pecuarias mal remuneradas, sin preparación técnica, sin apoyo financiero y sin conocimiento para su mejora. Se erige como urgente la inserción de la mujer al mercado formal y en la economía. Además, es necesario empoderarla para la participación en temas políticos, económicos y sociales que permitan su desarrollo y asumir liderazgo.

#### d) Seguridad y justicia

Sorprendentemente, en términos de seguridad y justicia, el departamento de Totonicapán ocupa el primer lugar en seguridad ciudadana a nivel nacional. Se registran mayormente casos como delitos menores, comparados con los delitos que se desarrollan en otras urbes del país como la ciudad capital, Escuintla, Quetzaltenango, o Huehuetenango.

“En cada municipio, existe una comisaría de la policía nacional y un juzgado de paz, los primeros brindan el servicio por turnos de 24 Horas. En el juzgado de paz, laboran cinco personas, que atienden problemas y cuestiones básicas de justicia del municipio. No obstante, se reconoce la labor que desempeñan los alcaldes auxiliares, quienes realizan tareas de aplicación de leyes en el marco del derecho consuetudinario.”

(Plan de Desarrollo Departamental. Totonicapán, 2011). Véase la estadística en el siguiente cuadro:

Cuadro 8: Estadística de infracciones y delitos cometidos en Totonicapán

Delitos	2008	2009
Contra la vida y la integridad física		
Homicidios	93	45
Lesiones	159	94
Contra la propiedad		
Hurto y robo a residencias	2	2
Hurto y robo a comercios	7	3
Hurto y robo de vehículos	32	47
Hurto y robo de motos	1	2
Hurto y robo armas de fuego	1	4
Hurto y robo a personas	6	
Otros robos	5	
Delitos sexuales		
Violaciones	7	4
Delitos contra la libertad		
Secuestros		2
Extorsiones		
Otros		
Total	313	203

Fuente: Plan de Desarrollo Departamental, 2011

e) Gestión de riesgos:

La ubicación geográfica de Guatemala y porque su localización sobre fallas geológicas lo hace ser considerado uno de los países más vulnerables y en riesgo a nivel mundial y, por ende, Totonicapán departamento de Guatemala, también es vulnerable.

En el departamento en mención todas las amenazas detectadas, presentan niveles altos y críticos: Las amenazas antrópicas, las causadas con intervención del hombre (incendios, deforestación, y contaminación) “son de un nivel muy alto, en

Totonicapán y San Cristóbal Totonicapán; crítico, en Santa Lucía La Reforma y San Andrés Xecul, y muy crítico, en San Bartolo Aguas Calientes”.

Por su parte las amenazas geológicas (amenazas naturales como terremotos, temblores, tormentas, huracanes, heladas, inundaciones), “tienen un nivel alto, en Momostenango, Totonicapán, y San Cristóbal Totonicapán; muy alto, en San Andrés Xecul, San Bartolo, y Santa Lucía La Reforma”. (Plan de Desarrollo Departamental. Totonicapán, 2011:42)

Las amenazas hidrometeorológicas (crecidas de ríos, inundaciones, deslaves provocados por lluvias torrenciales), son altas, en Momostenango y San Cristóbal Totonicapán; muy altas, en Totonicapán cabecera; críticas, en San Andrés Xecul y San Cristóbal Totonicapán; y muy críticas, en Santa Lucía La Reforma.

f) Comunicación y transporte:

En el mapeo participativo, se definieron las vías de comunicación en una clasificación de regulares y no regulares. Como existen caminos de terracería, formales, y no formales (por no estar registrados), el MICIVI, que es la institución a cargo de los mismos, supone que hay carreteras no registradas, además de otras que no reciben mantenimiento.

El transporte ha cobrado auge e importancia en el departamento, principalmente, entre cabeceras municipales e interdepartamentales ya que es clave del progreso y la comunicación. Existe una dinámica importante y puntos estratégicos de movilización vial, como Cuatro Caminos en San Cristóbal Totonicapán, en donde, diariamente circulan más de 45,000 vehículos.

Para el área rural hay autorizadas líneas de transporte extraurbano. El mismo consta de: flotillas de buses y microbuses. Pero existen los servicios informales como los de transporte por medio de *pick ups*, utilizados en las áreas rurales, principalmente, las más lejanas de los centros urbanos.

A nivel municipal, se lleva un control de los vehículos autorizados, por medio de una calcomanía, para regular: horarios, días de servicio y tarifas; se hace un pago mensual por la autorización de Q50.00 por mes. Distintos tipos de transporte privado como de la cabecera departamental a Quetzaltenango utiliza camionetas de parrilla, con salidas cada 15 o 20 minutos. Igual caso hacia la ciudad Capital, con horarios más espaciados. En Momostenango se utilizan microbuses y prestan el servicio a otros municipios.

Una preferencia local es que “la mayor parte de personas prefiere viajar de la cabecera departamental a Cuatro Caminos, y luego Hacia: la ciudad capital, Quetzaltenango, San Andrés Xecul, Momostenango, San Francisco El Alto, San Bartolo Aguas Calientes, Santa María Chiquimula”, según este estudio.

Se refiere que en la cabecera departamental está la terminal de autobuses extraurbanos, en la entrada del casco urbano, y no cuenta con los servicios eficientes y necesarios. Concentra el transporte hacia el interior y hacia otros departamentos, especialmente hacia Quetzaltenango y Guatemala.

## **CAPÍTULO IV: CASO PRÁCTICO Y ANÁLISIS DE RESULTADOS**

Este estudio de investigación para presentar consistencia y coherencia en la investigación de las posibles razones del escaso desarrollo humano en el departamento de Totonicapán, fue necesario incluir una parte práctica para obtener datos empíricos que permitieran demostrar la Hipótesis de Investigación planteada, el investigador tuvo la experiencia de participación en un estudio de diagnóstico de la situación en cinco municipios del departamento, por lo que se tomó, con las autorizaciones debidas (carta expresa de la Fundación Konrad Adenauer, ejecutora del proyecto denominado “Participa” en Guatemala) los datos recopilados en los talleres para hacer un “Diagnóstico participativo, de los municipios de: Momostenango, San Cristóbal Totonicapán, San Francisco El Alto, Santa María Chiquimula y Totonicapán”, del departamento de Totonicapán Guatemala, el cual fue auspiciado por organismos cooperantes de la comunidad internacional con la participación de autoridades locales, miembros de organizaciones comunitarias y líderes de los municipios mencionados, para obtener una visión panorámica de los aspectos que el estudio describió y su ocurrencia en el Departamento.

Los datos originales del “Proyecto Participa”, como se explicó fueron recabados durante dos talleres realizados en la cabecera departamental, el 15 de octubre y el 3 de diciembre de 2014, en su versión inédita<sup>32</sup>. En los mismos participaron alrededor de 125 representantes y miembros de organizaciones sociales, de Alcaldías Comunitarias Indígenas y de algunos partidos políticos, así como algunos Alcaldes y funcionarios municipales.

En vista de que el estudio no ha recibido seguimiento y que los datos generados son pertinentes para los fines de esta investigación, el investigador de

---

<sup>32</sup> Proyecto Participa. Versión preliminar de uso interno, para actualizar y completar. Diciembre de 2014

esta tesis decide recoger estos resultados inéditos con el fin de efectuar análisis objetivo y comparaciones con el estatus de los mismos indicadores en el período de gobierno que va de los años 2,013 a 2,015, dados los objetivos de investigación que pretenden establecer el impacto de las políticas públicas de desarrollo humano en ese período de gobierno, y poder establecer con cierto grado de certeza, si hubo un avance o un retroceso o bien estancamiento en cada uno de los renglones que cubrió el Proyecto Participa y que corresponden con mucho a los ejes de desarrollo humano de las políticas públicas establecidas por Segeplán en el documento “KATÚN. Nuestra Guatemala. – 2032” (SEGEPLAN, 2015)

En síntesis, la forma en que se procedió para desarrollar el documento del Proyecto Participa –para cada uno de los municipios involucrados en el diagnóstico, fue trabajar con base en los indicadores de Educación, Salud, Economía y Situación Socio Política, a la manera en que se detalla más adelante- tomando en cuenta los indicadores y variables definidos para la discusión y evaluación grupales y la obtención de las conclusiones de cada grupo municipal.

### ***Introducción al Caso:***

Se tomó como caso práctico para la presente investigación de tesis, el diagnóstico participativo sobre la situación de la Educación, la Salud, Economía y Política social en cinco municipios del departamento de Totonicapán, en dicha actividad el investigador tuvo a cargo la coordinación del evento cuya responsabilidad específica fue la selección de los participantes. Se contó con la participación de 125 personas representantes y miembros de organizaciones sociales, alcandías comunitarias indígenas, algunos alcaldes y funcionarios municipales, así como miembros de algunos partidos políticos.

La actividad es parte del proyecto denominado “Participa” desarrollado por el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos INCEP, con el auspicio de la Unión Europea y de la Fundación Konrad Adenauer, cuyo objetivo principal fue motivar y promover la participación indígena en los procesos de desarrollo de sus municipios.

Los talleres para hacer el diagnóstico real o de campo se desarrollaron en las instalaciones del restaurante Los próceres, ubicada en la cabecera departamental de Totonicapán, en las fechas 15 de octubre y 3 de noviembre del año 2014.

El diagnóstico tuvo como principal objetivo describir de manera cualitativa y cuantitativa la situación de los municipios en materia de Salud, Educación, Economía y Política social, la información servirá como base para elaborar y proponer un plan de desarrollo para los municipios participantes. Habiendo contado con autorización de la Fundación Konrad Adenauer y del INCEP el uso de la información mencionada, (anexo carta de autorización) se ha logrado realizar la confrontación de la información relacionada a políticas públicas de desarrollo humano y en específico políticas públicas para el desarrollo de la población indígena de Totonicapán.

Como ya se expuso abundantemente, el departamento de Totonicapán es uno de los pueblos que tiene mucho potencial para el desarrollo, con gran tendencia libertaria en Guatemala. Históricamente ha liderado movimientos participativos como algunas insurrecciones, “durante el proceso de invasión los pasos más serios se dieron en Totonicapán, dos de sus líderes comunitarios deciden oponerse al cobro desmedido de impuestos y se declaran como Estado libertario”.

*Modo de proceder:*

El proceso se inició con la organización de los asistentes por municipio “y luego, de manera colectiva, se registró información en 4 grandes rubros que para el efecto se habían definido” así:

- a. Educación
- b. Salud
- c. Economía
- d. Sociopolítico.

El documento final del diagnóstico contiene información monográfica de cada municipio, información detallada desde la óptica del liderazgo presente en el evento y conclusiones. Se aclara que el documento: “No contiene recomendaciones, ya que el carácter de apoyo pedagógico (que contiene el mismo) podría verse afectado por visiones o declaraciones que no partan de la comunidad y podrían interpretarse como impuestas en una cultura de extracción o pensamiento colonialista”. Es por ello que se presenta la información casi sin editar.

### ***Metodología empleada en el caso:***

#### *Objetivos:*

1. *Generar* un diagnóstico de cinco (5) municipios del departamento de Totonicapán de manera participativa.
2. Establecer indicadores y variables en educación, salud, economía y política social estado situacional para los cinco (5) municipios de Totonicapán.
3. Dar como producto un Informe que, de manera descriptiva, incluyera todos los aspectos analizados.

#### *Concepto:*

“Proceso de diagnóstico colectivo, partiendo de datos y preguntas generadoras, donde se priorizan cuatro ejes de conocimiento a saber; Educación, Salud, Economía y Política social”. (Proyecto Participa, 2014)

*El acopio de información se realizó en dos grandes momentos:*

*Momento 1:* generación de información en mesas por municipio.

*Momento 2:* generación de información en meses intercambiadas, comparando datos y cruzando información.

*Principios Metodológicos:*

Se asumieron como principios para la metodología empleada, los siguientes:

- a. Generación del conocimiento de manera colectiva.
- b. Partir de la realidad para volver a ella y transformarla.

*Pasos metodológicos:*

Se desarrollaron las siguientes actividades en el procedimiento metodológico:

“Paso 1: Explicación protocolo de investigación.

Paso 2: División por mesas de trabajo en municipios

Paso 3: Explicación por tema y variable.

Paso 4: Recopilación de información grupal.

Paso 5: Acciones propuestas al respecto de situación observada, por niveles de incidencia posible.

Paso 6: Visita a otras comunidades, visión de información obtenida”.

Paso 7: Análisis grupal y conclusiones.

Paso 8: Cierre.

*Indicadores y variables:*

Se tomaron como punto de referencia para el diagnóstico los siguientes:

## 1. Educación:

### a. Cobertura:

- Número de escuelas de pre primaria
- Número de escuelas primaria
- Institutos básicos
- Institutos de telesecundaria
- Escuelas e institutos nocturnos
- Universidades
- Centros de formación o aprendizaje extra escolar.
- Programas de alfabetización

### b. Calidad de la educación:

- Formación permanente de docentes
- Aprendizajes o saberes destacados particulares en el municipio
- Se toma la realidad como punto fundamental en la formación
- Existe un programa municipal de formación, educación o apoyo al sistema tradicional de educación
- Equipamiento especial a escuelas
- Negociación de medios de comunicación, cable local, radio o navegación gratis para escuelas.

## 2. Salud

### a. Cobertura:

- Puestos de salud
- Centros de salud
- Programa de atención primaria en el hogar
- Investigación de vectores
- Programa de comadronas

- Atención a niñez de 0 a 6 años
- Cobertura programa hambre 0

b. Calidad del servicio:

- Personal capacitado profesional
- Horarios de servicio
- Equipamiento e insumos en existencia
- Equipo de diagnóstico
- Aporte municipal a salud

3. Economía:

a. Actividad principal que genera riqueza:

- pesca
- tejidos
- hotelería
- agricultura
- construcción
- artesanía
- transporte en lanchas

b. Tipos de empresa (familiar o convencional):

- Familiar
- De inversión privada
- internacional
- Municipal

c. Oportunidades de empleo:

- Empresa propia
- Empresa privada

- Empresa familiar
- Consorcio internacional
- Empresa municipal
- Migración interna (ciudad capital u otros departamentos)
- Migración internacional

### 3. Situación Socio Política:

#### a. Partidos políticos:

- Presencia de partidos políticos
- Organizaciones que realizan gestión social
- Organizaciones que realizan formación política
- Organización comunitaria alrededor de algún proyecto
- Principal actividad partidaria

#### b. Pensamiento e involucramiento social:

- Interés en participación
- Discusión cotidiana sobre estado de la realidad
- Organización y militancia
- Conocimiento y discusión de planes con candidatos
- Comunitarios que emergen a la política partidaria

#### c. Consejos Comunitarios y Consejo Municipal:

- Independencia de COCODES respecto la Municipalidad
- Capacidad de incidencia en decisiones del Consejo Municipal o Alcalde
- Capacidad de gestión de proyectos
- Ejercicios de auditoría social constantes
- Existencia de programas de formación a COCODES
- Existencia de lineamiento o política, particular de formación

*Municipios intervinientes:*

#### **4.1 San Francisco El Alto. Información monográfica.**

Se encuentra ubicado a una altitud de 2630 metros sobre el nivel del mar. La distancia de la cabecera departamental es de 17 kilómetros; cuenta con una superficie de 132 km cuadrados. Se fundó el once de octubre de 1825 y tiene una población estimada en 54,490 personas. Su densidad poblacional es de 412 habitantes por kilómetro cuadrado.

La economía local actual se nutre de los cientos de pequeños fabricantes de ropa de propiedad familiar y operarios, es un mercado ampliamente conocido por la distribución de sus productos a nivel nacional y algunos son exportados a otros países. Una de las consecuencias de la pobreza y los efectos de la guerra interna vivida en el país durante los años 70's en adelante en el municipio se ha dado una masiva migración hacia los Estados Unidos el cual ha impactado en la calidad de vida de los familiares como efecto de las "remesas familiares".

A continuación, se transcriben los resultados del diagnóstico de la situación real del municipio de San Francisco el Alto (Totonicapán) en los cuatro ejes de desarrollo definidos para la investigación.

#### **Educación:**

##### **a. Cobertura:**

Preprimaria y primaria: Se cubre el 100% del municipio sin embargo aún existen escuelas multigrados. Educación básica: hay 9 Institutos (opinión comunitaria: muy pocos). Existen 5 telesecundarias. Centros de educación Nocturna: ninguno Diversificado: Tienen un colegio privado. Universidad: ninguna. Centros de formación: Uno vacacional municipal. Conalfa: 72 centros. No se cubren dos aldeas.

El municipio tiene una población aproximada de 54,500 persona por lo que es notable que la cobertura educativa es considerablemente baja. Si bien es cierto que

la escuela primaria está cubierta la existencia de escuelas multigrados aún significa que un maestro tiene a cargo varios grados a la vez, por lo que, al dedicarle una parte de tiempo a cada grado, ello no le permite profundizar realmente en ninguno. Esto tiene incidencia en un empobrecimiento de la calidad educativa y el producto (alumnado) egresado de la Escuela Primaria tienen una base académica deficiente, lo que se traducirá en dificultades educativas y en la falta de competitividad laboral más adelante.

También se hace explicable la existencia de los 72 centros de CONALFA en el municipio, como una alternativa de paliar la ausencia de cobertura y atención a la niñez, en su momento.

Así mismo es notoria la ausencia del Estado en el nivel diversificado y universitario, al existir únicamente un colegio privado para ofrecer carreras, por lo cual se prevé que se hará necesaria la tendencia a la privatización de la educación en éste nivel, dada la falta de alternativas. Los padres de familia tienen por ahora que enviar a sus hijos a este único centro privado.

b. Calidad Educativa:

- Capacitación a docentes: existe el programa de profesionalización docente.
- Aprendizajes destacados tomados de la comunidad: No hay. Toman muy poco en cuenta la realidad.
- Existe apoyo municipal en la contratación de docentes.
- Equipamiento: deficiente
- No existe negociación con medios de comunicación para dar cobertura a escuelas e institutos.

Entendido como calidad educativa el hecho que la educación provee además de los conocimientos, los medios pertinentes que desarrollan las capacidades, destrezas y los cambios de conducta del alumno para prepararlo a la vida adulta, se comenta el impacto de este factor, tanto en la capacitación docente, como en el equipamiento y los aprendizajes comunitarios, entre otros. La calidad educativa,

demanda medios pedagógicos, material didáctico, conocimiento de la realidad circundante para formar criterio y madurez intelectual en las personas. Al no contar con estos medios la relevancia, eficacia y pertinencia de la educación es pobre, lo cual genera ciudadanos con deficiente criticidad y baja competitividad laboral, así como muy poca competitividad profesional.

### **Salud:**

#### a. Cobertura:

- Existen un centro de salud tipo “B” (con un doctor) más 5 puestos de salud. En cuanto a Médicos, existen médicos cubanos en 3 aldeas

#### b. Calidad:

- No hay insumos en los centros de salud. Personal adecuado pero insuficiente. Prevención: Existe una comisión de salud municipal que se consideró deficiente. Ocasionalmente se han dado algunas alianzas con ONG´s para capacitación en la prevención de enfermedades. Principales problemas: 1. Falta de personal 2. Falta de insumos 3. Falta de cobertura.

La atención de la población en materia de salud es notoriamente baja en cuanto a cobertura y calidad. La atención preventiva por parte del estado es casi nula, pues se reduce a administrar las primeras vacunas. Tampoco existe un programa de difusión e información sobre la importancia de la aplicación de la misma. Sucede que tampoco algunos padres de familia no llevan a sus hijos para esta prevención.

La falta de personal e insumos, de acuerdo con los consultados, se hace evidente en el estado de abandono de los puestos de salud, camas oxidadas, colchones sucios y sobre todo la falta de insumos para los médicos.

Lamentablemente en Guatemala en general, pero en forma más notable en municipios y departamentos más remotos, la deficiencia en servicios educativos y de salud son de una precariedad extrema, y no pareciera estar en las agendas

prioritarias de gobernantes, municipalidades y otros funcionarios, a pesar del interés demostrado por la comunidad internacional y otras instituciones, las cuales han invertido considerables sumas de dinero al desarrollo y progreso en ambos factores, a través de los años. Factores de influjo político, negligencia en los liderazgos y problemas de corrupción parecen ser las causas más agudas, por lo que se considera que el trayecto para superarlos será arduo y largo, conjuntamente con la toma de conciencia de la población, la cual deberá participar activamente en el desarrollo de su localidad.

### **Economía:**

- a. Actividades principales que generan riqueza: (Mencionados cualitativamente, no hubo cifras) 1. textiles, 2. hotelería, 3. agricultura, 4. construcción, 5. artesanía, 6. comercio, 7. confección en general, 8. Alquiler de locales.
- b. El tipo de empresa de mayor dominio es la familiar, semi-industrializada.
- c. Oportunidades de empleo: las propias del lugar básicamente como operarios en las empresas familiares y jornaleros en el campo.
- d. Migración interna, migración internacional y comercio interno.

La situación de la economía del municipio comparada con los otros municipios del departamento es la que mejores oportunidades de empleo tiene por su ventaja comercial. Esta ventaja se ha desarrollado como parte de la historia del municipio, en cuanto que allí se estableció uno de los centros de intercambio comercial y mercado de animales. Esta situación y por su ubicación geográfica permitió la diversificación del comercio destacando el sector textil, que está altamente desarrollado en comparación con los demás municipios del departamento.

Sin embargo, la fuerza laboral se caracteriza por ser mano de obra no calificada, operarios de máquinas semi-industrializada y jornaleros son las ofertas de empleo que aparecen. Algo muy importante que se pudo ver es que los hijos de

los comerciantes, por su capacidad económica, han podido costear la travesía de su descendencia y familia hacia los EEUU con fines principalmente de superación laboral, lo cual explica el fenómeno considerado de migración internacional.

**Factores socio políticos:**

a. Partidos Políticos: En la fecha del diagnóstico en el municipio tenía presencia los siguientes partidos políticos: CREO, Todos, Líder, Patriota y Une. Se rumoraba la conformación de algún comité cívico, pero en ese momento no estaba establecido. El Alcalde Municipal: Ganó la alcaldía por el partido CREO sin embargo en el período de la investigación se declaraba militante del partido TODOS. Refieren que no hay gestión social de parte de los partidos. Refieren que no existe formación política. Refieren que no realizan organización social.

b. Actividad principal: Ninguna, sólo en período de elecciones. Interés en participación política, ejercicio de voto y escuchar mítines. No hay discusión de la realidad. No hay organización social en lo político. No hay discusión de planes con los candidatos. Algunos líderes participan sin trascendencia en la política partidaria.

c. Consejos Comunitarios y Consejo Municipal: Poca independencia de los Cocodes de la municipalidad. Reportan que no hay oportunidad para incidir en la toma de decisiones. Sí se gestionan proyectos, aunque está condicionado por la autoridad. No se realiza auditoría social. Poco conocimiento de la Ley de Consejos de Desarrollo. No hay formación para los Cocodes

Es importante destacar que la participación política no se limita a las actividades de los partidos políticos, por lo que la existencia de consejos comunitarios y autoridades ancestrales confirma la existencia de mecanismos de organización y

resolución de conflictos, mientras que las acciones de participación en política partidista es limitada, pues se activa únicamente en períodos electorales y la incidencia de los partidos en la satisfacción de las necesidades sociales únicamente se reduce usualmente a lo que se logra desde la municipalidad, pues la población la percibe como la institución que materializa la acción del partido político favorecido y se conforman, absteniéndose de una actitud propositiva y/o participativa.

Esta pasividad y falta de iniciativa, conforma un círculo vicioso, permitiendo que las obras en beneficio de la población se constituyan principalmente desde una índole electorera, y no de una legítima participación ciudadana. Es de tomar en cuenta de que desde tiempos inmemoriales se rinde culto en el país a la clase política, deslegitimando el genuino impulso de la ciudadanía por tener un país mejor, lo que viene aunado con el escaso nivel educativo de la población indígena y de lugares retirado del departamento de Totonicapán.

Las cifras en cuanto a escuela primaria y diversificado siguen la tendencia de los anteriores municipios y hay un cambio abrupto en la cobertura de aquella en contraposición de los resultados de éste.

### **Conclusiones sobre San Francisco el Alto:**

#### *Resultados para Educación:*

- Deficiencia en cobertura a nivel medio y universitaria
- Baja calidad de educación general

#### *Resultados para Salud:*

Deficiencia en todos los servicios; infraestructura, cobertura e insumos. Falta de personal calificado y atención inadecuada

#### *Resultados para Economía:*

- La base principal es la economía es la empresa familiar.

- La actividad principal es el comercio, algunos catalogaron que el municipio tiene uno de los mercados más grande de Centro América
- Generador de fuentes de trabajo

*Resultados para Factores socio-políticos:*

- Participación ciudadana por medio de alcaldías comunitarias.
- Refieren que hay exclusión de las autoridades comunitarias por parte de la corporación municipal, en la incidencia de proyectos en beneficio del municipio.

## **4.2 Municipio de Totonicapán – Cabecera. Información monográfica**

Se llama así a la cabecera del departamento de Totonicapán. Se encuentra en la región suroccidental, con una superficie total de 1,061 kilómetros cuadrados, a una altitud de 2505 metros sobre el nivel del mar. Su clima es frío; su población total se estima en 339,254 habitantes, con una densidad poblacional de 329 habitantes por kilómetro cuadrado.

A continuación, se transcriben los resultados del diagnóstico de la situación real del municipio de Totonicapán en los cuatro ejes de desarrollo definidos para la investigación, según los participantes.

### **Educación**

#### **a. Cobertura**

- Número de escuelas pre primaria: 98% de población cubierta
- Número de escuelas primaria: 100% presencia en el territorio
- Institutos básicos: 20% de la población atendida.
- Institutos telesecundaria: 0.05%
- Escuelas e institutos nocturnos: 10% (NUFED: 9%, Telesecundaria: 0.95%)

- Nivel diversificado: 1% (Sector público: 0.05%, Sector cooperativa: 0.01%, Sector privado: 0.94%)
- Universidades: 0.05, entre pública y privadas.
- Centros de formación o aprendizaje extra escolar: 0.02%
- Programas de alfabetización:0.01%

a. Calidad educativa:

- Formación permanente de docentes: sí existe.
- Aprendizajes o saberes destacados particulares en el municipio: no existe.
- Se considera que no se toma la realidad como punto fundamental en la formación.
- Tampoco existe un programa municipal de formación, educación o apoyo al sistema tradicional de educación.
- No existe un equipamiento especial para escuelas.
- No existe negociación de medios de comunicación, cable local, radio o navegación gratis a escuelas.

Al tratarse de que este municipio es la cabecera departamental se hace preocupante observar la diferencia de una cobertura de la escuela primaria bastante completa (según las cifras del estudio revelan), en contraposición a los hallazgos de que la educación básica únicamente es atendida el 20% de la población. Esto significa escasa cobertura, sólo uno por ciento de la demanda de educación en el nivel diversificado es atendida. Peor aún, casi toda la cobertura ocurre por parte de instituciones o centros privados. Ello es una muestra palpable de la pobre presencia del estado para cubrir esta necesidad. Las aspiraciones de continuar estudios universitarios en los jóvenes se ven truncadas al no haber suficientes centros de estudios que atiendan a la población.

Al juzgar la calidad educativa y los datos de cobertura en este renglón se podría calificar como aspecto positivo la formación permanente de los docentes, sin embargo, al no contar con equipos y medios que faciliten el proceso de enseñanza

aprendizaje la capacitación del docente no puede utilizarse plenamente, y ello repercute en el nivel de preparación que tienen los egresados.

Dentro del marco del concepto adoptado en esta investigación sobre desarrollo humano, donde la educación es una de las variables fundamentales para alcanzar dicho desarrollo, el Estado tiene serios desafíos y se podría decir que está en deuda con ésta población en el tema educativo.

## **Salud**

### a. Cobertura

- Puestos de salud: 10
- Centros de salud: 1
- Hospital Nacional: 1
- Programa de atención primaria en el hogar, no existe
- Investigación de vectores :1
- Programa de comadronas: 1
- Atención a niñez de 0 a 6 años: 90%
- Cobertura programa hambre 0 :1%

### b. Calidad

- Personal profesional capacitado: Muy poco es insuficiente
- Los horarios de servicio, no se cumplen.
- Equipamiento e insumos en existencia, es mínimo casi insignificante en relación a la demanda.
- El hospital cuenta con equipo mínimo de diagnóstico
- Aporte municipal a la salud, no existe.

Si la población total del municipio es de 340 mil habitantes aproximadamente y se cuenta con 10 puestos de salud eso equivale a que cada puesto atiende a 34,000 personas. De manera que obviamente un solo hospital para atender -no sólo los habitantes del municipio sino del departamento completo- el resultado es

una cobertura insuficiente. Este fenómeno ha dado lugar a la proliferación de hospitales y centros privados de atención médica, no obstante, el factor económico es una limitante para acceder a los mismos.

Este es uno de los departamentos de Guatemala donde la prevalencia de partos atendidos por comadronas es superior a los atendidos en hospitales o centros de salud, sin embargo, como se puede ver únicamente existe un centro para la formación y profesionalización de comadronas. Respecto a la calidad de los servicios de salud brindados también es limitada. De acuerdo con la información brindada por los entrevistados los puestos de salud no cuentan con el equipamiento adecuado, así como tampoco se tiene insumos ni medicinas.

Para que la persona logre un desarrollo humano que le permita alcanzar una vida digna se requiere que desde su infancia hasta la madurez cuente con el respaldo del Estado garantizando la seguridad alimentaria, sin embargo, en el caso de éste municipio no se dan dichas condiciones.

## **Economía**

### a. Actividades principales que generan riqueza

- Tejidos: 5%
- Hotelería: 1%
- Agricultura; 2%
- Construcción:10%
- Artesanía: 25%
- Remesas, comercio informal y economía informal 57%

### b. Tipo de empresa principal

- Familiar
- Privada (sin especificar)

- c. Oportunidades de empleo
  - Empresas familiares
  - Migración interna y externa
  - Empresas privadas

La descripción de la situación económica en el estudio citado refleja serias dificultades para acceder a fuentes de ingresos. Las actividades principales que generan ingresos en la localidad no demandan grandes cantidades de mano de obra por lo que existe desempleo y eso a la vez genera la emigración específicamente hacia los EEUU. Este fenómeno explica el hecho que el porcentaje más alto del comercio gira en torno a las remesas familiares, ya que el porcentaje de migrantes a la ciudad capital es limitado y significativa parte de la población permanece en sus comunidades.

Las empresas existentes básicamente son las que generan oportunidades de empleo y subempleo. Sin embargo, en este municipio se caracterizan por ser del tipo micro y pequeña empresa y normalmente se emplea a miembros del círculo familiar. Este tema es preocupante considerando que si no hay fuentes de ingresos no se logra cubrir la educación de los niños. Igual repercusión tiene este aspecto sobre la salud, convirtiéndose en una espiral que anualmente crece y el añorado desarrollo humano parece alejarse.

### **Factores socio políticos**

- a. Actividad principal
  - La principal forma de participación es la comunitaria mediante los servicios a la comunidad, y el ejercicio de la autoridad indígena.
  - La principal actividad política es la partidaria
  - Partidos Políticos: En la fecha del diagnóstico en el municipio tenía sedes distritales los siguientes: CREO, Todos, Líder, Patriota, Une, Fuerza, FCN y Unionistas.

- Se rumoraba la conformación de algún comité cívico, pero en ese momento no estaba establecido.
- El Alcalde municipal: era su tercera reelección y estaba buscando la cuarta reelección por medio del partido Patriota.
- Refieren que no hay gestión social de parte de los partidos.
- Refieren que no existe formación política
- Refieren que no realizan organización social

b. Interés en participación política

- Se visualiza un despertar del pensamiento social y política
- Hay manifestaciones de interés en participación
- No hay discusión cotidiana sobre el estado de la realidad
- La organización y militancia es desde los partidos políticos
- Desconocimiento de los planes de candidatos
- Líderes comunitarios que emergen a la política partidaria

c. Consejos comunitarios y consejo municipal

- Sí existe independencia de los Cocodes respecto la Municipalidad.
- Capacidad de incidencia en decisiones del Consejo Municipal o Alcalde
- Capacidad de gestión de proyectos, no existe.
- Ejercicios de auditoría social, no existen.
- No existe un programa de formación para los Cocodes.
- No existe ningún lineamiento o política, particular de formación. Lo que existe es tráfico de influencias, nepotismo y corrupción.

En asuntos de participación política sí existen instituciones propias de las comunidades, tal es el caso de la alcaldía de los 48 cantones del municipio de Totonicapán, lo cual confirma que existe un sistema propio institucionalizado para la resolución de conflictos y un modelo de organización propia.

En lo que respecta a la participación política partidista, ésta se hace palpable en época electoral. En la percepción de los participantes, los partidos no realizan formación política ni ciudadana como tampoco ejercicios de organización social, no obstante, la población cada vez muestra mayor madurez en la demanda de transparencia, en el actuar de los políticos, aunque los partidos también han cooptado algunas de las instituciones propias de las comunidades, las cuales están siendo instrumentalizadas con fines partidistas o intereses personales de algunos políticos.

De acuerdo con las aportaciones de los participantes existen de forma paralela las acciones de los Cocodes y los comités comunitarios. La razón por la que los comités comunitarios no funjan a la vez como Consejos Comunitarios de Desarrollo, es por la temporalidad o duración de la responsabilidad. Los comités tienen vigencia o duración de un año como servicio a la comunidad, mientras que los comités comunitarios de desarrollo tienen una vigencia de dos años (según la Ley de los consejos de desarrollo urbano y rural). Lo anterior ha sido motivo de conflictos por los proyectos de desarrollo en las comunidades. Situación que ha sido bien aprovechada por algunos partidos políticos, específicamente el partido de turno en el gobierno.

### **Conclusiones sobre Totonicapán cabecera:**

#### *Resultados para Educación:*

- El nivel primario se encuentra con cobertura, pero muy baja calidad.
- Poca cobertura en el nivel básico y muy baja calidad.
- La educación no está orientada al contexto de la realidad de la población.

#### *Resultados para Salud:*

- No cubre las áreas básicas y no cuenta con personal calificado.
- Deficiencia en servicio y abastecimiento.

*Resultados para Economía:*

- La mayor parte de la economía está orientada a la sobrevivencia.
- Los principales generadores de riqueza se encuentran en la migración interna y externa, sobre todo en la economía informal.

*Resultados para Factores Socio Políticos:*

- Debilitamiento político del Estado.
- Falta de institucionalidad política, formación y participación ciudadana.

#### **4.3 Santa María Chiquimula. Información monográfica.**

El municipio de Santa María Chiquimula posee una extensión territorial de 211.5 km<sup>2</sup>. El municipio cuenta con modernas instalaciones de área deportiva. Se encuentra a una distancia de 40 km de la cabecera departamental Totonicapán y 225 km de la ciudad capital Guatemala. En el norte del municipio se encuentra el municipio de Santa Lucía La Reforma, al este se encuentra el municipio de San Antonio Ilotenango del departamento de Quiché; al oeste se encuentra el municipio de Momostenango y al sur se encuentra la cabecera departamental Totonicapán. Está situado a una altitud de 2130 pies sobre el nivel del mar, a una distancia de 49 kilómetros de la cabecera. Su población es de 43,562 habitantes y tiene una densidad de 205 habitantes por kilómetro cuadrado.

A continuación, se transcriben los resultados del diagnóstico de la situación real del municipio de Santa María Chiquimula (Totonicapán) en los cuatro ejes de desarrollo definidos para la investigación, según los participantes.

## Educación

### a. Cobertura

- Número de Escuelas de Educación Preprimaria: 22
- Número de Escuelas de Educación Primaria: 68
- Institutos de Educación Básica: 5
- Institutos de Telesecundaria: 5
- Escuelas e Institutos Nocturnos: No hay.
- Universidades: No hay
- Centros de formación o aprendizaje extra escolar: 1, no estatal
- Programas de alfabetización: 1 de Conalfa <sup>33</sup>

### b. Calidad educativa

- Formación permanente de docentes: No existe.
- Aprendizajes o saberes destacados del municipio: No existe
- No se toma la realidad como punto fundamental en la formación.
- No existe programa de formación municipal o apoyo a la capacitación del magisterio
- Equipamiento especial para escuelas: No existe
- Negociación especial con empresas de cable, televisión local o emisoras de celular para uso en escuelas de manera gratis, no hay.

El estado de la educación en éste municipio se presenta igualmente preocupante en cuanto a cobertura pues se puede observar que no hay centros de nivel diversificado y, por ende, tampoco extensiones universitarias. Al hablar de desarrollo humano ello implica directamente la dotación o enriquecimiento que la persona recibe en educación, en conocimientos científicos y en desarrollo de capacidades de análisis, que son condiciones para una transformación del entorno

---

<sup>33</sup> CONALFA: Comité Nacional de Alfabetización

y favorecer el desarrollo. Empero, al no haber un sistema educativo que promueva cambios de mentalidad y de conductas, lo único que resta es seguir perpetuando un mismo sistema de vida en estancamiento respecto del entorno existente, fenómeno que arraiga aún más las condiciones de profundización y ampliación de la pobreza.

Al analizar la descripción que se hizo sobre factores que garantizan la calidad educativa se ve que es bastante deprimente el resultado porque, si bien es cierto no se puede declarar una ausencia total del estado, su intervención es escasa e ineficiente. Esta situación es la que ha generado las condiciones para que el municipio de Santa María Chiquimula se ubique entre los municipios más pobres de todo el país, donde el porcentaje de pobreza extrema es mayor en comparación con los demás municipios del departamento.

## **Salud**

### c. Cobertura

- Centros de salud: 1
- Puestos de salud: 7
- Investigación de vectores: no hay
- Cobertura programa “Hambre 0”: parcial y politizado
- Equipo de diagnóstico: No hay, (sólo en Clínica Parroquial)
- Horarios de servicio: atención permanente en centro de salud
- No existe programa de atención primaria en el hogar.
- Atención a niñez de 0 a 6 años, sí hay (no especifica).
- Aporte municipal para la salud, no existe.
- No hay personal profesional capacitado.
- Programa de Comadronas sí hay (en atención a la cultura del pueblo)
- Equipamiento e insumos insuficiente

#### d. Calidad

- Servicio deficiente
- Insumos no existen
- Personal sin preparación y algunos con escasa preparación
- Horarios no coordinados ni respetados.

De acuerdo con la información recogida sobre la situación de la salud en el municipio, puede notarse que igualmente está deficiente. Ello coincide con la situación de la educación en áreas en que se hace notoria la poca presencia del estado o que la cobertura es pobre y la calidad es deficitaria. Según la percepción de los participantes se requiere de una revisión o supervisión de los puestos y centro de salud para que tomen medidas al respecto de las falencias que se encuentren.

Este municipio presenta los peores índices de morbilidad infantil y muerte materno infantil, lo cual se comprende mediante la descripción efectuada sobre la cobertura y calidad de los servicios. Con este escenario es poco lo que se podría avanzar y lograr en concepto de desarrollo humano, por el momento.

### **Economía**

#### a. Actividades principales que generan riqueza

- Tejidos: en un porcentaje no mayor al 5%
- Hotelería, hay dos hoteles pequeños atendidos más por familiares
- Agricultura: de autoconsumo (sólo para sobrevivencia)
- Construcción, no hay como fuente de empleo.
- Artesanía, no hay.
- Otros: Especificaron: panadería, sastrería, cultivo de frutas en aprovechamiento del microclima cálido, etc.

b. Tipo de empresa principal

- Predominio Micro y pequeñas empresas Familiares
- No hay empresas grandes que generen empleo masivo
- Consorcio internacional, no existen.
- Empresa Municipal, no hay

c. Oportunidades de empleo

- Predomina la Microempresa propia o sub empleo
- Empresa privada, no hay.
- Empresa familiar hay, pero muy pocas.
- Consorcio internacional, no hay
- Empresa municipal, no hay
- Migración interna (ciudad capital y sur del país en períodos de corte de café y zafra)
- Migración internacional: se da con menor frecuencia por el costo del acompañamiento.

Según los resultados del estudio, cuando el jefe de familia u otros miembros de la familia generan los ingresos para cubrir las necesidades básicas de alimentación, salud, vestuario y educación, la familia completa es beneficiada con esos ingresos. Pero cuando no existen fuentes de empleo, familias completas sufren la carencia y los esfuerzos cubren mínimamente la sobrevivencia. Tampoco en estas condiciones se puede hablar de desarrollo humano.

Es por ello que el Estado tiene asuntos pendientes en éste municipio, con el agravante de que por falta de empleo la única alternativa que han encontrado es la tala de árboles para venta de leña. En el futuro es posible que se agudice la situación porque las montañas son cada vez más deforestadas y sin duda eso generará un impacto ambiental negativo.

Una posible alternativa es la implementación de instituciones de capacitación técnica para producir o transformar materia prima y buscar mercado para que haya fuentes de ingresos dignos para éste municipio.

### **Factores socio políticos**

#### a. Actividad principal

- Presencia de partidos políticos: Sí hay. (Partido Patriota, Todos, Líder, UNE, Viva, Creo, Unionista)
- No realizan gestión social por parte de los partidos.
- No se realiza formación política
- No se realizan organización comunitaria alrededor de algún proyecto
- Principal actividad partidaria: Hay pintas, mítines, regalos y afiliaciones principalmente.
- Discusión cotidiana sobre estado de la realidad, sí hay eventualmente.
- Organización y militancia: algunos por intereses propios.
- Conocimiento y discusión de planes con candidatos, no se da.
- Líderes comunitarios que emergen a la política partidaria, no ocurre.

#### b. Interés en participación política

- Interés en participación, no existe a nivel significativo.

#### c. Consejos comunitarios y consejo municipal

- Existe Consejos Comunitarios y Consejo Municipal
- Independencia de Cocodes respecto la Municipalidad, sí hay.
- Capacidad de incidencia en decisiones del Consejo Municipal o Alcalde, sí existe.
- Capacidad de gestión de proyectos, no hay.
- Ejercicios de auditoría social constantes, no se dan.

- Conocimiento de la ley de Consejos de Desarrollo, no (en su mayoría).
- Programa de formación a Cocodes, no hay.
- Lineamiento o política particular de formación, no hay.

Como es de esperar, en una sociedad que lucha por sobrevivir cada día, no se puede aspirar a tener enfoque de participación social o política porque no es su prioridad. Por ello la participación política en éste municipio emerge únicamente en períodos electorales y se reduce al sufragio. La característica principal es que se favorece al candidato que lleva regalos, que de alguna manera ofrece paliativos a la necesidad existente. A decir de los entrevistados las decisiones en general provienen del alcalde municipal a pesar que se reconoce la presencia de los Cocodes.

Conclusiones del municipio:

Este grupo o mesa de trabajo no presentó conclusiones.

#### **4.4 Municipio de Momostenango. Información monográfica**

El clima predominante en el municipio es frío, el cual se vuelve más intenso durante los meses de noviembre a febrero. La temperatura media anual es de 15°. La región es muy lluviosa y el ambiente mantiene una humedad relativamente alta.

La superficie total es de 305 Kms. cuadrados, la altitud es de 2,204 metros sobre el nivel del mar. En el año 2002 su población era de 87,400 personas.

A continuación, se transcriben los resultados del diagnóstico de la situación real de éste municipio en los cuatro ejes de desarrollo definidos para la investigación, según los participantes.

## **Educación:**

### a) Cobertura

- Preprimaria: 1 escuela específica, pero se imparte en por lo menos 100 escuelas primarias.
- Primaria: 174 escuelas y colegios, pero varias son escuelas únicas.
- Básicos: 45 entre escuelas públicas y colegios privados.
- Diversificado: 4 centros educativos.
- Telesecundaria: No hay
- Escuelas e institutos nocturnos: No hay
- Universidades: Operan 2 extensiones
- Centro de formación extra escolar: Existen 2 centros de capacitación
- Programas de alfabetización: Operan 31 en distintas escuelas.

### b) Calidad:

- Formación permanente de docentes: 50% de los docentes reciben actualización pedagógica.
- Aprendizajes destacados: 50% de la población estudiantil estudian algo adicional a los básicos pero que no es carrera de nivel diversificado.
- Realidad nacional como punto de formación: 30% de maestros parten de la realidad nacional para los aprendizajes en clase.
- Programa municipal de formación: No existen
- Equipamiento especial de escuelas: El 30% de los centros educativos cuentan con equipo tecnológico especialmente privados.
- Negociación con medios de comunicación: No sucede.

La descripción realizada por los participantes del taller muestra que la cobertura educativa es bastante aceptable en número de escuelas y colegios privados. Sin embargo, sigue prevaleciendo la existencia de escuelas únicas o también denominadas multigrados. Entiéndase por éstas la presencia de un solo maestro para atender todos los grados de la escuela.

Por otra parte, el nivel diversificado es atendido en forma mínima, lo cual significa que un porcentaje alto de jóvenes se quedan sin oportunidad de seguir alguna carrera por falta de cupo en las instituciones. Además, tampoco existe una amplia gama de carreras.

Se encontró que la mitad de maestros reciben actualización pedagógica, lo cual equivale a afirmar que los contenidos y metodologías utilizadas en el proceso de enseñanza aprendizaje podrían estar en obsolescencia, lo cual eventualmente tendrá un impacto en el perfil de los egresados. También es preocupante que el 70% de escuelas no cuenten con equipo tecnológico como medio de apoyo y que sólo los centros privados cuenten con algún recurso de ésta naturaleza.

### **Salud:**

#### a) Cobertura:

- Puestos de salud: Existen 7
- Centros de salud: Existen 2
- Programa de atención primaria en el hogar: Existen 15 programas de formación incluyendo comadronas.
- Investigación de vectores: No existe
- Programa de comadronas: En los puestos y centros de salud se les da formación y apoyo.
- Atención a la niñez de 0 a 6 años: 70% niños de esa edad están en los programas del centro de salud.
- Cobertura programa "Hambre 0": Existe en centros y puestos de salud especialmente lo relacionado a la niñez.

#### b) Calidad de servicio:

- Personal profesional capacitado: 70% de los que atienden salud son profesionales graduados.
- Horario de servicio: de lunes a domingo de 8:00 a 16 horas (existe sólo en centros de salud permanente)

- Equipo e insumos: 20% de la demanda de insumos es satisfecha.
- Equipo de diagnóstico: 30% de lo requerido para atender a la población.
- Aporte municipal para la salud: 13% de los gastos son cubiertos por la municipalidad.

Los datos reflejados en los hallazgos reflejan que de cierta manera hay presencia de instituciones del estado para atender la salud, programas para la capacitación o actualización del personal. No obstante, se encontró que donde se debe enfocar la atención es en la dotación de equipo para diagnósticos, ya que la falta de estos recursos denota la inexistencia de mecanismos de prevención de enfermedades, y por lo tanto las acciones sanitarias son eminentemente de índole remedial o curativa y no preventivas. Estos aspectos agudizan las fuertes deficiencias en salud en la población estudiada.

## **Economía**

### *Actividades productivas:*

- Tejidos: 10%
- Hotelería: 5%
- Agricultura: 35% Rural
- Construcción: 30%
- Artesanía: 2%
- Otros (comercio): 80%

### Tipos de empresa (familiar o convencional)

- Familiar: 75%
- Privada total: 25%
- Consorcio internacional: 0%
- Municipal: 0%

### Oportunidades de empleo:

- Empresa propia: 2%
- Empresa privada: 5%
- Empresa familiar: 60% microempresas
- Consorcio internacional: 0%
- Empresa municipal: 1%
- Migración interna (ciudad): 50%
- Migración internacional: 15%

Las actividades productivas de mayor importancia se observan que son las provenientes de la agricultura, pero en su mayoría ésta es de subsistencia o consumo familiar no para el comercio. Las actividades relacionadas con el comercio están diversificadas. Entre ellas sobresale la elaboración de ponchos, alfombras y chamarras. No obstante, al ser microempresas o empresas familiares no poseen capacidad para generar empleo en números significativos, lo que obliga a la migración interna. En la ciudad capital y otras cabeceras no sorprende ver negocios y comerciantes de Momostenango, los que se caracterizan por ser activos y poco conformistas. Pero inclusive en poblaciones con fuerte tendencia comercial entre sus habitantes, esta actividad no es suficiente para sacar a flote la economía general de las poblaciones.

### **Factores sociopolíticos**

#### Partidos políticos

- Presencia de partidos políticos: Sí, la mayoría
- Vigencia de sus comités cívicos: Sólo se activan en períodos electorales.
- Sedes abiertas: No existen
- Partido al que pertenece el alcalde municipal: Líder
- Realizan gestión social: No

- Realizan formación política: Algunos partidos hacen formación electoral en períodos de elecciones.
- Organización comunitaria: Sí, existen organizaciones comunitarias, especialmente lo relacionado con las autoridades ancestrales.
- Principal actividad partidaria: Sí, dar a conocer las políticas del propio partido.
- Participación de la población: muy poca se reduce al sufragio.

Dentro de la actividad política como sistema de organización, existen comités comunitarios y sistemas propios para resolver sus conflictos. En lo concerniente a la participación política partidista -al igual que los otros municipios- cobran vida únicamente durante el período electoral. Existe presencia de varios partidos políticos, sin embargo, no hay formación ciudadana. Si no hay formación no se logra la capacidad de análisis y discernimiento para elegir al candidato que se identifique con los intereses de los pobladores del municipio.

### **Conclusiones del municipio:**

#### *Resultados para Educación:*

Sí se ha avanzado, pero falta trabajar más para alcanzar un buen nivel educativo. No hay en varias escuelas un equipo especial para dar clases (mobiliario y equipo)

#### *Resultados para Salud:*

El gobierno cumple de manera parcial con la obligación de proveer los insumos y el equipo necesario. No hay cobertura en centros y puestos de salud y no se cuenta con apoyo municipal.

#### *Resultados para Economía:*

Ha habido incremento de empresas transnacionales. Existe ya mucha urbanización. Lamentablemente se están perdiendo la artesanía y la tejeduría.

#### *Resultados para Factores socio económicos:*

Hay resultados en la participación política de las mujeres; los Cocodes y la politización de programas están bajo las normas de la municipalidad. En aspectos sociopolíticos: Los partidos políticos ya están iniciando sus campañas políticas.

#### **4.5 San Cristóbal Totonicapán. Estudio monográfico**

“El municipio de San Cristóbal Totonicapán tiene una extensión territorial de 36 km<sup>2</sup> formando el 3.39% del departamento de Totonicapán, convirtiéndolo en el municipio más pequeño del departamento. Cuenta con una aldea y 7 cantones. Dista a 12 km de la cabecera departamental Totonicapán. Se encuentra en la parte sur del departamento de Totonicapán. En su lado Norte se encuentra el municipio de San Francisco El Alto; en el lado Este está la cabecera departamental Totonicapán; en el Oeste se encuentra el municipio de San Andrés Xecul y al Sur se encuentran los municipios de San Andrés Xecul y Salcajá, municipio del departamento de Quetzaltenango. Su altitud es de 2,330 metros sobre el nivel del mar. Cuenta con una población de 36,675 habitantes, con una densidad poblacional de 1,018 habitantes por kilómetro cuadrado”.

A continuación, se transcriben los resultados del diagnóstico de la situación real del municipio de San Cristóbal Totonicapán en los cuatro ejes de desarrollo definidos para la investigación, según los participantes.

#### **Educación:**

##### **a. Cobertura**

- Existen: 4 escuelas de Preprimaria Rural, 15 escuelas de primaria Urbana y Escuelas de Primaria Rural en 9 comunidades.
- A Nivel Medio existen: 2 Institutos, 2 Telesecundarias y Centros de Formación y Aprendizaje como CONALFA.

b. Calidad

A decir de los participantes, la educación en el municipio de San Cristóbal es:

- Deficiente
- Baja formación de los docentes
- No existe involucramiento de la municipalidad en la calidad educativa.
- Los centros educativos no cuentan equipo tecnológico.

Como se ha descrito en la presentación del municipio éste es el más pequeño de los que pertenecen a Totonicapán. Su cobertura educativa indica la cantidad de centros educativos existentes, sin embargo, no se conoce si eso es o no suficiente para atender a la población en edad escolar.

La calidad educativa también se presenta como preocupante. Los participantes del estudio la han calificado como deficiente, y se prevé que el impacto que tendrá a futuro en los alumnos y posteriormente egresados, es que tendrán dificultades para desempeñarse profesionalmente o dificultades para ingresar en alguna universidad.

## Salud

a. Cobertura

- De las 9 comunidades, sólo en 2 hay Puestos de Salud
- Existe un centro de salud en el casco urbano
- En cada comunidad hay por lo menos dos comadronas
- Existe atención a la niñez de 0 a 6 años en los puestos y centros de salud.
- La cobertura del programa “Hambre 0”<sup>34</sup> no ha tenido un impacto adecuado en las comunidades debido a que se ha politizado.

---

<sup>34</sup> El Programa Hambre 0 consiste en: “El Pacto Hambre Cero es el movimiento nacional para erradicar el hambre, es un pacto de todos los sectores del Estado de Guatemala, prioriza 166 municipios del país en los que se desarrollan acciones para combatir la desnutrición. Es la concreción política y operativa del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN) 2012-2016. El plan es el instrumento que pretende enfrentar las causas inmediatas que producen el flagelo, así como las raíces estructurales que las determinan y que están relacionadas con la pobreza y la ausencia de desarrollo. Posee dos grandes propósitos: Enfrentar el hambre crónica y prevenir

b. Calidad

- Inadecuada porque no es culturalmente pertinente
- Mala atención
- Poco personal para la demanda de la población
- No cuentan con los insumos y equipos necesarios para la atención.

La situación descrita por los participantes del taller se resume definitivamente en una limitada cobertura en la atención de la salud. El número de comunidades es cuatro veces mayor que el número de puestos de salud, la atención de los nacimientos recae casi en su totalidad en las comadronas, lo cual refleja poca presencia del Estado. Se refuerza ésta convicción al ver los datos proporcionados sobre la calidad en el servicio de salud, poco personal existente para la demanda, falta de insumos y equipos necesarios, reconfirmando la situación general de los otros municipios de Totonicapán.

## **Economía**

a. Actividad económica productiva

- Tejidos
- Agricultura
- Artesanía

*Nota: Sólo son medios de subsistencia, no generan riqueza ni posibilitan ahorro*

b. Tipo de empresa

- Familiar 40%
- Privada 60%

---

y mitigar el hambre estacional." Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). (2012) Recuperado de: <http://plataformacelac.org/politica/37> y tomado de fuente original: [http://web.maga.gob.gt/wp-content/uploads/.../pacto\\_hambre\\_cero.pdf](http://web.maga.gob.gt/wp-content/uploads/.../pacto_hambre_cero.pdf)

c. Oportunidad de empleo:

- Empresa familiar 40%
- Migración internacional 20%
- Empresa propia 2%
- Empresa privada 48%

Respecto a la generación de ingresos puede afirmarse que es limitada porque no hay fuentes de trabajo, las actividades económicas descritas son sólo de subsistencia, las empresas son prioritariamente familiares de carácter micro y pequeña empresa. Sin empleo no existen ingresos consistentes, y se dificulta tener una buena alimentación, lo que vuelve a la población vulnerable a enfermedades. Y si la atención en salud es deficiente eso se convierte en un círculo vicioso o más bien una espiral de crecimiento de la pobreza y pobreza extrema, que aleja la posibilidad de un desarrollo humano dentro de los límites aceptables.

### **Ámbito Sociopolítico**

a. Partidos Políticos:

- Existentes: Creo, Patriota, Líder, UCN, Todos, UNE
- Los partidos políticos no tienen sedes abiertas
- El Alcalde pertenece al partido UNE
- No están vigentes los comités ejecutivos de cada partido político
- No realizan gestión social y la formación política solo a líderes y afiliados.

b. Actividad partidaria

- Se activa únicamente en períodos electorales.
- No hay formación política
- Pérdida de credibilidad de los partidos por ofrecimientos falsos

c. Percepción y actitudes sociales respecto a la política

- Existe participación a cambio de un beneficio se da más en jóvenes

- No hay interés en conocer la realidad
- Se realiza la planificación de acuerdo a su convivencia
- Los líderes comunitarios sí transitan hacia la política partidaria buscando un interés comunitario.

d. Existencia de Consejos Comunitarios y Concejo Municipal

- Existe dependencia del Cocodes al Comudes
- No hay incidencia en la toma de decisiones en el Comudes
- A nivel comunitario sí existe la capacidad de gestión de proyectos. A nivel de Comudes, no hay.
- No existe proceso de auditoría social
- El Conocimiento de la ley de consejo de desarrollo es sólo a conveniencia
- No hay formación para los miembros de los Cocodes
- Sí existe promoción para la participación social, en un mínimo porcentaje

Similar a los demás municipios de Totonicapán las comunidades están organizadas y tienen un sistema de seguridad y gobierno comunitario, sin embargo, en las expresiones encontradas en los participantes, los partidos políticos están instrumentalizando éstas organizaciones. Se ha observado que los partidos políticos han cooptado líderes que emigran a otros partidos con buenas intenciones, pero estando en el poder cambia su visión e intereses. No se realiza formación ciudadana y la participación en actividades políticas se asocia únicamente al sufragio.

**Conclusiones del Municipio:**

*Resultados para Educación:*

- Existen más centros educativos en el área urbana que en área rural
- Falta de cobertura de los centros educativos para atender a toda la población existente y necesitada de las comunidades de San Cristóbal Totonicapán.

- Los centros educativos no cuentan con equipo tecnológico

*Resultados para Salud:*

- Carencia de puestos de salud en las comunidades
- Carencia de profesionales con vocación en el sector salud

*Resultados para Economía:*

- La actividad económica que se realiza en el municipio de San Cristóbal sólo es de subsistencia, de manera que no genera riqueza personal ni familiar.
- Es el municipio del departamento con mayor población que ha emigrado hacia los Estados Unidos, por lo que su economía se basa en las remesas familiares.

*Nota final:*

Al tratarse de un diagnóstico real debe considerarse la anterior información como datos válidos en confiabilidad, por cuanto que los mismos se obtuvieron directamente de verbalizaciones de los líderes de opinión convocados, por estas mismas razones no pudieron extraerse en todos los casos datos cuantitativos. Se han presentado los resultados sin interpretación ni modificación el cual se ajusta a los objetivos de la presente investigación de tesis sobre los que se podrán hacer la confrontación de la realidad con los descrito en las políticas y programas de desarrollo impulsados por el Estado.

Fuente:

Proyecto Participa. (2014) Diagnóstico participativo efectuado en: Momostenango, San Cristóbal Totonicapán, San Francisco El Alto, Santa María Chiquimula y Totonicapán, departamento de Totonicapán Guatemala. Copia digital inédita, proporcionada por el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos – INCEP y por la Fundación Konrad Adenauer, Programa Regional de Participación Política Indígena con sede en La Paz Bolivia.

**4.6 F O D A de los 5 Municipios de Totonicapán en indicadores de desarrollo.** *(Cuadros elaborados desde la experiencia de participación en el Proyecto Participa, otro modelo de presentación de los datos relevantes)*

Cuadro 9: FODA del municipio de San Francisco el Alto:

<b>F</b>	<b>O</b>
<p><i>Resultados para Educación:</i></p> <p>c. Cobertura:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Preprimaria y primaria: Se cubre el 100% del municipio sin embargo aún existen escuelas multigrados.</li> <li>- Educación básica: hay 9 Institutos (opinión comunitaria: muy pocos)</li> <li>- Existen 5 telesecundarias</li> <li>- Conalfa: 72 centros. No se cubren dos aldeas.</li> </ul> <p>d. Calidad educativa:</p> <p>Capacitación a docentes: existe el programa de profesionalización docente.</p>	<p><i>Resultados para Economía:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La base principal es la economía es la empresa familiar.</li> <li>- La actividad principal es el comercio, algunos catalogaron que el municipio tiene uno de los mercados más grande de Centro América generador de fuentes de trabajo</li> <li>- Actividades principales que generan riqueza: (No hubo cifras) ( 1. textiles, 2. hotelería, 3. agricultura, 4. construcción, 5. artesanía, 6. comercio, 7. confección en general, 8. Alquiler de locales )</li> <li>- El tipo de empresa de mayor dominio es la familiar, semi-industrializada. Area de oportunidad.</li> <li>- Migración interna, migración internacional y comercio interno (Aportan recursos, forma no idónea)..</li> </ul> <p><i>Resultados para Factores socio-políticos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación ciudadana por medio de alcaldías comunitarias.</li> <li>- Que no haya exclusión de las autoridades comunitarias por parte de la corporación municipal, en la incidencia de proyectos en beneficio del municipio.</li> <li>- Discusión de la realidad y con candidatos.</li> </ul>

<b>D</b>	<b>A</b>
<p><i>Resultados para Educación:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Deficiencia en cobertura a nivel medio y universitaria</li> <li>- Ningún centro de Educación Nocturna, 1 solo colegio privado, ninguna Universidad.</li> <li>- Baja calidad de educación general y en instalaciones</li> </ul> <p><i>Resultados para Salud:</i></p> <p>Deficiencia en todos los servicios; infraestructura, escasez de personal, cobertura y falta de insumos. (Ej. Falta de personal calificado y atención inadecuada . Ej. 1 centro de salud tipo "B" (un doctor), sólo 5 puestos de salud, Médicos cubanos en 3 aldeas.</p> <p><i>Resultados para Factores socio-políticos:</i></p> <p>Movilidad política de partidos en candidatos. Sólo se agrupan para fines proselitistas. Refieren que no hay gestión social de parte de los partidos. Refieren que no existe formación política ni organización social</p>	<p><i>Resultados para Factores socio-políticos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Refieren que hay exclusión de las autoridades comunitarias por parte de la corporación municipal, en la incidencia de proyectos en beneficio del municipio.</li> <li>- Autoridades dictatoriales y partidistas más que proyectadas a la población y sus necesidades provocan constantemente el atraso social, económico, educativo, político y a todo nivel.</li> <li>- Poca independencia de los Cocodes en los Consejos Comunitarios y en el Consejo Municipal, no tienen impacto en la toma de decisiones.</li> <li>- Gestión de proyectos objetiva, no condicionada por la autoridad</li> <li>- Hacer auditoría social</li> <li>- Mejorar el conocimiento de la Ley de Consejos de Desarrollo</li> <li>- Dar formación a los Cocodes</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 10: FODA del municipio de Totonicapán.

<b>F</b>	<b>O</b>
<p><i>Resultados para Educación:</i></p> <p>e. Cobertura:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de escuelas pre primaria: 98%</li> <li>- Número de escuelas primaria: 100%</li> </ul> <p>f. Calidad educativa:</p> <p>Capacitación a docentes: el programa de profesionalización docente.</p> <p><i>Resultados para salud:</i></p> <p>Cobertura: Atención a niñez de 0 a 6 años: 90%</p> <p><i>Resultados para Factores socio políticos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Principal forma de participación es la comunitaria (servicios a la comunidad) y el ejercicio de la autoridad indígena.</li> </ul>	<p><i>Resultados para Economía:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La actividad principal es el comercio.</li> <li>- Actividades principales que generan riqueza: Tejidos: 5% / Hotelería: 1% / Agricultura; 2%/ Construcción:10%/ Artesanía: 25%/ Remesas, comercio informal y economía informal 57%</li> <li>- El tipo de empresa de mayor dominio es la familiar, semi-industrializada. oportunidad.</li> <li>- Migración interna, migración internacional y comercio interno (Aportan recursos, forma no idónea).</li> <li>- Oportunidades de empleo: Empresas familiares/ Migración interna y externa/ Empresas privadas</li> </ul> <p><i>Resultados para Factores socio-políticos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Que haya discusión de la realidad y con candidatos. / Se visualiza un despertar del pensamiento social y política / Hay manifestaciones de interés en participación</li> <li>- Dar a conocer los planes de candidatos</li> <li>- Líderes comunitarios que emerjan a la política partidaria</li> </ul>
<b>D</b>	<b>A</b>
<p><i>Resultados para Educación:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Deficiencia en cobertura y calidad: Ej. Institutos básicos:20%</li> <li>- Institutos telesecundaria: 0.05% / Escuelas e institutos nocturnos: 10% (NUFED: 9%, Telesecundaria: 0.95%) / Nivel diversificado: 1% (Sector público: 0.05%,/ Sector cooperativa: 0.01%/ Sector privado: 0.94%)/ Universidades no hay.</li> <li>- No hay alfabetización ni educación extra escolar.</li> </ul>	<p><i>Resultados para Factores socio-políticos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Más independencia de los Cocodes en los Consejos Comunitarios y en el Consejo Municipal, no tienen impacto en la toma de decisiones.</li> <li>- Gestión de proyectos objetiva, no condicionada por la autoridad</li> <li>- Hacer auditoría social</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- El nivel primario, cobertura de 98% pero muy baja calidad. /Poca cobertura en el nivel básico y muy baja calidad.</li> <li>- La educación no está orientada al contexto de la realidad de la población.</li> <li>- Baja calidad de educación general y en instalaciones</li> </ul> <p><i>Resultados para Salud:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Insuficiencia y deficiencia en todos los servicios; infraestructura, escasez de personal, cobertura y falta de insumos. Ej. Puestos de salud: 10 / Centros de salud: 1/ Programa de atención primaria en el hogar, no existe / Investigación de vectores :1 / Programa de comadronas: 1</li> <li>- Cobertura al Programa Hambre 0</li> <li>- Horarios de servicio no se cumplen</li> <li>- No existe aporte municipal para la salud.</li> </ul> <p><i>Resultados para Factores socio-políticos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Refieren que no hay gestión social de parte de los partidos.</li> <li>- Refieren que no existe formación política</li> <li>- Sólo se agrupan para fines proselitistas.</li> <li>- Refieren que no hay gestión social de parte de los partidos.</li> <li>- Refieren que no existe formación política ni organización social</li> <li>- Alcalde estaba buscando la 4ª Reelección en el momento de la evaluación</li> <li>- No existe ningún lineamiento o política, particular de formación. Existe tráfico de influencias, nepotismo y corrupción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar el conocimiento de la Ley de Consejos de Desarrollo</li> <li>- Dar formación a los Cocodes</li> </ul>
---	--

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 11: FODA del municipio de Santa María Chiquimula.

F	O
<p><i>Resultados para Educación:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Cobertura:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de Escuelas de Educación Preprimaria: 22</li> <li>- Número de Escuelas de Educación Primaria: 68</li> <li>- Institutos de Educación Básica: 5</li> <li>- Institutos de Telesecundaria: 5</li> </ul> </li> <li>b. Calidad educativa: Baja</li> </ul> <p><i>Resultados para Salud:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Horarios de servicio: atención permanente en centro de salud</li> </ul> <p><i>Resultados para Factores socio- políticos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existen Consejos Comunitarios y Consejo Municipal</li> </ul>	<p><i>Resultados para Economía:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La base principal es la economía es la empresa familiar.</li> <li>- La actividad principal es el comercio, algunos catalogaron que el municipio tiene uno de los mercados más grande de Centro América generador de fuentes de trabajo.</li> <li>- Actividades principales que generan riqueza: (No hubo cifras) Tejidos: en un porcentaje no mayor al 5%/ Hotelería, hay 2 hoteles pequeños atendidos por familiares/ Agricultura: de autoconsumo (sólo para sobrevivencia) / Construcción, no hay como fuente de empleo. / Artesanía, no hay. / Otros: Especificaron: panadería, sastrería, cultivo de frutas en aprovechamiento del microclima cálido, etc.</li> <li>- Oportunidades de empleo: Predomina la Microempresa propia o sub empleo</li> <li>- Migración interna (épocas de corte de café y zafra) y comercio interno (Aportan recursos, forma no idónea).</li> </ul> <p><i>Resultados para Salud:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer el Programa de Comadronas que sí hay (en atención a la cultura del pueblo)</li> <li>- Mejorar la atención a niñez de 0 a 6 años, que sí existe (dato no específico).</li> <li>- Promover que exista aporte municipal para la salud.</li> <li>- Mejorar o implantar capacitación a todo el personal de salud.</li> </ul> <p><i>Resultados para Factores socio-políticos:</i></p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación ciudadana por medio de alcaldías comunitarias.</li> <li>- Que no haya exclusión de las autoridades comunitarias por parte de la corporación municipal, en la incidencia de proyectos en beneficio del municipio.</li> <li>- Discusión de la realidad y con candidatos.</li> </ul>
<b>D</b>	<b>A</b>
<p><i>Resultados para Educación:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Deficiencia en cobertura a nivel medio y universitaria</li> <li>- Baja calidad de educación general y en instalaciones.</li> <li>- Capacitación a docentes: no existe el programa de profesionalización docente.</li> <li>- No hay negociación con empresas de cable gratuito para escuelas.</li> </ul> <p><i>Resultados para Salud:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Deficiencia en todos los servicios; infraestructura, escasez de personal, cobertura y falta de insumos. (Ej. Falta de personal calificado y atención inadecuada. Ej. Sólo hay: Centros de salud: 1 / Puestos de salud: 7/ Investigación de vectores: no hay/ Cobertura programa "Hambre 0": parcial y politizado/ Equipo de diagnóstico: No hay, (sólo en Clínica Parroquial) / No existe programa de atención primaria en el hogar.</li> </ul> <p><i>Resultados para Economía:</i></p> <p>No hay actividad empresarial ni privada consistente ni municipal o gubernamental.</p>	<p><i>Resultados para Factores socio-políticos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Refieren que hay exclusión de las autoridades comunitarias por parte de la corporación municipal, en la incidencia de proyectos en beneficio del municipio.</li> <li>- Minimizar autoridades dictatoriales y partidistas y que se tornen más proyectadas a la población y sus necesidades, para no seguir provocando atraso social, económico, educativo, político y a todo nivel.</li> <li>- Mejorar la independencia de los Cocodes en los Consejos Comunitarios y en el Consejo Municipal, para mayor impacto en la toma de decisiones.</li> <li>- Gestión de proyectos más objetiva, no condicionada por la autoridad</li> <li>- Hacer auditoría social</li> <li>- Mejorar el conocimiento de la Ley de Consejos de Desarrollo</li> <li>- Dar formación a los Cocodes</li> <li>- Dar a conocer los planes de los candidatos</li> </ul>

<p><i>Resultados para Factores socio-políticos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Partidos políticos: Sólo se agrupan para fines proselitistas. Refieren que no hay gestión social de parte de los partidos. Refieren que no existe formación política ni organización social.</li><li>-No emergen líderes para la actividad partidaria, ni existe interés en la política por parte de los habitantes.</li><li>-No hay discusión de la realidad ni formación social por parte de partidos u otras agrupaciones.</li><li>-No hay capacidad para gestión de proyectos.</li></ul>	
--	--

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 12: FODA del municipio de Momostenango.

<b>F</b>	<b>O</b>
<p><i>Resultados para Educación:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cobertura:</li> <li>- Primaria: existen 174 escuelas</li> <li>- Básicos: existen 75 institutos</li> <li>- Operan 2 Universidades.</li> <li>- Existen 31 Centros de Alfabetización</li> <li>- Existen 2 centros de Educación Extra Escolar</li> <li>- Calidad educativa:</li> <li>- Capacitación a docentes: asistencia del 50% de docentes al programa de profesionalización docente.</li> </ul> <p><i>Resultados para Salud:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cobertura:</li> <li>- Puestos de salud: Existen 7</li> <li>- Centros de salud: Existen 2</li> <li>- Programa de atención primaria en el hogar: Existen 15</li> <li>- Atención a la niñez de 0 a 6 años: 70% cubierto</li> <li>- Horario de servicio: de lunes a domingo de 8:00 a 16 horas (existe sólo en centros de salud permanente)</li> <li>- Personal profesional capacitado: 70% de los que atienden son profesionales.</li> <li>- Equipo e insumos: 20% en relación a la demanda.</li> </ul>	<p><i>Resultados para Educación:</i></p> <p>Sí se ha avanzado, pero falta trabajar más para alcanzar un buen nivel educativo.</p> <p><i>Resultados para Economía:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La base principal es la economía es la empresa familiar.</li> <li>- La actividad principal es el comercio, algunos catalogaron que el municipio tiene uno de los mercados más grande de Centro América generador de fuentes de trabajo</li> <li>- Actividades principales que generan riqueza (familiar o convencional): Tejidos: 10% / Hotelería: 5%/ Agricultura: 35% Rural/ Construcción: 30%/ Artesanía: 2%/ Otros (comercio): 80%</li> <li>- El tipo de empresa: Oportunidades de empleo: Empresa propia: 2%/ Empresa privada: 5%/ Empresa familiar: 60%/ Consorcio internacional: 0%/ Empresa municipal: 1%/ Migración interna (ciudad): 50%/ Migración internacional: 15%</li> <li>- Migración interna, migración internacional y comercio interno (Aportan recursos, forma no idónea)..</li> <li>- Ha habido incremento de empresas transnacionales. (Existe ya mucha urbanización. Lamentablemente se están perdiendo la artesanía y la tejeduría)</li> </ul> <p><i>Resultados para Factores socio-políticos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Áreas de oportunidad: Hay resultados en Política de las mujeres; los Cocodes y la politización de programas están bajo las normas de la municipalidad.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equipo de diagnóstico: 30% de la necesidad cubierta.</li> <li>- Aporte municipal para la salud: 13% del presupuesto municipal destina a salud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En aspectos sociopolíticos: Los partidos políticos ya están iniciando sus campañas políticas.</li> </ul>
<b>D</b>	<b>A</b>
<p><i>Resultados para Educación:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En Preprimaria: sólo 1 escuela específica.</li> <li>- Telesecundaria: No hay</li> <li>- Escuelas e institutos nocturnos: No hay</li> <li>- No hay en varias escuelas un equipo especial para dar clases (mobiliario y equipo)</li> </ul> <p><i>Resultados para Salud:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Deficiencia en todos los servicios; infraestructura, escasez de personal, cobertura y falta de insumos.</li> <li>- Investigación de vectores: No existe</li> <li>- Programa de comadronas: En puestos y centros de salud</li> <li>- Cobertura programa "Hambre 0": Existe en Centros y puestos de salud programa para la niñez.</li> <li>- El gobierno cumple parcialmente con la obligación de dar insumos y equipo necesario. El aporte municipal es insuficiente para atender la demanda de la población.</li> </ul> <p><i>Resultados para Factores socio-políticos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sólo se agrupan para fines proselitistas.</li> <li>- Presencia de partidos políticos: Sí</li> </ul>	<p><i>Resultados para Factores socio-políticos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Refieren que hay exclusión de las autoridades comunitarias por parte de la corporación municipal, en la incidencia de proyectos en beneficio del municipio.</li> <li>- Autoridades dictatoriales y partidistas más que proyectadas a la población y sus necesidades provocan constantemente el atraso social, económico, educativo, político y a todo nivel.</li> <li>- Poca independencia de los Cocodes en los Consejos Comunitarios y en el Consejo Municipal, no tienen impacto en la toma de decisiones.</li> <li>- Gestión de proyectos objetiva, no condicionada por la autoridad</li> <li>- Hacer auditoría social</li> <li>- Mejorar el conocimiento de la Ley de Consejos de Desarrollo</li> <li>- Dar formación a los Cocodes</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"><li>- No existen sedes abiertas</li><li>- Sólo algunos partidos realizan formación política electoral.</li><li>- Dicen realizar organización comunitaria: (No especificada)</li><li>- Principal actividad partidaria: Sí, dar a conocer las políticas del propio partido.</li><li>- Falta de participación de las personas</li><li>- Refieren que no hay gestión social de parte de los partidos. Refieren que no existe formación política ni organización social</li></ul>	
--	--

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 13: FODA del municipio de San Cristóbal Totonicapán.

<b>F</b>	<b>O</b>
<p><i>Resultados para Educación:</i></p> <p>c. Cobertura</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existen: 4 escuelas de Preprimaria Rural, 15 escuelas de primaria Urbana y Escuelas de Primaria Rural en 9 comunidades.</li> <li>- A Nivel Medio existen: 2 Institutos, 2 Telesecundarias y Centros de Formación y Aprendizaje como CONALFA.</li> </ul>	<p><i>Resultados para Salud:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer el sistema de salud del municipio totalmente.</li> </ul> <p><i>Resultados para Economía:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La base principal es la economía es la empresa familiar. Tipos de empresa: Familiar 40% y Privada 60%.</li> <li>- La actividad principal sigue siendo la Artesanía y su venta.</li> <li>- Actividades principales que generan riqueza: (No hubo cifras) (Tejidos, Agricultura, Artesanía. <b>Nota:</b> Sólo son medios de subsistencia, no generan riqueza ni posibilitan ahorro</li> <li>- El tipo de empresa de mayor dominio es la familiar.</li> <li>- Oportunidades de empleo: Empresa familiar 40% / Migración internacional 20% / Empresa propia 2% / Empresa privada 48%</li> </ul> <p><i>Resultados para Factores socio-políticos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Area de oportunidad total para hacer programas políticos de verdadera utilidad para la población y formación de líderes positivos.</li> <li>- Oportunidades similares a las de otros municipios.</li> </ul>
<b>D</b>	<b>A</b>
<p><i>Resultados para Educación:</i></p> <p>Calidad educativa:</p> <p>Ej. Existen más centros educativos en el área urbana que en área rural / Falta de cobertura de los centros educativos</p>	<p><i>Resultados para Salud:</i></p> <p>Una población con hambre y con un sistema de salud deficitario no puede producir con propiedad.</p>

para atender a toda la población existente y necesitada de las comunidades de San Cristóbal Totonicapán. / Los centros educativos no cuentan con equipo tecnológico

- Baja formación de los docentes
- No existe involucramiento de la municipalidad en la calidad educativa.
- Los centros educativos no cuentan con equipo tecnológico.

*Resultados para Salud:*

- Carencia de puestos de salud en las comunidades

-Carencia de profesionales con vocación en el sector salud

-No cuentan con los insumos y equipos necesarios para la atención.

*Resultados para Economía:*

-La actividad económica que se realiza en el municipio de San Cristóbal sólo es de subsistencia, de manera que no genera riqueza personal ni familiar.

-Es el municipio del departamento con mayor población que ha emigrado hacia los Estados Unidos, por lo que su economía se basa en las remesas familiares.

*Resultados para Factores socio-políticos:*

No hay opinión

Fuente: Elaboración propia.



## **Conclusiones:**

1. Con base en el objetivo general de esta investigación que era obtener un conocimiento de la existencia, abundancia y pertinencia de las políticas públicas de desarrollo humano se concluye que, en Guatemala, sí abundan políticas públicas y que su aplicación fomentaría el desarrollo humano para la población guatemalteca, pero no se encuentra información contundente que demuestre cómo fueron implantadas en el período comprendido de 2013 a 2015.
2. El objetivo general de esta investigación se enfocó en las políticas públicas que fomentan el desarrollo humano para la población indígena guatemalteca, específicamente para el departamento de Totonicapán. En este sentido se encontró únicamente una política que tiene como destinatarios específicos a la población indígena, por ende, no se encontró información específica que demuestre su implementación en dicho departamento durante el período comprendido de 2013 a 2015.
3. De acuerdo con los resultados del proyecto de campo, especialmente para los cinco municipios evaluados en Totonicapán, el panorama se muestra negativo en cuanto a políticas públicas que posibiliten el desarrollo humano y su implantación en la población indígena.
4. Las acciones que contribuyen al desarrollo humano implementadas en el departamento de Totonicapán durante los años 2013 a 2015 se enfocaron principalmente en salud y educación, pero los resultados son deficientes según opiniones de los líderes que participaron en el proyecto de campo.
5. Las acciones para viabilizar el desarrollo humano mediante el acceso a fuentes de ingresos, se apegan al esquema productivo de la empresa familiar, economías básicas no excedentarias, producción de autoconsumo, tales que no dejan salir a la mayoría poblacional del círculo de la pobreza.

6. Los esfuerzos para lograr el desarrollo humano no son unificados en todos los sectores de la población totonicapense y la dominancia de las autoridades parecen inclinarse más a intereses sectarios que a promover desarrollo igualitario en general.
  - Desde los objetivos y factores de desarrollo humano, no se ha cumplido con la ampliación de cobertura educativa para todos más allá de la escuela primaria, la cobertura en salud a toda hora, así como el acceso y competencia de personal, lo cual se debe al efecto negativo de la política partidista la cual es “electorera” y/o asistencialista, en el mejor de los casos.
7. El desarrollo de la población indígena en el departamento de Totonicapán, durante los años 2013 – 2015 no avanzó, porque el Estado no tiene diseñadas políticas públicas para el desarrollo humano, y las que existen, no son suficientes para elevar el nivel de vida de la población, el cual se demuestra al obtener el Ingreso Bruto *per cápita*.
8. De acuerdo con el planteamiento del problema estudiado en la presente investigación, en que se pretendía identificar la relación directa existente entre la ejecución e impacto de aplicación de las políticas públicas existentes y la situación de desarrollo en el departamento de Totonicapán, se concluye que existe una brecha significativa entre el diseño y promulgación de las políticas en mención y su ejecución real, por lo cual el impacto en la población objetivo es irrelevante.
9. Se encontró como posibles causas del no cumplimiento de las políticas públicas de desarrollo humano la ineficiencia de políticas de gobierno que tienden ser partidistas y responden a intereses particulares o de sectores.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Ésta es una tendencia observada en las cifras de toda la República de Guatemala. Se encontró que la voluntad política introduce un factor de inestabilidad en el cumplimiento de las políticas públicas, privilegiando unos y relegando otros según los intereses del gobierno central y gobiernos municipales de turno (dependen de particulares), la falta de asignación de recursos económicos suficientes para

10. Existen varias instituciones en Guatemala facultadas para diseñar y aprobar políticas públicas, las cuales además de estar dispersas, suelen entrar en contradicciones y duplicidades en su cumplimiento u omisión de las mismas en las agendas de gobierno.
11. La población indígena del departamento de Totonicapán, durante los años 2013 – 2015 no evidenció impulso al desarrollo humano ni económico–social, según los indicadores habitualmente utilizados para medir estas variables. Porque el Estado no ha ejecutado eficazmente las políticas públicas existentes y que son suficientes para lograr dicho Desarrollo Humano, a pesar que se tienen datos amplios y completos sobre la situación del departamento, tal como el diagnóstico departamental realizado por SEGEPLAN para la construcción del Plan de Desarrollo Katún 2032.
12. Factores políticos, geográficos, poblacionales, legales y de inversión empresarial han hecho que el departamento de Totonicapán esté al margen del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas para promover el desarrollo, así como no existen definidos e implantados mecanismos de auditoría social.
13. En más de una década de la promulgación de la Ley de Desarrollo Social y de la Política de Desarrollo Social y Población se puede afirmar que “la evaluación de las tareas que les fueron encomendadas –a pesar de los esfuerzos realizados- no son del todo satisfactorias”

---

promover el desarrollo y la corrupción, no permiten que se cumplan las políticas de manera coherente con los objetivos para los que han sido creadas.

14. El conflicto armado interno iniciado en los años 60 fue uno de los factores agravantes de la situación de atraso y falta de desarrollo de este departamento.
15. Se encontró que en la actualidad no se están cumpliendo, o se cumple arbitraria y/o de manera laxa, el conjunto de Políticas que en 2014 se reportaban en proceso de cumplimiento por Segeplán.<sup>36</sup>
16. La Constitución Política de la República de Guatemala contiene todo el marco normativo y legal para el diseño e implementación de Políticas Públicas para garantizar la vida y bienestar de la población, también existe marco legal para penalizar el incumplimiento de deberes, pero por la falta de voluntad política hace que no se cumplen las mismas.

---

<sup>36</sup> Según el Informe de Avances de la Política de Desarrollo Social y Población (Segeplán, 2014), el camino para la evaluación del cumplimiento e impacto de las políticas públicas de desarrollo social es a partir del Decreto 42- 2001 (la creación de la Ley de Desarrollo Social y –un año después- la aprobación de la Política de Desarrollo Social y Población (PDSP), documentos que dan los parámetros generales de medición del cumplimiento de lo prescrito por los mismos. De acuerdo con las fuentes consultadas, “estos dos documentos regulatorios establecieron las acciones y compromisos que debían asumir las instituciones estatales, responsabilizándose por el fortalecimiento o creación de las bases para satisfacer las necesidades de los sectores tradicionalmente excluidos de procesos económicos y de los beneficios sociales que aquéllos generan”.

## **Recomendaciones:**

Con las anteriores conclusiones de investigación, se recomienda lo siguiente:

1. Al demostrarse que en Guatemala abundan políticas públicas, pero al no ser implementadas, no incide en un fomento del desarrollo humano real y efectivo para la población guatemalteca, se impone el deber al Estado de Guatemala para que cumpla su papel en ese sentido, principalmente cumpliendo con las leyes de la República, con los convenios internacionales delegando autoridad y presupuestos, pero que al mismo tiempo imponiendo sanciones de tipo penal por incumplimiento de deberes, a quienes por mandato les corresponde implantar dichas políticas.
2. Relacionada con la anterior, se debería contar con mayor información disponible que demuestre cómo fueron implantadas las políticas públicas en el período histórico que ocupa al presente estudio (comprendido de 2013 a 2015.)
3. Se recomienda a las autoridades de los diferentes municipios de Totonicapán que den seguimiento oportuno al cumplimiento de todas aquellas políticas públicas que fomentan el desarrollo humano para la población indígena específicamente, ya que se trata de un departamento cuya población es mayoritariamente indígena.
4. Dado que se detectó que durante los años 2013 a 2015 hay serias debilidades en el sistema de salud, en el sistema educativo, en el acceso a empleos y en los sistemas políticos y sociales de Totonicapán, los Alcaldes y la población afectada debieran tomar acciones ante el gobierno para que se suplan tales deficiencias y se empiecen a implantar sistemas robustos en todos los órdenes, para superar la brecha surgida en el período mencionado.

5. En vista de que las economías familiares y las microempresas son una alternativa de desarrollo en el país, las autoridades deben favorecer la presencia de organismos que impulsen las actividades productivas, tales como las Cámaras (Comercio, Industria, de la Construcción, etc.) así como facilitar la cooperación empresarial y la cooperación internacional como medio de soporte a las actividades y decisiones del gobierno, en vez de que los esfuerzos al respecto dejen de ser predominantemente sectarios como lo son en la actualidad.
6. Fortalecer la cobertura educativa en Totonicapán, en calidad y en cantidad, una alternativa podría ser el impulso de los institutos por cooperativas donde se privilegien las carreras técnicas.
7. Favorecer la cobertura de salud en Totonicapán, en calidad y cantidad. Una propuesta concreta es la implementación de clínicas móviles, unidades equipadas, médicos y medicina para atender las necesidades de la población que habita en comunidades.
8. Favorecer la presencia de centros de genuina formación y acción política ciudadana, alternando con un sano diálogo y participación con las organizaciones tradicionalmente políticas.
9. Mejorar la relación entre la legislación pertinente, el diseño y la ejecución real (aplicación legítima) de las políticas públicas en todo el país y en cada departamento, practicando la auditoría de resultados para dar seguimientos efectivos.
10. Tratar de unificar en un solo documento todas las políticas públicas existentes en varias instituciones en Guatemala, las cuales están facultadas para diseñar y aprobar políticas, porque están dispersas y así se evitarían dispendios de

recursos valiosos para el estado y a nivel de puestos burocráticos, así como contradicciones y duplicidades en el cumplimiento.

- 11.** Seguir luchando contra la discriminación a la población indígena del departamento de Totonicapán, para que tengan iguales oportunidades de desarrollo.
- 12.** Que se cumpla lo prescrito por SEGEPLAN en el Plan de Desarrollo Katún 2032. Salir de la fase polidiagnóstica y ya emprender acciones positivas, efectivas y demostrables de desarrollo humano para la población objeto del presente estudio.
- 13.** Que se cumpla lo prescrito en lo promulgado por la Ley de Desarrollo Social y de la Política de Desarrollo Social y Población, cumpliendo así con la naturaleza por la que fueron creadas.
- 14.** El MAGA debe acelerar el proceso de retomar lo concerniente a las alianzas público-privadas, puesto que las mismas constituyen mecanismos que generan una serie de efectos positivos no sólo en términos de la empresarialidad, sino principalmente en cuanto a la producción agrícola, pues los eslabonamientos productivos integran productores con las comercializadoras. Ello también permite lograr acercamientos entre proveedores de insumos, lo cual facilita el proceso de extensión agrícola en capacitación y asistencia técnica y así también se promueven los servicios financieros de crédito y seguro agrícola. Dichas acciones generarían mayor acceso a fuentes de ingreso el cual activaría el círculo virtuoso hacia el desarrollo humano.
- 15.** En cuanto al desarrollo social y población en materia de educación los objetivos generales debieran concentrarse en educar en el tema de población y desarrollo a nivel comunitario en las comunidades, fomentando actitudes de

respeto a la dignidad humana, a la maternidad y paternidad responsables, al sentido y valor de la sexualidad y desarrollando una visión de la dinámica socio-demográfica del país y de la comunidad. También debieran enfocarse en aumentar la incorporación y permanencia escolar de niños y niñas hasta culminar el nivel medio, evitando su incorporación temprana al mercado de trabajo en detrimento de sus derechos, en el mediano plazo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) ASÍES. (2015) *Apuntes para la Historia del Trabajo en Guatemala*. Revista ASÍES. Autor: Luis Linares López. No. 3º, 2015. Ed. Fundación Konrad Adenauer, RFA.
- 2) ASÍES. (2015) *Desafíos de la Colaboración entre Empleadores y Trabajadores*. Revista ASÍES. Autora: Carmen Ortiz E. Ed. Extraordinaria, 2015. Ed. Fundación Konrad Adenauer, RFA.
- 3) ASÍES. (2016) *La Inserción Financiera como Instrumento para el Desarrollo Rural en los Departamentos de Sololá, Quetzaltenango y Totonicapán*. Autor: Carlos Humberto González Arévalo. Think Tank Initiative & Fundación Konrad Adenauer, RFA.
- 4) BANGUAT (2015) *Entorno económico-financiero: situación actual y expectativas para 2015*. Recuperado de: <https://www.banguat.gob.gt/Publica/conferencias/cbanguat447.pdf> Visitado 14-06-2017
- 5) Centro de Reportes Informativos de Guatemala. (2016) *Mujeres satisfechas con el dictamen de la CC*. Publicado el 17 de febrero de 2016. Recuperado de: <https://cerigua.org/article/mujeres-satisfechas-con-dictamen-de-la-cc/>
- 6) CNAP. Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. (2015) *Presentan Política para Pueblos Indígenas*. 25 de abril de 2015. Gua. Recuperado de: <http://www.cnapguatemala.net/presentan-politica-de-pueblos-indigenas/>

- 7) Congreso de la República de Guatemala, Decreto 11-2002 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Recuperado de: [http://sistemas.segeplan.gob.gt/discode/sche\\$portal/documentos/ley-concejos-desarrollo-guatemala.pdf](http://sistemas.segeplan.gob.gt/discode/sche$portal/documentos/ley-concejos-desarrollo-guatemala.pdf)
- 8) Constitución Política de le República de Guatemala. Recuperado de: <http://www.minfin.gob.gt/images/downloads/dcp-marcolegal/bases-legales/Constitucion-politica-de-la-republica-de-guatemala.pdf>
- 9) COPADES. Monitor de Noticias Económicas. (2014) *Informalidad reina en cuatro departamentos*. MONEC. Consultores para el desarrollo. Recuperado de: <http://copades.com/monec/?p=12160>
- 10)Cordón Solís, L.J. (2012) *Efecto de las Estrategias de Formación Política Indígena en el Fomento de la Participación y Representación Política*. Tesis de Graduación. Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Campus Central. Guatemala. Recuperado de: <http://biblio3.url.edu.gt/Tesis/2012/04/26/Cordon-Lisbeth.pdf>
- 11)Deguate.com (2009) *Economía de Totonicapán. Mercado de trabajo. Basado en datos de SEGEPLAN*. Recuperado de: <http://www.deguate.com/municipios/pages/totonicapan/totonicapan/economia.php#.WRHzgym9Gho>
- 12)Gobierno de la República. SEGEPLAN. (2006) *Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial*. Recuperado de: [http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas\\_publicas/Der](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Der)

[echos%20Humanos/Pol%C3%ADtica%20%20para%20la%20Convivencia%20y%20Eliminaci%C3%B3n%20del%20Racismo.pdf](#)

- 13) Gobierno de Guatemala. (2014) *Mejoras para la Empleabilidad*. Tonicapán. 2013-2014. Colaboración de: Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Dirección General del Empleo. Observatorio del Mercado Laboral. Unión Europea. ASÍES. Diálogo Social para el Trabajo Decente. Ed. Carlos Francisco Contreras Solórzano, Ministro de Trabajo. Primera ed. enero 2014.
  
- 14) Gobierno de Guatemala, INE (2014) *Caracterización Departamental, Tonicapán 2014*. Recuperado de:  
<https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/07/20/EfsWFqUtoEkcXfE2PB1sVbSpfVPHbJVY.pdf>
  
- 15) Instituto Nacional de Estadística. (2011) *Pobreza en Guatemala. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida - ENCOVI –Guatemala*. Recuperado de:  
<http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/12/03/qINtWPkxWyP463fpJgnPOQrjox4JdRBO.pdf>
  
- 16) Instituto Nacional de Estadística. (2015) *República de Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014. Principales resultados Guatemala, Centro América*. Recuperado de:  
<http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/12/11/vjNVdb4IZswOj0ZtuivPlcaAXet8LZqZ.pdf> / ([www.ine.gob.gt](http://www.ine.gob.gt))
  
- 17) INE –Instituto Nacional de Estadística- (2016) *Plan Operativo Anual -POA-* (2016) Recuperado de:  
<http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/09/03/MjX5rJTxvFx76IV8t6HhXbe9xvIBM76v.pdf>

- 18) Meny, Y. & Thoenig, J-C, (1992) *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel. Primera Edición. ISBN 84- 344- 1684- 0 / Recuperado de: [https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Políticas-Publicas/Las políticas publicas meny thoenig.pdf](https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Políticas-Publicas/Las_políticas_publicas_meny_thoenig.pdf)
- 19)..... (2012) *Marco Conceptual Políticas Públicas. Planificación y evaluación de políticas de información pública*. © FUOC • UP01/79005/00632 213 Publicado por: Es.Slideshare.net. Recuperado de: <https://es.slideshare.net/juacoarias/las-políticas-pblicas-cap-iii-el-marco-conceptual>
- 20) Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) (2011) *Política Agropecuaria 2011-2015*. Guatemala. Recuperado de: [web.maga.gob.gt/wp-content/uploads/pdf/home/politica\\_agropecuaria\\_2011-15.pdf](http://web.maga.gob.gt/wp-content/uploads/pdf/home/politica_agropecuaria_2011-15.pdf)
- 21) Ministerio de Educación. (2014) *Plan Operativo Anual (POA) 2015-2017. En la línea de la Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados*. Elaborado por: Dirección de Planificación Educativa –DIPLAN- Subdirección de Planificación Institucional. Recuperado de: [http://infopublica.mineduc.gob.gt/mineduc/images/5/5f/DIPLAN\\_DIPLAN\\_IN\\_CISO5C\\_2015\\_VERSION1\\_POA\\_2015-2017.pdf](http://infopublica.mineduc.gob.gt/mineduc/images/5/5f/DIPLAN_DIPLAN_IN_CISO5C_2015_VERSION1_POA_2015-2017.pdf)
- 22) Prensa Libre (2016) *Población Indígena con poco acceso a la justicia*. Autor: Oscar Felipe y Corr. Publicación 22 de febrero de 2016. Recuperado de: <http://www.prensalibre.com/guatemala/solola/poblacion-indigena-con-poco-acceso-a-la-justicia-distancia-de-los-juzgados-y-el-idioma-principales-barreras>

- 23)..... (2016) *Pobreza en Guatemala aumenta según Segeplan*. Autores: Henry Pocasangre y Andrea Orozco. Publicado 11 de ene 2016. Recuperado de: <http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/guatemala-retrocede-en-combate-a-la-pobreza>
- 24).....(2017) *Desarrollo Humano*. Artículo. Recuperado de: <http://www.prensalibre.com/Tag/desarrollo-humano/43391> Reportaje: [martes 18 de abril de 2017](#). Recuperado de: [El 80% de niños del área rural está desnutrido](#). Artículo de Oscar Felipe Q. <http://www.prensalibre.com/Tag/desarrollo-humano/43391>
- 25)..... (2017) *Desarrollo Humano en el País está Estancado*. Reportaje de Geldy Muñoz Palala. Martes 18 de abril de 2017. Recuperado de: <http://www.prensalibre.com/Tag/desarrollo-humano/43391>
- 26)..... (2017) *Desarrollo Humano*. Reportaje de Andrea Orozco. [Martes 18 de abril de 2017](#). Recuperado de: <http://www.prensalibre.com/Tag/desarrollo-humano/43391>
- 27).....(2017) *Necesaria Revisión al Crecimiento*. Artículo. Recuperado de: <http://www.prensalibre.com/Tag/desarrollo-humano/43391> Reportaje Sección Opinión. [Martes 18 de abril de 2017](#).
- 28) Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1990). Informe de Desarrollo Humano, 33 pp. Recuperado de: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1990\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf)
- 29)..... (2011) *Cifras para el Desarrollo Humano, Totonicapán. Colección Estadística Departamental*. <http://www.desarrollohumano.org.gt/fasciculos/pdfs/d8.pdf>

Coordinación editorial: Gabriela Barrios Paiz y Gustavo Arriola Quan. Guatemala, 2011  
ISBN: 978-9929-8097-5-8 Guatemala: Impresión: Serviprensa, S.A.

30)..... (2011) *Cifras para el Desarrollo Humano, Totonicapán.*

Colección Estadística Departamental. Recuperado de:

<http://www.desarrollohumano.org.gt/fasciculos/pdfs/d8.pdf>

Coordinación editorial: Gabriela Barrios Paiz y Gustavo Arriola Quan. Guatemala, 2011

ISBN: 978-9929-8097-5-8 / Guatemala: Impresión: Serviprensa, S.A.

31)..... (2015) *Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala*

2015/2016. Recuperado de: <http://desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano/concepto/>

32)..... (2015) *Panorama General. Informe Sobre Desarrollo*

*Humano. Trabajo al Servicio del Desarrollo Humano.* Copyright © 2015 propiedad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 1 UN Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos Todos los derechos reservados.

Recuperado de:

[http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015\\_human\\_development\\_report\\_overview - es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report_overview_es.pdf)

33) *Proyecto Participa.* (2014) Diagnóstico participativo de Totonicapán, en los municipios de: Momostenango, San Cristóbal Totonicapán, San Francisco El Alto, Santa María Chiquimula Totonicapán., Guatemala. Copia digital inédita proporcionada por el tesista.

34) Sactic, N.I. (2005 ) *Pueblos Indígenas y Política.* Adaptado de Prensa Libre, 26 de junio de 2005. Recuperado de:

[http://biblio3.url.edu.gt/PROFASR/Interculturalidad/Pue\\_Indi.pdf](http://biblio3.url.edu.gt/PROFASR/Interculturalidad/Pue_Indi.pdf)

- 35) Salazar Vargas, C. (2009) *Políticas Públicas & Thing Tanks*. Colombia: Impreso por Graficolor. [www.graficolor.com.co](http://www.graficolor.com.co) / ISBN 978-958-44-4039-6
- 36) Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República (2014) *Política Agraria (Acuerdo Gubernativo 372-2014)*. Recuperado de: [http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas\\_publicas/Desarrollo%20Agropecuario/Politica\\_Agraria\\_2014.pdf](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Desarrollo%20Agropecuario/Politica_Agraria_2014.pdf)
- 37) Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia - SEGEPLAN – (2002) *Política de Desarrollo Social y Población*. Recuperado de: <https://www.google.com.gt/search?q=Politica+de+Desarrollo+Social+y+Poblaci%C3%B3n+-+Segeplan.pdf&oq=Politica+de+Desarrollo+Social+y+Poblaci%C3%B3n+-+Segeplan.pdf&aqs=chrome..69i57j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>
- 38)..... (2002) Decreto Número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala. Arto. 27 Recuperado de: [http://sistemas.segeplan.gob.gt/discode/sche\\$portal/documentos/ley\\_concejos\\_desarrollo\\_guatemala.pdf](http://sistemas.segeplan.gob.gt/discode/sche$portal/documentos/ley_concejos_desarrollo_guatemala.pdf)
- 39)..... (2011) Totonicapán. Plan de Desarrollo Departamental. Recuperado de: <http://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/biblioteca-documental/biblioteca-documentos/category/49-planes-desarrollo-departamental?download=56:pdd-totonicapan>
- 40).....(2011) *Plan de Desarrollo Departamental PDD del Departamento de Totonicapán, Guatemala*. Consejo Departamental de Desarrollo del

Departamento de Totonicapán. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Dirección de Planificación Territorial. (Serie PDD SEGEPLAN, CD 8)

- 41)..... (2013) *Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados*. Para el sector público de Guatemala. Primera edición. Recuperado de: [http://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes\\_manuales/manuales\\_dtp/guia\\_conceptual\\_gestion\\_resultados.pdf](http://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_manuales/manuales_dtp/guia_conceptual_gestion_resultados.pdf)
- 42)..... (2014) *Informe de Avances de la Política de Desarrollo Social y Población* Recuperado de: <https://www.google.com.gt/search?q=Politica+de+Desarrollo+Social+y+Poblaci%C3%B3n+-+Segeplan.pdf&oq=Politica+de+Desarrollo+Social+y+Poblaci%C3%B3n+-+Segeplan.pdf&aqs=chrome..69i57j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8#q=segeplan+INFORME+DE+AVANCES+2014+POL%C3%8DTICA+DE+DESARROLLO+SOCIAL+Y+POBLACI%C3%93N>
- 43)..... (2014) *Plan para implementar la PNDRI. Retos Institucionales*. Antigua. Recuperado de: [https://www.google.com.gt/search?sclient=psy-ab&biw=1215&bih=511&q=Plan+para+implementar+la+PNDRI&oq=Plan+para+implementar+la+PNDRI&gs\\_l=serp.3...1904136.1908983.3.1910116.75.28.0.0.0.0.408.3907.2j24j1j0j1.28.0....0...1c.1.64.psy-ab..68.4.491.0..0j0i67k1j0i131i67k1.TE3zyXqzyLg&pbx=1&dpr=1.13&cad=c&bv&bvch=u&sei=CLQRWam9AYPUmAG69q3QBQ](https://www.google.com.gt/search?sclient=psy-ab&biw=1215&bih=511&q=Plan+para+implementar+la+PNDRI&oq=Plan+para+implementar+la+PNDRI&gs_l=serp.3...1904136.1908983.3.1910116.75.28.0.0.0.0.408.3907.2j24j1j0j1.28.0....0...1c.1.64.psy-ab..68.4.491.0..0j0i67k1j0i131i67k1.TE3zyXqzyLg&pbx=1&dpr=1.13&cad=c&bv&bvch=u&sei=CLQRWam9AYPUmAG69q3QBQ)
- 44)..... (2015) *Informe Final de Cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Guatemala 2015*. Segeplán.

[www.segeplan.gob.gt/odm](http://www.segeplan.gob.gt/odm) 449 p. Recuperado de: <http://onu.org.gt/wp-content/uploads/2016/04/ODM-compressed1.pdf>

45)..... (2015) *KATÚN.*

*Nuestra Guatemala – 2032*

[http://www.segeplan.gob.gt/downloads/2015/SPOT/Mandatos\\_y\\_Normativas/Políticas/Política\\_Nacional\\_de\\_Developmento.pdf](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/2015/SPOT/Mandatos_y_Normativas/Políticas/Política_Nacional_de_Developmento.pdf)

46)Un.org. (2010) *Las Naciones Unidas Hoy*. Boletín informativo de Naciones Unidas. Recuperado de: <http://www.un.org/es/globalissues/indigenous/>

47)UNESCO (2017) *Educación para el Desarrollo Sostenible*. Temas. Página web actualizada. Recuperado de:

<http://www.unesco.org/es.unesco.org/themes/educacion-desarrollo-sostenible>

48)USAID (2012) *Agenda Nacional de Competitividad. -ANC 2012-2021-*. , Programa Nacional de Competitividad –PRONACOM- Ministerio de Economía. Recuperado de:

[http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas\\_publicas/varias/Agenda\\_Nacional\\_de\\_Competitividad.pdf](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/varias/Agenda_Nacional_de_Competitividad.pdf)

49)Wikimedia Commons, Inc. (2017) *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. Recuperado de:

[https://es.wikipedia.org/wiki/Convenio\\_169\\_de\\_la\\_OIT\\_sobre\\_pueblos\\_ind%C3%ADgenas\\_y\\_tribales](https://es.wikipedia.org/wiki/Convenio_169_de_la_OIT_sobre_pueblos_ind%C3%ADgenas_y_tribales)

50)Wikimedia Commons, Inc. (2017) *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación*. Recuperado de:

[https://es.wikipedia.org/wiki/Ministerio de Agricultura, Ganader%C3%ADa y Alimentaci%C3%B3n \(Guatemala\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Ministerio_de_Agricultura,_Ganader%C3%ADa_y_Alimentaci%C3%B3n_(Guatemala))

***Otras fuentes de consulta electrónica:***

1. [http://www.eleutheria.ufm.edu/Articulos/090621\\_fernando\\_najera.htm](http://www.eleutheria.ufm.edu/Articulos/090621_fernando_najera.htm)  
El estado y sus funciones. Fernando Nájera
2. [http://www.un.org/es/mdg/summit2010/pdf/mcontent\\_undp.pdf](http://www.un.org/es/mdg/summit2010/pdf/mcontent_undp.pdf)  
Evaluación de los Objetivos del Milenio
3. <http://www.educarchile.cl/ech/pro/app/detalle?ID=212875>  
El Rol del Estado en la Economía. El problema de la distribución de los bienes
4. [https://www.usfq.edu.ec/publicaciones/koyuntura/Documents/koyuntura\\_2014-41.pdf](https://www.usfq.edu.ec/publicaciones/koyuntura/Documents/koyuntura_2014-41.pdf)  
Por qué fracasan los países
5. [http://www.larepublica.co/%E2%80%9Cpor-qu%C3%A9-fracasan-los-pa%C3%ADses%E2%80%9D\\_147066](http://www.larepublica.co/%E2%80%9Cpor-qu%C3%A9-fracasan-los-pa%C3%ADses%E2%80%9D_147066)  
Por qué fracasan los países Comentario
6. <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.3.nuevasperspectivas.pdf>  
Por qué fracasan las políticas públicas
7. <http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>  
Qué son y para qué sirven las políticas públicas

8. [https://www.google.com.gt/search?sclient=psy-ab&biw=1215&bih=511&q=Plan+para+implementar+la+PNDRI&oq=Plan+para+implementar+la+PNDRI&gs\\_l=serp.3...1904136.1908983.3.1910116.75.28.0.0.0.408.3907.2j24j1j0j1.28.0....0...1c.1.64.psy-ab..68.4.491.0..0j0i67k1j0i131i67k1.TE3zyXqzyLg&pbx=1&dpr=1.13&cad=cbv&bvch=u&sei=CLQRWam9AYPUmAG69q3QBQ#q=plan+de+desarrollo+departamental+totonicapan](https://www.google.com.gt/search?sclient=psy-ab&biw=1215&bih=511&q=Plan+para+implementar+la+PNDRI&oq=Plan+para+implementar+la+PNDRI&gs_l=serp.3...1904136.1908983.3.1910116.75.28.0.0.0.408.3907.2j24j1j0j1.28.0....0...1c.1.64.psy-ab..68.4.491.0..0j0i67k1j0i131i67k1.TE3zyXqzyLg&pbx=1&dpr=1.13&cad=cbv&bvch=u&sei=CLQRWam9AYPUmAG69q3QBQ#q=plan+de+desarrollo+departamental+totonicapan)

Plan para implementar la PNDRI. Segeplán.



## APÉNDICE 1

### CARTA DE AUTORIZACIÓN DE USO DE DATOS DEL ESTUDIO “PARTICIPA”



Señor:

**Simeón Benigno Tiu Batz**

**Ciudad de Guatemala**

**Presente.-**

La Paz, 10 de julio de 2017

Estimado Señor Tiu:

Por este medio damos respuesta a su solicitud donde expresa su interés por hacer uso de la información obtenida en los dos talleres denominados “Diagnóstico de la realidad social y política”, realizados en el marco del Proyecto PARTICIPA, en cinco municipios del departamento de Totonicapán.

Esta actividad del Proyecto PARTICIPA, tuvo como objetivo principal recoger información real y de primera mano sobre las condiciones de los municipios de Momostenango, Santa María Chiquimula, San Cristóbal Totonicapán, San Francisco el Alto y Totonicapán del departamento mencionado, en materia de Salud, Educación, Economía y Social Política.

Considerando la intervención directa en la selección de los participantes, y considerando que los datos serán utilizados como caso práctico de investigación social, hemos considerado nuestro aval para el uso de los datos recabados, con las consideraciones siguientes:

- a. Mantener los créditos de las instituciones patrocinadoras de la actividad.
- b. Mantener intacta la información recabada en campo.
- c. Queda totalmente prohibido cualquier uso comercial que se le pretenda dar con la información.
- d. Enviar a la Fundación Konrad Adenauer copia del documento final de investigación donde se hará referencia de los datos solicitados, con las citas bibliográficas correspondientes.

Le deseamos muchos éxitos en sus actividades, y estamos atentos a colaborar en esta y futuras investigaciones.

Maximilian Hedrich

**DIRECTOR Proyecto PARTICIPA-UE**

**Programa Regional de "Participación Política Indígena" (PPI)**

**Fundación Konrad Adenauer**

Teléfono: +591 (2) 2784085 - 2786831 | Dirección: Av. Walter Guevara # 8037 Calacoto, La Paz - Bolivia | [www.projectoparticipa.org](http://www.projectoparticipa.org)

Este proyecto está  
cofinanciado por la  
Unión Europea



Un proyecto  
financiado a  
cargo del



## APÉNDICE 2

### GUIA PARTICIPACION EN PROYECTO EN EL DEPARTAMENTO DE TOTONICAPÁN - GUAYTEMALA



Agentes No Estatales y Autoridades Locales en el Desarrollo (Instrumento de Cooperación al Desarrollo) y Mecanismo Sociedad Civil para la Vecindad (Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación)

#### GUIA DE PARTICIPACION Y DESARROLLO DEL PROYECTO EN TOTONICAPÁN - GUATEMALA

Título de la Acción	*Promoción de la participación y representación indígena en los procesos políticos de América Latina*
Cobertura Geográfica en Guatemala: Sololá y Totonicapán	Totonicapán municipios: Momostenango, San Cristóbal Totonicapán, San Francisco El Alto, Santa María Chiquimula y Totonicapán.
Duración	30 meses
Financiador	Unión Europea y Fundación Konrad Adenauer de Alemania
Objetivos de la Acción	Objetivo general: Promocionar la participación y representación indígena en procesos políticos de relevancia para el desarrollo.  Objetivos específicos: 1) Promover procesos de empoderamiento de los líderes y organizaciones indígenas, a través del desarrollo de capacidades e Intercambio regional. 2) Fomentar y fortalecer espacios de diálogo intercultural entre líderes y organizaciones indígenas, autoridades estatales y otros aliados estratégicos a nivel local, nacional y regional. 3) Desarrollar una red supranacional de líderes y organizaciones indígenas, autoridades estatales y aliados estratégicos para lograr impacto en el diseño de políticas públicas que beneficien a los pueblos indígenas en América Latina.
Grupos destinatarios	Líderes indígenas, organizaciones indígenas, autoridades estatales, medios de comunicación, socios del proyecto y miembros de la red Participación Política Indígena -PPI.
Beneficiarios Finales	Poblaciones indígenas de Bolivia, Chile, Guatemala, México y Perú.
Resultados Estimados	1) Organizaciones indígenas fortalecidas en su estructura, representatividad y capacidad de gestión de sus autoridades. 2) Capacidades de negociación y diálogo fortalecidas. 3) Propuestas de desarrollo elaboradas desde la visión indígena. 4) Sinergias generadas entre líderes indígenas, instituciones estatales locales y nacionales, como también con otros actores. 5) Agenda local y nacional de los temas de relevancia para los pueblos indígenas posicionada en los medios de comunicación. 6) Intercambio de buenas prácticas a nivel internacional, con una metodología para el diálogo con pertinencia cultural e impacto para el diseño de políticas públicas a favor de los pueblos indígenas
Principales actividades	A nivel nacional: Talleres de diagnóstico, Talleres de capacitación, Foros de intercambio nacionales, Foros con medios de comunicación, Elaboración de planes de desarrollo.



Este proyecto está cofinanciado por la Unión Europea.

Un proyecto llevado a cabo por:

