Universidad Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

VRIP
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN



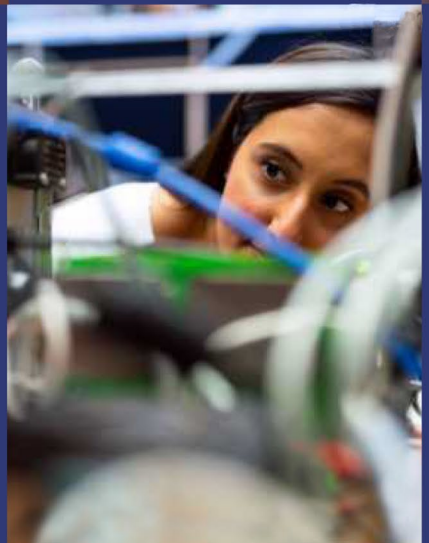




Propuesta universitaria: Lineamientos de Desarrollo Nacional







BICENTENARIO GUATEMALA
CONSTRUIR LA CASA COMÚN, NUESTRA RESPONSABILIDAD
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

Universidad Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

EDITORIAL CARA PARENS
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

PROPUESTA UNIVERSITARIA:
LINEAMIENTOS DE DESARROLLO NACIONAL

VRIP
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN

338.9
P965 Propuesta Universitaria: Lineamientos de Desarrollo Nacional / Organizada por José Alejandro Arévalo Alburez -- Guatemala, Universidad Rafael Landívar, Editorial Cara Parens, 2022.

ISBN de la edición física: 978-9929-54-424-6
ISBN de la edición digital, PDF: 978-9929-54-425-3
XXII, 408 páginas ; ilustraciones en color.

1. Planes de desarrollo - Guatemala
2. Estrategias para el desarrollo
3. Democracia
i. Arévalo Alburez, José Alejandro, organizador
ii. Universidad Rafael Landívar, Vicerrectoría de Investigación y Proyección (VRIP), editor
iii. t.

SCDD 22

PROPUESTA UNIVERSITARIA: LINEAMIENTOS DE DESARROLLO NACIONAL

Edición 2022

Universidad Rafael Landívar, Vicerrectoría de Investigación y Proyección (VRIP)

Se permite la reproducción total o parcial de esta obra, siempre que se cite la fuente.

D. R. ©
Universidad Rafael Landívar, Editorial Cara Parens
Vista Hermosa III, Campus Central, San Francisco de Borja, S. J., zona 16, Edificio G, oficina 103
Apartado postal 39-C, ciudad de Guatemala, Guatemala 01016
PBX: (502) 2426 2626, extensiones 3158 y 3124
Correo electrónico: caraparens@url.edu.gt
Sitio electrónico: www.url.edu.gt

Revisión, edición, diseño y diagramación por la Editorial Cara Parens.

Las opiniones expresadas en esta publicación (textos, figuras y tablas) son de exclusiva responsabilidad de los(as) autores(as) y no necesariamente compartidas por la Universidad Rafael Landívar.

Nota aclaratoria

Parte de los análisis y propuestas consignadas en este documento se derivan del trabajo de los equipos de investigación de la Universidad Rafael Landívar, desarrollado a lo largo de los últimos tres lustros. Algunos contenidos han sido publicados en documentos institucionales ya difundidos ampliamente, otros son parte de documentos en elaboración cuya publicación está en curso.

El marco principal de análisis y propuesta de orden sistémico que se utiliza en esta publicación está basado en la experiencia de casi 20 años y las publicaciones, especialmente el Perfil Ambiental de Guatemala, del IARNA (actualmente Instituto de Investigación en Ciencias Naturales y Tecnología)

Esta publicación compila y pretende agregar valor a la amplia labor investigativa de los Institutos de Investigación de la URL.

Índice

Prólogo XVII

Agradecimientos XXI

I Construir la casa común 3

1 Geografía y población 5
1.1 Ubicación del territorio 5
1.2 Población 8

2 El futuro de la Casa Común, nuestra responsabilidad 11
2.1 Los influjos y condicionantes para el diseño de la Casa Común 11
2.2 Las características que presenta la Casa Común en la actualidad 15
2.3 Las bases de la Casa Común 16
2.3.1 Naturaleza del esfuerzo por la unidad 16
2.3.2 Valores subyacentes de la propuesta 16

3 El marco estratégico 19
3.1 FODA país 19
3.1.1 Principales fortalezas 19
3.1.2 Principales debilidades 20
3.1.3 Principales oportunidades 22
3.1.4 Principales amenazas 24
3.2 El abordaje metodológico: enfoque sistémico socioecológico para el desarrollo integral 25
3.3 Análisis de viabilidad técnica, financiera y política de las acciones propuestas 26
3.4 Temporalidad de las acciones estratégicas 27

4 Breve descripción de los contenidos de las dimensiones 29
4.1 Resumen de la dimensión económica 29
4.2 Resumen de la dimensión político-institucional 33
4.3 Resumen de la dimensión social 36
4.4 Resumen de la dimensión ambiental-natural 39

II Dimensión económica 43

Introducción 43

1 Aspectos generales 45

2 Marco estratégico 51
2.1 El contexto económico global y la pandemia de la covid-19 51
2.1.1 Economía mundial 51
2.1.2 Economía de Centroamérica 52
2.1.3 Economía nacional 59

Línea estratégica 1. Crecimiento y estabilidad macroeconómica en un escenario global incierto 65

2.2 Sector real 67
2.2.1 Aparato productivo 67
Sector primario: agricultura 67
Sector secundario: industria 73
Sector terciario: servicios 75

Línea estratégica 2. Fomento de la actividad productiva 77

2.2.2 Inversión 79
Infraestructura productiva 79
Infraestructura vial 81
Inversión en energía 88
Inversión en infraestructura digital 93

Línea estratégica 3. Inversión en infraestructura para el crecimiento económico y el desarrollo 96

2.2.3 Estructura empresarial 98

Línea estratégica 4. Clima de negocios: productividad, innovación y competencia 102

2.2.4 Empleo 104
Un país predominantemente joven 105
Productividad laboral 107
Emprendimiento 108
Formación para el trabajo 110
Articulación entre oferta y demanda laboral 111

Línea estratégica 5. Generación de empleo estable y digno 114

2.3 Sector externo 117
2.3.1 Balanza de pagos 117
2.3.2 Balanza comercial 118
2.3.3 Transformación de la matriz exportadora 120
Pesca y acuicultura 122
Especias 125

Línea estratégica 6. Transformación de la matriz exportadora 128

2.4 Sector financiero 131
2.4.1 Estabilidad financiera 131
2.4.2 Crédito bancario 132

Línea estratégica 7. Financiamiento para la inversión 135

2.5 Sector fiscal 137
2.5.1 Estructura y eficiencia de la recaudación tributaria 139
2.5.2 Priorización en el gasto público 141
2.5.3 Sostenibilidad de la deuda pública 142
2.5.4 Elementos para lograr un acuerdo nacional sobre el financiamiento del Estado 143

Línea estratégica 8. Política fiscal como instrumento de crecimiento y desarrollo 145

III Dimensión político-institucional 147

Introducción 147

1 Aspectos generales 149

2 Marco estratégico 153
2.1 Estado democrático de derecho para el bien común 153
2.1.1 La relación entre democracia, Estado de derecho y bien común 155
2.1.2 Fortalecimiento de la justicia 161
Independencia judicial 161
Acceso a la justicia pronta y cumplida 165
2.1.3 Seguridad democrática 171

Línea estratégica 1. Estado democrático de derecho, fortalecimiento de la justicia y seguridad democrática 176

2.2 Modernización y efectividad del sector público 183
2.2.1 Servicio civil 184
2.2.2 Crecimiento del sector público 186

Línea estratégica 2. Servicio civil y modernización del sector público 191
2.2.3 Las adquisiciones públicas por medio de la Ley de Contrataciones del Estado 194
Línea estratégica 3. Adquisiciones públicas y contrataciones del Estado 196
2.2.4 Contraloría General de Cuentas (CGC) 197
Línea estratégica 4. Modernización de la fiscalización de fondos públicos 200
2.3 Convivencia democrática y tolerancia política 203
2.3.1 Sistema electoral y de partidos políticos para el fortalecimiento de la participación ciudadana 203
2.3.2 Fortalecimiento de la institucionalidad del Tribunal Supremo Electoral (TSE) 208
2.3.3 Integridad y transparencia del financiamiento electoral 210
2.3.4 Reformas al sistema electoral 213
Línea estratégica 5. Convivencia democrática y tolerancia política 216
2.4 Unidad en la diversidad 221
2.4.1 Derechos de los pueblos maya, xinca y garífuna 221
2.4.2 Abordaje de los conflictos socioambientales 225
2.4.3 Pluralismo jurídico 230
Línea estratégica 6. Unidad en la diversidad 234
IV Dimensión social 237
Introducción 237
1 Aspectos generales 239
2 Marco estratégico 245
2.1 Población sana 245
2.1.1 Sistema de salud 245
Rectoría y subsistemas 246
2.1.2 Indicadores de salud 247
2.1.3 Infraestructura y recurso humano 248
2.1.4 Financiamiento 249
Línea estratégica 1. Población sana con cobertura universal, asistencia social y pertinencia cultural 253
2.2 Desnutrición e inseguridad alimentaria 255
2.2.1 Marco normativo 255
2.2.2 Indicadores 256
2.2.3 Gasto público 258
2.2.4 Acceso a agua y saneamiento 259
Línea estratégica 2. Hambre cero, seguridad alimentaria y nutricional para toda la población 261
2.3 Educación 263
2.3.1 Cobertura 264
2.3.2 Deserción 265
2.3.3 Infraestructura 266
2.3.4 Calidad y formación docente 268
2.3.5 Inversión 269
2.3.6 El reto del presente 270
2.3.7 Educación para construir ciudadanía 271
2.3.8 La educación ante la crisis 274
Línea estratégica 3. Educación innovadora y de calidad para el trabajo, la convivencia, la paz y la inclusión social 276
2.4 Cultura y desarrollo social integral 279
2.4.1 Diversidad cultural y convivencia en paz 280
2.4.2 Desarrollo humano a través de las artes y la cultura 281
2.4.3 Conservación del patrimonio y desarrollo económico 282

Línea estratégica 4. La convivencia, la paz y la ciudadanía plena 284

2.5 Vivienda 287
2.5.1 Acceso a la vivienda 287
2.5.2 Déficit habitacional 288

Línea Estratégica 5. Vivienda digna y en propiedad para todos los habitantes 294

2.6 Movilidad humana y dinámicas migratorias 297
2.6.1 Migración internacional 297
Contexto de origen y retorno 297
Remesas familiares 300
2.6.2 Desplazamiento forzado interno 300
2.6.3 El código de migración y la institucionalidad migratoria 302
2.6.4 Políticas migratorias y contexto regional 303
2.6.5 Impactos de la pandemia en la movilidad humana 305

Línea estratégica 6. Migración internacional y desplazamiento interno no forzado 306

V Dimensión ambiental-natural 309

Introducción 309

1 Aspectos generales 313

2 Marco estratégico 317

2.1 Institucionalidad para afrontar los retos de la gestión ambiental en el siglo XXI 317

Línea estratégica 1. Institucionalidad ambiental fortalecida 322

2.2 Ecosistemas indispensables para la sobrevivencia y desarrollo de las sociedades 327

Línea estratégica 2. Bienes y servicios ecosistémicos para el desarrollo integral y sostenible 330

2.3 Gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) 333

Línea estratégica 3. Gestión integral de los recursos hídricos 335

2.4 Gestión de bienes energéticos en Guatemala 339

Línea estratégica 4. Gestión sostenible de los bienes energéticos 344

2.5 Manejo integral de residuos sólidos 347

Línea estratégica 5. Gestión integral de residuos sólidos 351

2.6 Gestión y ordenamiento sostenible del territorio: alcanzar un equilibrio entre lo urbano y lo rural 353

Línea estratégica 6. Gestión y ordenamiento territorial sostenible y equilibrado 356

2.7 Riesgo a desastres y cambio climático global 359

Línea estratégica 7. Gestión de riesgo y adaptación al cambio climático 363

Siglas y acrónimos 365

Referencias 373

Figuras

1. Ubicación de Guatemala y Centroamérica en el continente americano 6
2. Topografía de Guatemala 7
3. Sistema socioecológico, los subsistemas y sus interacciones 26
4. Fuentes de crecimiento del PIB real, contribuciones porcentuales del capital, trabajo y PTF, 1991-2019 46
5. Estructura del PIB real por el destino del gasto (2001, 2013 y 2018) 47
6. Evolución de los sectores del aparato productivo (2001, 2013 y 2018) 47
7. Economía mundial: crecimiento del PIB real registrado 2004-2019, y proyectado para 2020 y 2021 (en cambios porcentuales anuales) 51
8. Centroamérica: crecimiento real del PIB 2005-2019 y proyectado 2020 a 2021 (en cambios porcentuales anuales) 53
9. Centroamérica: estructura del PIB, por país, 2000-2019 (en porcentajes) 54
10. Centroamérica: evolución del PIB per cápita (PPA) 2000-2019 vrs promedio Latinoamérica y el Caribe (a precios constantes de 2017, cifras en USD internacionales) 55
11. Centroamérica: tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de la línea de pobreza nacional, 2014 (porcentaje de la población) 56
12. Centroamérica: promedio de remesas familiares 2010-2019 (como porcentaje del PIB) 57
13. Centroamérica: fuerza laboral por sector y país, 2016 (en porcentajes) 58
14. Centroamérica: sectores del aparato productivo (como porcentajes del PIB) 58
15. Guatemala: crecimiento real de la economía, 2000-2019 (proyecciones 2020 y 2021) 59
16. Guatemala: sectores del aparato productivo como porcentaje del PIB y del empleo total, 2018 60
17. Enfoques para mitigar la crisis 60
18. Sector primario como porcentaje del PIB, 2013-2018 67
19. Producción y empleo en la agricultura, como porcentaje del total de la producción agrícola y porcentaje que emplea, 2018 68
20. Producción de maíz, frijol y arroz, 2002-2018 (en toneladas) 70
21. Importaciones y producción nacional de maíz, 2002-2017 (en toneladas) 70
22. Producción de hortalizas seleccionadas en Guatemala, 2002-2018 (en toneladas) 71
23. Utilización interna de los bienes de la industria manufacturera, 2006 y 2018 (en porcentajes) 73
24. Sector terciario como porcentaje del PIB y aporte porcentual al empleo total, 2018 75

25. Inversión total, privada, pública y variación en existencias, 2013-2019 (como porcentaje del PIB) 79
26. Inversión pública en infraestructura productiva y por sectores, 2008-2017 (como porcentaje del PIB) 80
27. Acceso a telecomunicaciones, agua y energía eléctrica, 2018 (en porcentajes) 80
28. Inversión pública per cápita, porcentaje de pobreza y de población indígena (2008-2012)* (en quetzales de 2007) 81
29. Índice de Condición de Pavimento de tramos pavimentados en Guatemala, 2015 83
30. Red vial primaria y secundaria de Guatemala, 2017 84
31. Índice de Precios al Consumidor por variación mensual promedio por región, 2011-2018 86
32. Inversión pública en carreteras, 2008-2018 (en porcentajes del PIB) 86
33. Presupuesto ejecutado por Covial, Dirección General de Caminos y Fondo Social de Solidaridad, 2011-2019 (en porcentajes del presupuesto asignado) 87
34. Producción y consumo energético per cápita (BEP/hab) durante el periodo 2001-2017 90
35. Producción y consumo energético por unidad de producto interno bruto en kBEP por millones de quetzales, 2001-2017 91
36. Consumo de electricidad por habitante (kWh/hab) durante el periodo 2001-2017 92
37. Precio SPOT en el mercado de oportunidad (USD/MWh) durante el periodo 2000-2017 93
38. Infraestructura en telecomunicaciones, en penetración poblacional, comparada con ALC y OCDE, 2018 (en porcentaje de la población) 94
39. Cantidad de empresas por tamaño, 2015-2017 98
40. Obstáculos que enfrentan las empresas según tamaño, 2017 100
41. Crecimiento anual del empleo por tamaño de empresa, comparados con ALC y el resto de los países, 2017 (en porcentajes) 101
42. Estructura poblacional, 2018 106
43. Estructura de la población ocupada por sector de actividad económica y por nivel de productividad 107
44. Saldo de la balanza de pagos, saldo de la balanza comercial, exportaciones, importaciones y remesas, 2013-2018 (como porcentaje del PIB) 117
45. Principales productos de importación de Guatemala, 2002-2019 (en millones de dólares estadounidenses) 118
46. Principales productos de exportación de Guatemala, 2002-2019 (en millones de dólares estadounidenses) 119
47. Principales socios comerciales de exportaciones de Guatemala, 2019 (en porcentajes del monto total de exportaciones, en millones de dólares estadounidenses) 120
48. Productos de exportación con el Índice de Complejidad de Producto más alto en Guatemala 121
49. Productos de exportación con el Índice de Relacionamiento más alto en Guatemala 121

50. Frontera de Diversificación: espacio conformado por el Índice de Relacionamiento y el Índice de Complejidad de Producto de los productos de exportación en Guatemala 122
51. Exportaciones de pescado y moluscos, 2002-2019 (en dólares estadounidenses) 123
52. Exportaciones de camarones y langostas, 2002-2019 (en dólares estadounidenses) 123
53. Exportaciones de especias, 2002-2018 (en dólares estadounidenses) 125
54. Importaciones y exportaciones de especias, 2002-2019 (en dólares estadounidenses) 126
55. Producción de especias en Guatemala, 2002-2018 (en toneladas) 127
56. Índice de Desarrollo Financiero y sus componentes. Instituciones financieras y mercados financieros. Comparación con América Latina y países desarrollados, 2017 131
57. Crédito interno al sector privado. Guatemala, Costa Rica, Colombia y América Latina y el Caribe, 2005-2019 (porcentaje del PIB) 132
58. Cartera de créditos por agrupación, diciembre 2019 (en porcentajes) 133
59. América Latina: ingresos fiscales, 2018 (como porcentaje del PIB) 137
60. Ingresos tributarios, gastos totales del gobierno central y déficit fiscal, 2001-2020 (como porcentaje del PIB) 138
61. Empresas de servicios por tamaño que compiten con el sector informal, ALC y resto de países evaluados, 2017 (en porcentaje) 140
62. Ingresos por impuestos directos e indirectos, gastos del gobierno de funcionamiento y de inversión, 2001-2019 (como porcentaje del PIB) 141
63. Gasto social del gobierno central, 2010-2019 (como porcentaje del PIB) 142
64. Saldo de la deuda pública en Guatemala como porcentaje del PIB y de los ingresos tributarios, 2010-2020 143
65. Cobertura del sistema de justicia e intérpretes en áreas indígenas, 2019 167
66. Personas en la cárcel, 2018 169
67. Evolución de los puntajes por subsistemas, 2004-2012 188
68. Resultados de la evaluación de la Contraloría General de Cuentas, 2018 198
69. Representación de los tipos de financiamiento 211
70. Gasto social per cápita según inversión pública en pueblos indígenas 224
71. Incidencia de la violencia por departamento 233
72. Tasa de pobreza de la población indígena y la población no indígena, nueve países, 2014 240
73. Índice de desigualdad de Gini, América Latina, 18 países, 2002-2017 243
74. Composición del sistema de salud en Guatemala, 2011 246
75. Estructura del gasto total y privado en salud, 2016 250
76. Logro educativo de la población mayor de 18 años, 2018 (en porcentajes) 264
77. Indicadores de cobertura educativa, 2018 (en porcentajes) 265

78. Proporción de la población de 7 a 18 años que asiste a la escuela por grupo étnico, 2018 (en porcentajes) 265
79. Respuestas correctas de lectura, matemática y estrategias de enseñanza de los docentes optantes a plazas, 2009-2014 (en porcentajes) 268
80. Gasto público en educación en América Latina, 2018 (como porcentaje del PIB) 269
81. Vulnerabilidad municipal, ámbito de servicios básicos, 2020 291
82. Vulnerabilidad municipal, ámbito de vivienda, 2020 292
83. Eventos de deportación de guatemaltecos desde México y Estados Unidos, 2008-2020 299
84. Personas refugiadas + solicitantes de asilo guatemaltecas (pendientes). Total acumulado al final de cada año, 2010-2019 302
85. Tasa de variación del PIB y de los flujos de intercambio entre la economía y el ambiente, 2001-2014 (con base en datos de 2001) 314
86. Composición de las exportaciones de Guatemala, 2002 y 2017 (porcentajes del valor total de productos de la industria extractiva) 315
87. Gasto público ambiental de la administración central y las municipalidades según categoría de gasto, 2011-2018 (en millones de quetzales) 320
88. Dinámica de la cobertura forestal: tasa bruta anual de deforestación, tasa neta anual de deforestación, y ganancia anual de cobertura de bosque (ha/año). Periodos 1991-2001; 2001-2006; 2006-2010 y 2010-2014 327
89. Variación del activo tierra forestal en las distintas zonas de vida, periodo 2001-2014 (en porcentaje) 328
90. Índice simplificado de calidad de agua de los principales ríos de Guatemala 334
91. Suministro de energía primaria (kBEP) en Guatemala, 2001-2017 340
92. Consumo de combustible por sector (kBEP) en Guatemala, 2017 340
93. Potencia instalada de placa para la generación de electricidad en Guatemala, 2001-2017 341
94. Composición de los desechos sólidos domiciliares por tipo de residuo y departamento, 2014 (en porcentajes) 348
95. Producción de residuos sólidos por actividades económicas seleccionadas (miles de t) y evolución en la generación de residuos sólidos, 2001-2010 (porcentaje con base en el valor de 2001) 349
96. Población nacional rural y urbana, 2002-2020 353
97. Población urbana por municipio, 2018 (en porcentaje) 355
98. Escenarios de impacto del cambio climático en la distribución de los ecosistemas de Guatemala 362

Tablas

1. Matriz resumen de líneas estratégicas, resultados esperados, número de acciones y porcentaje de viabilidad (económica) 31
2. Matriz resumen de líneas estratégicas, resultados esperados, número de acciones y porcentaje de viabilidad (político-institucional) 34
3. Matriz resumen de líneas estratégicas, resultados esperados, número de acciones y porcentaje de viabilidad (social) 37
4. Matriz resumen de líneas estratégicas, resultados esperados, número de acciones y porcentaje de viabilidad (ambiental-natural) 40
5. Distribución de las líneas y acciones estratégicas según dimensión (número y porcentaje) 42
6. Montos y ejecución financiera del Programa de Emergencia COVID-19 en el 2020 (cifras en millones de quetzales y porcentajes) 61
7. Centroamérica: producción agrícola en 2018 (en toneladas y porcentaje) 69
8. Producción de tomate en países centroamericanos, 2018 (en toneladas) 71
9. Características de empresas del sector de manufacturas comparadas con América Latina y el Caribe y el resto de los países, 2017 74
10. Población, superficie y carreteras en países de Centroamérica 82
11. Composición de la red vial por tipo de material, 2020 (en kilómetros y porcentajes) 82
12. Índice de desempeño logístico para países centroamericanos, 2018 85
13. Composición de la población económicamente activa y ocupada, por área geográfica, 2019 (por número de persona y en porcentajes) 104
14. Acceso a derechos laborales de los asalariados de 15 años y más, 2019 (número de personas y porcentajes: hombre - mujer) 105
15. Fuentes de financiamiento empresarial 2003, 2006, 2010 y 2017 (en porcentajes) 133
16. Índice del Estado de derecho en Guatemala, 2020 157
17. Categorías de análisis de la independencia judicial 163
18. Cantidad de intérpretes por idioma en Guatemala, 2019 168
19. Principales debilidades de acuerdo a los indicadores de capacidad funcional, mérito y capacidad integradora 189
20. Comparación del artículo 407 «N» del Código Penal antes y después de las reformas del 2018 212

21. Datos de pobreza por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas, 2018 242
22. Evolución de indicadores básicos de salud materno-infantil seleccionados, 1987-2014/15 247
23. Gasto público en seguridad alimentaria y nutricional por entidad, ejecutado entre 2009-2018 y presupuestado 2019 (en millones de quetzales) 259
24. Escuelas según nivel y sector, 2019 (en porcentajes) 266
25. Docentes por nivel y sector, 2019 (en porcentajes) 266
26. Número de establecientos educativos y servicios básicos en el sector oficial, todos los niveles, 2020 267
27. Tasas de alfabetización juvenil e índice de paridad de género juvenil, por etnia y zona de residencia (15-24 años), serie histórica 2000-2014 (en porcentajes) 274
28. Déficit habitacional estimado, año 2014 y proyectado para años posteriores (porcentaje y número de viviendas) 289
29. Asentamientos precarios y población identificada en municipios del área metropolitana, 2019 290
30. Actores que participan en la gestión ambiental en Guatemala 317
31. Potencial de producción de energías renovables y su aprovechamiento, 2016 343
32. Evolución territorial en función de los cambios a nivel de provincias de humedad, para los años 2000, 2020, 2050 y 2080, según los escenarios A2 y B2, derivados del impacto del cambio climático en Guatemala 361

Prólogo

El bicentenario de la emancipación política de Guatemala del Reino de España, es ocasión para proponer los Lineamientos para el Desarrollo Nacional que, desde la perspectiva universitaria, sirvan como plataforma para la concertación y compromiso que lleve a la construcción de un país diferente. Esta es una tarea insoslayable por la polarización, brechas sociales y ecológicas imperantes en estos siglos.

En un contexto de vertiginosos cambios y retos, es un imperativo encontrar respuestas innovadoras y útiles. A partir de un análisis de los principales indicadores sociales, económicos, políticos y ambientales, se propone una agenda mínima, comprensiva, conciliadora y convocante, con propuestas concretas que definen qué hacer, cómo y para qué, sus temporalidades, responsables, viabilidad política, técnica y financiera.

Se advierte que este aporte requiere revisarse y actualizarse permanentemente por «los liderazgos académicos, políticos, sociales, empresariales, religiosos, sindicales y todas las fuerzas vivas del país» (Arévalo, 26 de enero de 2021).

Hacer avanzar semejante propuesta requiere cambios en el comportamiento político: pasar de la negatividad y un espíritu destructivo a uno constructivo; de la descalificación «al respeto mutuo y el reconocimiento de las diferencias, sin autoritarismos ni imposiciones» (Arévalo, 26 de enero de 2021), siempre en busca de la unidad en medio de la diversidad, en donde el interés particular no prevalezca sobre el bien común. Creemos que las cosas pueden cambiar y los guatemaltecos poseemos la capacidad de colaborar y construir nuestra Casa Común.

Cabe subrayar que la propuesta que a continuación se detalla, nacida en el seno de la Universidad Rafael Landívar, representa un reto para las generaciones nacidas a finales del siglo XX y en el siglo XXI, quienes tendrán la oportunidad de corregir en los años por venir los desequilibrios sociales y ecológicos, a través de una voluntad colectiva que logre diseñar y articular nuevos arreglos institucionales, inspirados en la Casa Común.

Las generaciones nacidas a mediados del siglo XX, construyeron espacios de diálogo y acordaron marcos estratégicos para corregir tales desequilibrios. Esos esfuerzos enseñan que la voluntad sectorial ha sido más fuerte que la voluntad colectiva. Es hora de convertir la voluntad colectiva en el motor dinamizador de las transformaciones requeridas.

Con una visión holística, los institutos de investigación de la Universidad Rafael Landívar han desarrollado una agenda que realiza un abordaje sistémico socio-ecológico, que favorece el desarrollo integral de Guatemala. Este enfoque reconoce las interrelaciones e interdependencia de los cuatro subsistemas o dimensiones del sistema: económica, político-institucional, social y ambiental-natural.

La dimensión económica plantea como desafío mejorar las condiciones de vida de la población, partiendo del análisis del conjunto de elementos que configuran la economía guatemalteca, la cual permite sostener que el país posee las bases para alcanzar un mayor desarrollo. Propone un conjunto de líneas y acciones que apuntan a lograr el crecimiento con desarrollo sostenible.

Las ocho líneas estratégicas propuestas en esta dimensión que se desarrollan por medio de 71 acciones, representan un esfuerzo por generar círculos virtuosos entre la economía, el ambiente, lo político-institucional y lo social, favoreciendo un conjunto de mecanismos sociales, políticos y económicos con el fin de potenciar la creatividad y la productividad de las personas. Estas líneas estratégicas son:

(1) crecimiento y estabilidad macroeconómica en un escenario global incierto;
(2) fomento de la actividad productiva;
(3) inversión en infraestructura para el crecimiento económico y el desarrollo;
(4) clima de negocios: productividad, innovación y competencia;
(5) generación de empleo estable y digno;
(6) transformación de la matriz exportadora;
(7) financiamiento para la inversión.

1. Política fiscal como instrumento de crecimiento y desarrollo.

La dimensión político-institucional analiza el desenvolvimiento político del Estado y el desempeño de sus instituciones, de cara a sus principales desafíos para la profundización de la democracia, el desarrollo integral de las personas y la paz. Identifica líneas y acciones estratégicas con el fin de avanzar y lograr las transformaciones, para dar vida a una institucionalidad que funcione a plenitud, con ello alcanzar los anhelos democrático-republicanos de los ciudadanos y la unidad en la diversidad.

(1) Las seis líneas estratégicas de esta dimensión que se desarrollan en 72 acciones concretas, buscan contribuir al fortalecimiento de la democracia y la paz en Guatemala, en los tópicos siguientes:
(2) Estado democrático de derecho, fortalecimiento de la justicia y seguridad democrática;
(3) servicio civil y modernización del sector público;
(4) adquisiciones públicas;
(5) Contraloría General de Cuentas;
(6) convivencia democrática y tolerancia política;
(7) unidad en la diversidad.

La dimensión social analiza las condiciones básicas de vida en las que la sociedad guatemalteca se desenvuelve, aborda temas clave como salud y educación, y cómo los retos que se ven en cada una de estas áreas se reflejan en los principales índices de desarrollo del país.

Las seis líneas estratégicas de esta dimensión, desarrolladas por medio de 57 acciones, contemplan aspectos relacionados con lo siguiente:

(1) población sana con cobertura universal, asistencia social y pertinencia cultural;
(2) hambre cero, seguridad alimentaria y nutricional para la población;
(3) educación innovadora y de calidad para el trabajo, la convivencia, la paz e inclusión social;
(4) convivencia, paz y ciudadana plena, incluyendo las artes, la cultura y el deporte;
(5) vivienda digna y en propiedad;
(6) migración internacional y desplazamiento interno.

La dimensión ambiental-natural aborda la situación y tendencias del sistema natural guatemalteco, el cual es la base para el sustento de la vida y para el desarrollo social y económico del país.

La dimensión ambiental-natural aborda aquellos elementos que se consideran estratégicos y prioritarios para el país y su bienestar y desarrollo social, político-institucional, económico y ecológico. Las siete líneas estratégicas de la dimensión se desarrollan por medio de 74 acciones, las que se fundamentan en los instrumentos legales existentes, la evidencia científica, en diferentes propuestas emanadas desde otros actores y la experiencia investigativa y propositiva de la Universidad Rafael Landívar, de los últimos veinte años. Las líneas estratégicas son:

(1) institucionalidad ambiental fortalecida;
(2) bienes y servicios eco-sistémicos para el desarrollo integral y sostenible;
(3) gestión integral de los recursos hídricos;
(4) gestión sostenible de los bienes energéticos;
(5) gestión integral de desechos sólidos;
(6) gestión y ordenamiento territorial sostenible y equilibrado;
(7) gestión de riesgo y adaptación al cambio climático.

En la preparación de estos Lineamientos para el Desarrollo Nacional participaron los institutos de investigación de la Vicerrectoría de Investigación y Proyección, así como las facultades de la Vicerrectoría Académica que enriquecieron el documento original. Durante los últimos dos años y sobrellevando las dificultades sobrevenidas con la pandemia de la covid-19, se elaboró este documento que esperamos sea una valiosa contribución al desarrollo nacional, de cara a los próximos años.

Guatemala exhibe la economía más grande y estable de la región centroamericana, factor que puede potenciarse a fin de brindar mejores condiciones socioeconómicas a su población. Existen avances en cuanto a la cohesión social y la estabilidad política, pero el deterioro más reciente evidencia que estos asuntos solo es posible alcanzarlos con la concreción de una voluntad colectiva, guiada por el bien común. Estos desafíos insoslayables en los ámbitos económico, político, social y ambiental requieren de un abordaje con visión nacional, de largo plazo, para incentivar y promover inversiones privadas y públicas, así como fomentar un abanico de oportunidades educativas y de empleo digno que, a su vez, coadyuven a cerrar las asimetrías sociales y económicas.

José Alejandro Arévalo Alburez
Vicerrector de Investigación y Proyección
30 de abril de 2021

Agradecimientos

La *Propuesta universitaria: Lineamientos de Desarrollo Nacional* se originó en la Vicerrectoría de Investigación y Proyección (VRIP), de la Universidad Rafael Landívar (URL), como una oportunidad para invitar a la sociedad guatemalteca a reflexionar sobre nuestro pasado, presente y futuro en ocasión del bicentenario de la emancipación política de Guatemala del Reino de España. Este trabajo fue posible por la disposición de los investigadores y directores de los diferentes institutos de la VRIP, quienes durante meses se enfocaron en compilar información, analizarla y proponer rutas para transitar hacia un lugar social y ecológicamente seguro para vivir.

La propuesta fue enriquecida por las nueve facultades que integran la Vicerrectoría Académica y por su Despacho, quienes aportaron rigor en el análisis y realismo en las propuestas.

En la fase de cierre y revisión, se hicieron consultas a investigadores y directores de la VRIP, para resolver dudas y completar referencias bibliográficas en largas sesiones de trabajo, caracterizadas por la paciencia, el empeño y el buen ánimo.

Fue un privilegio trabajar con un equipo multidisciplinar de investigadores de la VRIP, que evidenció la existencia de una comunidad académica abierta a diferentes ángulos y perspectivas, dispuesta a someter a crítica sus certezas y compartir sus preguntas clave, bajo el espíritu de aportar claridad en un contexto de incertidumbre, polarización y verdades únicas.

Nuestro agradecimiento a la comisión encargada de analizar y proponer las líneas estratégicas y sus acciones: Andrea Cano Bocaletti, Astrid Beltetón Mohr, Jaime Carrera Campos, Cecilia Cleaves Herrera, Sara Fuentes Arévalo, Mónica Mazariegos Rodas, Daniel Núñez Gálvez, Belinda Ramos Muñoz, Fernando Rosales Gramajo y Cecilia Zurita Fuentes.

Equipo coordinador de la Vicerrectoría de Investigación y Proyección.

José Alejandro Arévalo Alburez
Vicerrector

Mario Rolando Chocoj Méndez
Asesor

Javier Eugenio Incer Munguía
Director de Gestión de Investigación

Propuesta universitaria:
Lineamientos de Desarrollo Nacional

Construir la casa común

La situación general del país se ha deteriorado de forma paulatina y constante, exacerbada por los retos que derivan de la pandemia de la covid-19; por lo que «resulta necesario y conveniente propiciar la apertura de espacios de encuentro, diálogo y distensión de polarización actual con una propuesta de transformación.

Guatemala es nuestra casa Común y, por consiguiente, es responsabilidad de toda la ciudadanía, procurar un futuro mejor. Este planteamiento, originado desde la investigación, es una contribución de pensamiento crítico y una propuesta de posibles rutas a seguir para afrontar dicha situación, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población guatemalteca.

Aunque este esfuerzo desde el ámbito universitario aún está en construcción, se constituye en una agenda básica comprehensiva, conciliadora y convocante, con planteamientos concretos, interdisciplinarios y factibles; y con un contenido mínimo, simple y realista (sin idealizaciones ni utopías).

De cara al bicentenario de la emancipación política de Guatemala del Reino de España, este es el momento de convenir un futuro mejor y diferente; por lo que es nuestra aspiración más sentida» que los liderazgos académicos, políticos, sociales, empresariales, religiosos, sindicales y todas las fuerzas vivas del país, sean capaces de convenir un futuro mejor para todos los guatemaltecos (Arévalo, 2021).

Son características de este planteamiento un propósito constructivo, en un contexto pacífico, en donde impera el respeto mutuo y el reconocimiento de las diferencias, sin autoritarismos ni imposiciones, dentro de un espíritu de unidad que reduzca la crispación y la confrontación (Arévalo, 2020).

Cabe subrayar que la propuesta que a continuación se detalla, originada en el seno de la Universidad Rafael Landívar, representa un reto para las generaciones nacidas a finales del siglo XX y en el siglo XXI, quienes tendrán la oportunidad de corregir en los doscientos años por venir los desequilibrios sociales y ecológicos, a través de una voluntad colectiva que logra diseñar nuevos arreglos institucionales inspirados en la Casa Común. «Los jóvenes están invitados a promover un entorno sano y seguro, de manera que puedan desarrollar todo su potencial como seres humanos» (Jesuits, 29 de noviembre de 2020).

Se tiene la convicción y la confianza de que los jóvenes del presente y del futuro pueden transformar las diferencias y desencuentros actuales en una oportunidad y, con ello, Guatemala podría constituirse en un faro orientador para las democracias del mundo. Esta democracia ha aprendido de los doscientos años transcurridos y ahora se propone continuar fortaleciendo la independencia de poderes, guiados siempre por garantizar el bien común y el bienestar de la población.

El presente documento inicia con una descripción general de los rasgos principales del país, tales como su ubicación y población, para luego desarrollar los referentes que han influido en la

identificación de las líneas estratégicas y acciones propuestas, las características contemporáneas que definen a la sociedad guatemalteca y que se sintetizan en las principales fortalezas, oportunidades, amenazas y debilidades. Luego, desde el enfoque de sistemas, se analizan las dimensiones natural (estado de los bienes naturales, procesos ecológicos), social (calidad de vida, distribución de la renta), económico (estado general de la economía) y político institucional (estructura y procesos sociales, marcos legales y políticas) y se expone de manera resumida el contenido que aborda cada dimensión, con sus respectivas líneas estratégicas.

1 Geografía y población

1.1 Ubicación del territorio

Guatemala se encuentra localizada en el Istmo Centroamericano (figura 1), colinda al norte y al oeste con México y Belice, al sureste con Honduras y El Salvador, al noreste con el océano Atlántico (mar Caribe) y al sur con el océano Pacífico. Se ubica entre los paralelos 130 45' y 170 48' 57" de latitud norte y entre los meridianos 880 14' y 920 14' 14" de longitud oeste (Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala [SNU], 2014, p. 13).

Es el segundo país de Centroamérica con mayor extensión territorial, ocupando 108 889 kilómetros cuadrados (km2), de los cuales 1730 km2 son cuerpos de agua. Tiene 1667 kilómetros (km) de fronteras: 958 km con México, 266 km con Belice (zona de adyacencia por diferendo de límites), 244 km con Honduras y 199 km con El Salvador (SNU, 2014, p. 13).

El país posee una costa marítima de 400 km, mar territorial de 12 millas náuticas y una zona económica exclusiva de 200 millas náuticas. Una cordillera montañosa atraviesa el país de noroeste a noreste, dividiéndolo en tres regiones: el altiplano montañoso, la costa del Pacífico y las tierras bajas de Petén. El punto más bajo es de cero metros al nivel del mar (msnm) y el punto más alto se encuentra a 4220 msnm, en el volcán Tajumulco, el lugar más alto del Istmo centroamericano (SNU, 2014, pp. 13-14).

El país se encuentra asentado sobre tres placas tectónicas (Norteamérica, Caribe y Coco), y seis fallas geológicas que provocan frecuentes movimientos sísmicos de diversa magnitud. Posee 32 cuencas hidrográficas que determinan la red pluvial. Está integrado por tres vertientes hidrográficas principales: la vertiente del Pacífico, formada por 14 cuencas principales, con un total de 24 100 km2 (27.42 % del territorio nacional); la vertiente del mar Caribe, constituida por siete cuencas principales que ocupan un área de 33 400 km2 (29 % del territorio nacional); y la vertiente del golfo de México, que posee 11 cuencas –las mayores del país–, cubriendo un área de 50 800 km2, lo que representa el 43.55 % del territorio nacional (Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad [Iarna], 2013a).

El país es atravesado por una cadena volcánica formada por 37 volcanes, de los cuales cuatro están activos: Santiaguito, Fuego, Pacaya y Tacaná. A pesar de su atractivo turístico a nivel nacional e internacional; esta área constituye un reto desde el punto de vista de la gestión urbanística, debido a la presencia de asentamientos humanos cercanos a las faldas de los volcanes que, como ocurrió en el año 2018, conllevó la pérdida de vidas humanas y de poblaciones afectadas por la erupción del volcán de Fuego (figura 2).

La división política-administrativa del país comprende 22 departamentos, los cuales se dividen en 340 municipios. Su capital es la ciudad de Guatemala.

Figura 1
Ubicación de Guatemala y Centroamérica en el continente americano



Fuente: elaboración propia con base en capas base de ESRI (1992).

Figura 2
Topografía de Guatemala



Fuente: elaboración propia con base en mapas topográficos del Instituto Geográfico Nacional (2016) y del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (2001 y 2003).

Guatemala, como el resto de Centroamérica, está expuesta a una variedad de amenazas antropogénicas[1] y naturales (como tormentas tropicales, ciclones y sequías), muchas vinculadas con el cambio climático y variabilidad climática**.** En este aspecto, se encuentra entre los 44 países «en situación grave» por su vulnerabilidad ante el cambio climático (Cañete, 2018, p. 30).

Su diversidad (cultural, climática, biológica) y su situación geoestratégica (con acceso a dos océanos –Pacífico y Atlántico–) hacen que el país tenga potencial para el desarrollo y sea un territorio atractivo para inversiones diversas. Así, Guatemala se identifica como un país «con alto potencial para la generación de energía: hidroeléctrica, geotérmica, solar, petrolífera, eólica, biomásica y de gas natural» (SNU, 2014, p. 14).[2]

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2019b):

> Centroamérica alberga aproximadamente el 7 % de la biodiversidad global, y México alrededor del 11 %, y ambos conforman la zona mega diversa de Mesoamérica. A pesar de que estos acervos se están deteriorando debido al patrón de desarrollo, todavía proveen múltiples servicios ambientales. Asimismo, la población de la región, relativamente joven y con gran diversidad cultural, étnica y de estilos de vida, que puede contribuir a la respuesta frente al cambio climático (p. 58).

1.2 Población

La diversidad cultural que exhibe la sociedad guatemalteca puede verificarse estadísticamente en el XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, el cual reportó:

> la coexistencia de cuatro grupos étnicos: Los ladinos (mezcla de españoles e indígenas), que representan el 56.0 % de la población; los mayas, el 41.7 %; los xinkas, el 1.8 %; y los garífunas, el 0.1 %. El resto de la población consiste en afrodescendiente/creole/afro, con un porcentaje menor al 0.2 % y los extranjeros que también representan un 0.2 % (INE, 2019a, p. 10).

El idioma oficial es el español, no obstante, el Reglamento de la Ley de Idiomas Nacionales (Acuerdo Gubernativo núm. 320-2011) reconoce como idiomas nacionales: el español, 22 idiomas mayas, el xinka y el garífuna (Ministerio de Cultura y Departe [MCD], 2011, art. 3).

Desde el punto de vista geográfico, de un total de «14,901,286 personas, el 53.8 % reside en áreas urbanas y el 46.2 % en áreas rurales, siendo la primera vez que se reporta mayor número de personas en el área urbana respecto a la rural» (INE, 2019a, pp. 3, 6). En términos de género, las mujeres representan el 51.5 %, mientras que la población masculina el 48.5 % (INE, 2019a, p. 3).

---

[1] Se denominan factores antropogénicos a los efectos, resultados o procesos que son consecuencia de acciones humanas. Por ejemplo, las actividades agrícolas en un terreno, son un factor antropogénico de erosión del suelo y rocas de la zona (Jóvenes ante el cambio climático, 2012).

[2] «En cuanto a la situación ambiental del país, el principal problema se expresa como una deficiente gestión ambiental y uso insostenible de los bienes y servicios naturales. A criterio de expertos en el tema, las principales causas de dicha problemática son de orden: a) Institucional (gobernabilidad y gobernanza, marco político-legal); b) Económico; c) Social y d) Natural. De acuerdo con el Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad (Iarna), los principales problemas ambientales del país son los siguientes: deforestación, erosión acelerada del suelo, contaminación por uso de agroquímicos, contaminación del aire, agua, suelo y alimentos. Los problemas relacionados con la contaminación ambiental en Guatemala son múltiples. También el rápido crecimiento poblacional produce una presión sobre los recursos naturales del país» (SNU, 2014, pp. 13-14).

Según los datos del Censo 2018, cerca del 63 % de la población de Guatemala es menor de 30 años. El país atraviesa un período en el que su población en edad de trabajar (61 %) es proporcionalmente mayor que la población dependiente, fenómeno al que se le conoce como «bono demográfico»[3] (INE, 2019b).

[3] «Se llama bono demográfico, al momento en que una población cuenta con más personas en edad de trabajar y menos personas dependientes. De esta forma se liberan recursos, que antes estaban destinados a atender las necesidades de niños, niñas y adolescentes, principalmente, y se pueden destinar al ahorro» (SNU, 2014, p. 16).

2 El futuro de la Casa Común, nuestra responsabilidad

2.1 Los influjos y condicionantes para el diseño de la Casa Común

La propuesta de la Casa Común ha sido tomada del papa Francisco, que «incluye la preocupación por unir a toda la familia humana en la búsqueda de un desarrollo sostenible integral, pues sabemos que las cosas pueden cambiar» (papa Francisco, 2015, párr. 13).

Para poder comprender el concepto de desarrollo, se han retomado las ideas de la Constitución Política de la República y del Sistema de Naciones Unidas. En efecto, la Constitución subraya la:

> Primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social, la familia como génesis primario y fundamental de los valores espirituales y morales de la sociedad y la consolidación de un régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz, el valor de la herencia cultural y la vigencia de los Derechos Humanos (Asamblea Nacional Constituyente [ANC], 1985, preámbulo).

Por su parte, Sabina Alkire, en el marco de la elaboración del Informe Mundial de Desarrollo Humano 2010, propone la siguiente definición:

> El desarrollo humano tiene como propósito ampliar las libertades reales de las personas para que sean y hagan lo que valoran y tienen razón para valorar. En la práctica, también empodera a las personas para que participen activamente en el desarrollo en un planeta compartido. Se centra en las personas. En todos los niveles de desarrollo, el desarrollo humano se enfoca en las libertades esenciales: vivir una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos, disfrutar de un digno estándar de vida y edificar su propio destino. Estas libertades, valoradas en sí mismas por muchas personas, también constituyen medios para otras oportunidades (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2010, p. 45).

El desarrollo sostenible se refiere a la satisfacción de «las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias» (Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas [Asamblea General ONU], agosto de 1987). Complementa esta definición Gallopin (2003) al afirmar:

> Debe hacerse sostenible el proceso de mejoramiento del sistema socioecológico en el que participan los seres humanos. [Específicamente se trata de asegurar el] control de los efectos humanos directos e indirectos sobre los ecosistemas; equilibrar los insumos y productos materiales de los sistemas humanos y minimizar los factores de perturbación de los ecosistemas, tanto locales como globales (pp. 22, 25).

En Guatemala, el futuro de la Casa Común está condicionado por los procesos sociales vividos y su contexto geopolítico, el cual se presenta a continuación, como una línea continua de sucesivos acontecimientos históricos que lo condicionan y potencian.

En esa línea continua, destacan la reforma liberal de 1871 y la revolución de 1944. Ambos momentos sentaron las bases de lo que hoy es Guatemala. La primera sentó las bases de la organización estatal y desarrolló la infraestructura necesaria para impulsar la economía agroexportadora, modificando sustancialmente las relaciones en el agro. En tanto la segunda, avanzó en brindar protección social y laboral a la población y dio pasos para garantizar la vida democrática y la

universalización de los derechos. A los hitos anteriores, se suma la Constitución de 1985 y la firma de la paz de 1996, destacándose tres acuerdos que tocan aspectos centrales para el futuro de la Casa Común: la diversidad sociocultural del país, los mecanismos reproductores de la pobreza y desigualdad, y la democratización del país.

En el ámbito internacional, un faro que orienta también el futuro de la Casa Común son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En el 2015, el Estado de Guatemala, se comprometió con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, que refuerza la vía de gestionar adecuadamente el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental. Asimismo, el país es parte de diversos instrumentos y mecanismos internacionales que representan compromisos de Estado en cuanto a la promoción y desarrollo de los derechos humanos.

Paralelo a estos acontecimientos nacionales, en el ámbito internacional se operaban cambios que, visualizaban a la región como un área de interés estratégico para los Estados Unidos en materia de desarrollo social (vinculada a su política de seguridad nacional y hemisférica, y más allá del interés geoestratégico y económico en la región), en la medida que se hizo una lectura de las condiciones estructurales, especialmente de la pobreza. La primera iniciativa que se lanzó en esta materia fue la conocida como Alianza para el Progreso, que se concretó en agosto de 1961, cuando los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) firmaron la Carta de Punta del Este (García, 1961, pp. 726).

El mismo año, Guatemala ingresó a la Organización Mundial del Comercio (OMC). También entró en vigor, como una iniciativa de desarrollo regional, el Tratado General sobre Mercado Común Centroamericano (MCCA), firmado por los presidentes de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, en diciembre de 1960 y ratificado por Honduras en 1963, con el fin de potenciar la integración regional (política, económica y comercial), eliminando barreras y creando la institucionalidad para el efecto.

Tres décadas más tarde, cuando el llamado «modelo de desarrollo hacia dentro», basado en la industrialización por sustitución de las importaciones[4] entró en crisis, se impuso por los organismos internacionales (Banco Mundial [BM] y Fondo Monetario Internacional [FMI]) la liberalización económica –entre otras medidas de ajuste estructural–. El presidente de Estados Unidos, George W. Bush, impulsó la Iniciativa para Las Américas (1990), la cual se sustentaba en tres pilares: libre comercio, inversión extranjera y reducción de la deuda externa. Además, pretendía crear una «zona de libre comercio hemisférica», cuyo primer paso fue la suscripción (12 agosto de 1992) del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, que entró en vigor el 1 de enero de 1994, conforme a Borja (16 de julio de 2018):

> El propósito de los norteamericanos, como objetivo final, fue extender esa zona de libre comercio «desde el puerto de Anchorage hasta la Tierra del Fuego». En aquel momento, la región latinoamericana –con 445 millones de habitantes (el 8.4 % de la población mundial)– les resultaba un mercado atractivo y la riqueza y diversidad de sus recursos naturales ofrecía un enorme potencial a sus compañías mineras, industriales, comerciales y financieras. Estados Unidos cubría más del 40 % de las importaciones latinoamericanas y compraban una proporción similar de sus exportaciones. Esta fue, presumiblemente, la motivación real de la propuesta del presidente Bush junto con sus insistentes

[4] La aceptación regional de esta sustitución, según Sánchez (1998), se debe a que constituía una respuesta a los problemas que se identifican como los determinantes en la situación de su subdesarrollo, tales como: el lento crecimiento de la demanda de bienes primarios en los centros, la aparición de desajustes en el crecimiento de las importaciones respecto a los ingresos por exportación y a la existencia de diferencias centro-periferia en cuanto a la organización de los asalariados (pp. 509-525).

> exhortaciones y condicionamientos para que los países latinoamericanos abrieran sus economías y facilitaran el movimiento de las empresas estadounidenses en sus mercados (párr. 6).

Aunque la iniciativa no fue del todo exitosa, sí se empezaron a firmar y entrar en vigor diversos tratados de libre comercio. Conforme al Sistema de Información de Comercio Exterior (SICE), de la Organización de Estados Americanos (OEA), en la sección de Acuerdos Comerciales en Vigor:

> Guatemala es miembro del GATT desde octubre de 1991, aunque fue parte contratante en 1947. Asimismo, es signataria de diversos acuerdos de libre comercio, algunos de ellos: el Acuerdo entre Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y República Dominicana (el 16 de abril de 1998); Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y Chile (18 de octubre de 1999); Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y Panamá (el 6 de marzo de 2002); CAFTA-DR (Centroamérica, Estados Unidos, República Dominicana), el 5 de agosto de 2004; Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) con Colombia (9 de agosto 2007) (Sistema de Información sobre Comercio Exterior, s. f.).

Adicionalmente, Guatemala ha hecho esfuerzos en la unión aduanera con los países del Norte de Centroamérica (NCA), como la realizada con Honduras en junio de 2017, a la cual se incorporó El Salvador en noviembre de 2018, mediante un «proceso de integración profunda hacia el libre tránsito de mercancías y personas naturales» (Cepal, 2019a, p. 20), que tiene varias mesas técnicas de trabajo: aduanas, tributos internos, medidas sanitarias y fitosanitarias, migración, seguridad, entre otras.

Desde finales de la década de 1980 han existido otras iniciativas para impulsar el desarrollo con diversas perspectivas, capitales (público, privado, de los organismos económicos internacionales, con inversiones privadas extranjeras) y énfasis en territorios y ejes estratégicos. Tal es el caso del Plan de Desarrollo Regional Fronterizo Trinacional Trifinio (1988) –conocido como Plan Trifinio.

En el año 2000, se presentó un proyecto hacia un nuevo modelo de desarrollo regional (Centroamérica 2020) auspiciado por la Unión Europea (UE) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), con el apoyo institucional de la Universidad Internacional de la Florida en Miami, del Diálogo Interamericano de Washington, D. C., y del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo.

Un año más tarde (2001), se planteó por el Gobierno de México –que considera al istmo centroamericano como su «área de influencia»–, a través del presidente Vicente Fox, el Plan Puebla Panamá. Conforme a su formulación, con el mismo se pretendía:

> Potenciar la riqueza humana y ecológica de la región mesoamericana dentro de un marco de desarrollo sustentable que respete la diversidad cultural y étnica, y plantea [diversas] estrategias, iniciativas y proyectos con el objetivo estratégico de integrar la región del Sur Sureste de México con el istmo Centroamericano, incluyendo a Panamá (Godínez, 4 de septiembre de 2002, párr. 8).

Al respecto, es importante recordar que en la primera mitad de los años noventa del pasado siglo, el PNUD, lanzó la propuesta del «Corredor Biológico Mesoamericano», que contaría con un fondo de USD 19.1 millones del Banco Mundial y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (Godínez, 4 de septiembre de 2002, párr. 1).

Tras los fracasos del Plan Puebla Panamá, el 28 de junio de 2008 fue presentado oficialmente el Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica –conocido como Proyecto Mesoamérica–, que tenía similares ejes estratégicos. El mismo se definió como un «mecanismo de integración y desarrollo que potencia la complementariedad y la cooperación entre Belice, Colombia, Costa

Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana» (Embajada de México en Guatemala, 2019, párr. 2).

También, existieron iniciativas coordinadas con el sector privado, como el Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible de Centroamérica (2014-2018), elaborado por el Consejo Centroamericano de Turismo (CCT), la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (Sitca) y el Comité de Mercadeo Centroamericano de Turismo (Comecatur) de la Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica. El Plan Estratégico de la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica y la República Dominicana (Fecaica), aborda temas que preocupan, como son: el ambiental y su impacto en la producción de bienes; la integración económica enfocada en promover la facilitación del comercio y el desarrollo de la unión aduanera; la infraestructura como factor crucial para la logística y el movimiento de personas y mercancías; la innovación y la tecnología como elementos cruciales para el mejoramiento de la competitividad y la productividad; y los temas asociados a la seguridad y el comercio ilícito que afectan el desarrollo de la industria.

Desde el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) se ha impulsado un conjunto de políticas que pueden considerarse como referentes para la promoción del desarrollo. Por ejemplo, destacan: la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica y República Dominicana 2012-2030; la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género, aprobada por los jefes de Estado en diciembre de 2013 y lanzada en el año 2014; y la Política Marco Regional de Movilidad y Logística, aprobada en el año 2017, entre otras.

Entre los planes estratégicos más recientes para la región, impulsados por Estados Unidos en alianza con los gobiernos de los países del Norte de Centroamérica (NCA) y el sector privado, se encuentra el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (PAPTN) 2016-2020, enfocado especialmente en frenar los flujos migratorios. Conforme al documento preparado por los Gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras (2015), con el plan se «busca generar el arraigo de la población con sus países, mediante un cambio estructural que brinde oportunidades económicas y transforme la calidad de vida de los ciudadanos, principalmente en los territorios de mayor pobreza, emigración y vulnerabilidad».

Lo anterior, mediante la generación de oportunidades económicas, con cuatro acciones estratégicas: «1) desarrollar el capital humano, 2) mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia, 3) dinamizar el sector productivo y 4) fortalecer las instituciones» (Gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, 2015, pp. 7-23).

Como alternativa al PAPTN, los Gobiernos de México, Guatemala, El Salvador y Honduras, con apoyo de la Cepal, lanzaron en diciembre de 2018, el Plan de Desarrollo Integral:

> El Salvador, Guatemala, Honduras y México, basado en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, acordado en julio de 2018 por todos los miembros del Sistema de la Organización de Naciones Unidas, con la excepción de Estados Unidos (véase: Global compact for sage, orderly and regular migration, 2018).

En el diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la Cepal (2019a) se plantea que, «a pesar de los avances existentes en la región, el crecimiento ha sido insuficiente, así como la productividad e inversión, lo que se une a una débil fiscalidad» (pp. 11-12).

En 2019, el gobierno de Estados Unidos lanzó la iniciativa «América Crece», con el objetivo de fomentar la inversión en infraestructura del sector privado en Latinoamérica y el Caribe. La iniciativa pretende facilitar la creación de empleo y acelerar el crecimiento económico al

promover al sector privado para desarrollar infraestructura crítica de tipo: energía, aeropuertos, puertos, carreteras, telecomunicaciones y redes digitales, entre otra (Embajada de los Estados Unidos en Guatemala, 11 de diciembre de 2019, párr. 1)

Todos estos planes e iniciativas –de diversos intereses y posicionamientos ideológicos–, se han ido adoptando en Guatemala a través de los gobiernos de turno del siglo XXI, bajo preceptos más bien doctrinarios; sin considerar sus impactos en la pobreza y la desigualdad, en los procesos económicos y en la institucionalidad pública (Dardón, 2011, p. 5), con sus respectivas consecuencias en el entorno natural. «Nuestra casa, Guatemala» necesita «una sociedad con capacidad y titularidades que se correspondan con la realidad, con las oportunidades que esta ofrece frente a desafíos que representan las constricciones del entorno internacional y global» (Dardón, 2011, p. 7).

Es por ello que todos estamos llamados como ciudadanos; ciudadanos que le damos vida a las instituciones, al Estado.

> Las instituciones por sí solas, bajo el mandato de su objeto de creación no bastan para cumplir con las garantías constitucionales, tienen que ser complementadas con la participación de la ciudadanía, ya que las primeras no sólo se deben al objeto, sino también a los contextos históricos y culturales en los que por su medio cobra objetividad la relación Estado-sociedad (Dardón, 2011, p. 7).

2.2 Las características que presenta la Casa Común en la actualidad

Ya la Constitución de la República de Guatemala declara que la sociedad está formada por diversos grupos étnicos y manda al Estado a reconocer, respetar y promover sus formas de vida, costumbres, tradiciones y formas de organización social, entre otros aspectos (art. 86 Constitución de la República de Guatemala). Años más tarde, el Acuerdo de Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas (Aidpi) da un paso de trascendencia al considerar que «es inconcebible el desarrollo de la cultura nacional sin el reconocimiento y fomento de la cultura de los pueblos indígenas» (Universidad Rafael Landívar [URL] y Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala [Minugua], 1997, p. 257). Reconocerse como una sociedad multiétnica, multilingüe y pluricultural contribuye a posicionar al país en el escenario internacional con ventajas competitivas que requieren potenciarse.

A esta diversidad cultural la acompaña la existencia de un patrimonio natural fecundo, en bienes y servicios renovables derivados de los diversos y ricos ecosistemas, siendo los bosques y la fauna, dos de sus facetas prominentes. La Universidad Rafael Landívar, a través de las publicaciones del Perfil Ambiental de Guatemala, muestra la interacción entre esta riqueza y la sociedad. Es inequívoco indicar que las sociedades centroamericanas atienden sus necesidades a través de intensas extracciones de biomasa, ocurridas principalmente en el seno de actividades agrícolas, ganaderas, forestales y de caza y pesca, las cuales representan el 66 % de las extracciones totales de bienes naturales en la región (Iarna, 2012, p. 326). La extracción de biomasa se fundamenta, a su vez, en la riqueza de suelos, la disponibilidad de agua, la variedad climática, en la amplitud de los recursos genéticos, entre otros factores.

A nivel político, el país aún se encuentra en una democracia incipiente, que ha dado pasos para realizar diseños institucionales con un contenido democrático; asimismo, existe una pluralidad de grupos, locales y nacionales que, con un alto espíritu propositivo, han formulado propuestas de desarrollo del país.

Guatemala exhibe la economía más grande y estable de la región centroamericana, factor que puede potenciarse. Existen avances en cuanto a la cohesión social y la estabilidad política,

asuntos que son posibles de alcanzar con la concreción de una voluntad colectiva, guiada por el bien común. Estos desafíos insoslayables en el ámbito económico requieren de un abordaje con visión nacional y de largo plazo para incentivar y promover las inversiones privadas y públicas, así como fomentar un abanico de oportunidades educativas y de empleo digno, que a su vez, coadyuven a cerrar las asimetrías sociales y económicas.

2.3 Las bases de la Casa Común

2.3.1 Naturaleza del esfuerzo por la unidad

Guatemala: nuestra Casa Común, nuestra responsabilidad, se plantea «como el resultado continuo, inacabado y perfectible de un proceso constructivo, que busca la unidad nacional» (Arévalo, 29 de septiembre de 2020) en la diversidad. Características de este «espíritu constructivo e inclusivo (propositivo, no divisionista), en un contexto pacífico (sin ningún tipo de violencia) en donde impera el respeto mutuo y el reconocimiento de las diferencias, sin autoritarismos ni imposiciones (al escucharse y valorarse mutuamente), dentro de un espíritu de unidad que reduzca la crispación y la confrontación» (Arévalo, 26 de enero de 2021). En este contexto, se comparten los valores que se describen a continuación, que están subyacentes en la propuesta universitaria de Lineamientos para el Desarrollo Nacional (LDN).

2.3.2 Valores subyacentes de la propuesta

Para atender las problemáticas del país, construir los cambios y una nueva cultura política y social, se considera conveniente observar los principios compartidos, que se describen a continuación.

Bien común

Cumple un rol central y unificador de la ética social y política. Es corresponsabilidad del Estado, las personas y todos los sectores sociales trabajar por el bien común; participar en la política, el autocuidado, el cuidado de los demás, en especial de los más vulnerables; cuidar el ambiente natural y el urbano para lograr un desarrollo más humano, integral, sostenible e inclusivo; crear las condiciones para la convivencia plena entre las personas y con la naturaleza, a efecto de que las generaciones actuales y futuras puedan tener una vida plena, donde los principios de solidaridad y subsidiaridad con los más desfavorecidos son fundamentales.

Respeto a la constitución política, tratados y convenios internacionales

Observancia, respeto y promoción de los derechos humanos como base del orden social y jurídico, que el Estado de Guatemala está obligado a garantizar de conformidad con la Constitución Política de la República y demás leyes del derecho interno e internacional (tratados y convenios internacionales).

Convivencia pacífica y acuerdos de una paz firme y duradera

Garantizar la dignidad humana; las libertades individuales y ciudadanas; los derechos económicos, sociales, culturales y de cuarta generación; la convivencia pacífica, y prevenir el abuso de poder. Revalorizar los Acuerdos de Paz, suscritos para poner fin al conflicto armado cruel y sin sentido, sentando las bases para no volver a repetirlo.

Respeto al sistema democrático y republicano del estado

La independencia de poderes y los balances republicanos no deben ser capturados por un solo grupo de poder sectorial, político, económico, social o criminal. Esta independencia de poderes debe contribuir a profundizar la democracia y a un equilibrio de pesos y contrapesos, cuyo fin supremo sea garantizar el bien común y bienestar de la población.

Unidad en la diversidad y pluralidad

El centro de la política está en reconocer la composición social del país, reflejando su pluralidad y diversidad. Se debe garantizar la inclusión de todos los sectores de la sociedad en la participación y representación democrática, especialmente la juventud, las mujeres y los pueblos indígenas.

Meritocracia, efectividad, ética, transparencia y rendición de cuentas

El servicio público es una actividad que requiere de un alto sentido de la ética. Su vocación debe mantenerse en el campo de la atención a la población. La honestidad, la lealtad, la experiencia y el mérito deben ser la norma de actuación en todos los niveles de la división administrativa del país.

Combate a la corrupción y la impunidad

La corrupción debe ser erradicada para lograr un Estado democrático de derecho. Es necesario dar continuidad a la lucha anticorrupción e impunidad, así como fortalecer los órganos de control que garanticen de forma efectiva y permanente la transparencia y rendición de cuentas en la administración pública.

Estado de derecho y justicia universal e independiente, pronta y cumplida

Como sociedad es fundamental aspirar a la conciliación producto del ejercicio de la justicia y la no impunidad, «del respeto a la diversidad y las diferencias, la no violencia y el rechazo al autoritarismo y la criminalización de las expresiones ciudadanas pacíficas; favoreciendo el fortalecimiento del poder civil y la erradicación del crimen organizado nacional y transnacional» (Arévalo, 29 de septiembre de 2020).

Propiedad, libertad, justicia social, sostenibilidad ambiental y equilibrio ecológico

La economía tiene que estar al servicio del ser humano, del desarrollo de su potencialidad para una vida plena, protegiendo la naturaleza con técnicas y tecnologías sostenibles. La libertad y la propiedad tienen que tener una función social, en beneficio del bien común. Libertad y justicia social deben ir de la mano. Las metas económicas (estabilidad macroeconómica, generación de riqueza y empleo, entre otras), deben ser en beneficio de todas las personas para satisfacer sus necesidades básicas, a partir de la solidaridad y subsidiaridad, generando igualdad de oportunidades, promoviendo la sostenibilidad ambiental y el equilibrio ecológico entre la sociedad y la naturaleza.

Destino universal de los bienes

«El principio del destino universal de los bienes invita a cultivar una visión de la economía inspirada en valores morales que permitan tener siempre presente el origen y la finalidad de

tales bienes, para así realizar un mundo justo y solidario, en el que la creación de la riqueza pueda asumir una función positiva. Implica un esfuerzo común dirigido a obtener para cada persona y para todos los pueblos las condiciones necesarias de un desarrollo integral, de manera que todos puedan contribuir a la promoción de un mundo más humano» (Pontificio Consejo Justicia y paz, 2004, núms. 171-175).

3 El marco estratégico

3.1 FODA país

Para poder orientar de mejor manera las líneas estratégicas y acciones de la presente propuesta, se realizó un diagnóstico de la realidad nacional basado en una herramienta de análisis, a través de la cual se identificaron las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas al país (FODA).

3.1.1 Principales fortalezas

Las principales fortalezas identificadas fueron las siguientes:

Población joven

El país posee una amplia población joven en edad de trabajar, lo que brinda la oportunidad de aprovechar el bono demográfico, del cual carecen muchos de los países desarrollados que sufren el invierno demográfico.

Riquezas diversas

Existe una enorme riqueza natural/paisajística, de patrimonio cultural y diversidad, ecosistemas, biodiversidad y recursos naturales. A pesar de ser un país relativamente pequeño, ha sido reconocido por una alta biodiversidad y endemismo. Además, tiene una abundante disponibilidad de recursos hídricos con respecto a la demanda del recurso.

Ubicación geográfica

El territorio tiene una ubicación geográfica privilegiada, ya que cuenta con acceso a dos océanos: Pacífico y Atlántico. Una zona horaria similar y cercanía a Estados Unidos de América, es una ventaja comparativa que le permite posicionarse como centro logístico para exportaciones e importaciones de bienes y servicios.

Producto interno bruto

Es la economía más grande de Centroamérica, con un crecimiento económico sostenido y un flujo constante de bienes y servicios ecosistémicos que le han permitido el crecimiento y desarrollo económico.

Estructura productiva exportadora

Es un país con una creciente diversificación de la estructura productiva y de exportaciones (algunos sectores con valor agregado). Posee capacidades y habilidades desarrolladas en algunas ramas productivas, en especial en la industria textil y agroalimentaria, entre otras.

Fuentes diversas de energía

El país tiene una significativa disponibilidad hídrica y potencialidad para la generación de diversas fuentes de energía y energías renovables.

Sociedad civil propositiva

Existen propuestas concretas desde la sociedad civil para la transformación de la realidad (pueblos indígenas, organizaciones, tanques de pensamiento, movimientos populares).

Estabilidad macroeconómica

Se ha construido y mantenido una reconocida estabilidad macroeconómica: inflación, tipo de cambio, tasa de interés y nivel de reservas monetarias internacionales, lo cual le confiere al país una posición solvente.

Amplia diversidad cultural

Posee una amplia diversidad cultural, con sistemas jurídico-políticos, organizativos y de conocimientos propios, además, el cuidado comunitario de la salud y del territorio. La diversidad sociocultural es fuente de conocimientos y riqueza en cuanto al relacionamiento ancestral con el sistema natural, lo cual se expresa en formas tradicionales y locales de gestión de los recursos naturales.

Agendas de desarrollo

Durante años se han elaborado agendas políticas y planes para dar viabilidad al país (Acuerdos de paz, plan Katún, objetivos de desarrollo sostenible, prioridades nacionales). Existen diseños institucionales y políticas públicas democráticas.

Producción agrícola

Guatemala dispone de capacidades y condiciones para la producción agropecuaria, superior al resto de la región centroamericana (granos básicos y otros alimentos).

3.1.2 Principales debilidades

Las principales debilidades identificadas fueron las siguientes:

Pobreza, desnutrición y desigualdad

Todos los indicadores sociales demuestran signos claros de desigualdad de oportunidades y altos niveles de pobreza y de pobreza extrema. Se tienen los mayores niveles de desigualdad del continente y la movilidad social es muy limitada. Existen altos índices de desnutrición crónica en niños menores de cinco años, mientras que los programas sociales tienen poca continuidad de un gobierno a otro.

Educación y salud

La población tiene bajos niveles de educación, un mínimo acceso a servicios de salud y la inversión en capital humano es insuficiente. En términos de productividad y competitividad, persiste una baja formación y capacitación de la fuerza de trabajo, lo cual se traduce en una baja productividad laboral, que frena el potencial de crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

El país muestra una precaria inversión en la infraestructura del sistema de salud y educación, por lo que no toda la población tiene acceso a estos servicios esenciales.

Desempleo e informalidad

Existen elevados niveles de economía informal, empleo informal y contrabando (economía subterránea), que generan competencia desleal y menos ingresos tributarios.

No existe una red de protección social suficiente, por lo que persiste la inestabilidad, zozobra e incertidumbre en los trabajadores que, por la ausencia de empleos formales, se ubican en la informalidad.

Cooptación y corrupción

La cooptación, captura y corrupción en todos los poderes, instituciones y niveles del Estado imposibilitan que el gobierno cumpla con sus fines y esté en condiciones óptimas, para proporcionar los bienes y servicios públicos de la calidad y en la cantidad que la población necesita.

Insuficientes ingresos tributarios

La recaudación tributaria es baja, lo cual incide en el aumento del déficit fiscal o la reducción de los bienes y servicios públicos. El endeudamiento público ha incrementado, generando un creciente servicio de la deuda pública ante la insuficiencia de ingresos tributarios. Ante la crisis del 2020, se abre la posibilidad de perderse el compromiso de las autoridades para continuar con una gestión fiscal prudente, con el consiguiente debilitamiento del desempeño económico.

Discriminaciones

En el país se producen hechos que evidencian racismo y discriminaciones por factores étnicos, socioeconómicos y de género, perviviendo una cultura eminentemente patriarcal. La mayor debilidad es la existencia de una estructura de desigualdad, discriminación y exclusión, que es histórica.

Baja inversión pública y privada

El país muestra niveles bajos de inversión social (capital humano) y productiva (energía, transporte, telecomunicaciones, agua potable y saneamiento). Además, existe una baja inversión en innovación, ciencia y tecnología.

La estructura empresarial es heterogénea y con escasos encadenamientos productivos. Persisten altos costos de transacción y tramitología excesiva.

Deficiente e insuficiente infraestructura

La infraestructura es deficiente (vial y digital) y existe poca cobertura y acceso a la energía, agua potable y saneamiento), lo que causa problemas de movilidad, productividad, acceso a mercados y a las comunidades remotas. Existe un alto déficit de viviendas, especialmente entre la población en situación de pobreza y pobreza extrema.

Inseguridad y violencia

Persisten niveles preocupantes de inseguridad y violencia: extorsión, crimen y robo, que impactan negativamente en actividades productivas, así como en la calidad de vida de los guatemaltecos. Existe alta movilidad humana interna a causa de factores como la falta de

oportunidades, violencia, crimen organizado y eventos naturales. Prevalen potenciales focos de descontento social y confrontaciones territoriales en algunos sectores o regiones, con impacto en la gobernabilidad del país.

Institucionalidad débil

La institucionalidad es insuficiente, debilitada, ineficiente, burocrática e impregnada de nepotismo y favoritismos. Hay una evidente falta creciente de confianza en las autoridades. Se denota ausencia o debilidad de marcos normativos sobre los bienes públicos. La institucionalidad ambiental tiene capacidades limitadas y es necesaria su modernización.

Persiste acaparamiento y privatización de bienes comunes y ambientales (agua y madera, principalmente), a pequeña y gran escala, por la baja regulación y control. Hay un subregistro de los casos de migración y gran parte de los migrantes se encuentran en situación irregular.

Contaminación

El modelo de uso y aprovechamiento productivo es ineficiente, extractivo y contaminante. La pérdida de riqueza nacional se debe en parte a las dinámicas de agotamiento y degradación del sistema natural y a la contaminación generalizada de las fuentes de agua. Existe un escaso e inadecuado manejo de los residuos y desechos; así como ausencia de límites al comportamiento contaminante de empresas y personas. La escasa planificación territorial ha impactado de forma negativa a los procesos ecológicos de los ecosistemas forestales e hídricos del país.

Injusticia e impunidad

La ausencia de una justicia pronta y cumplida, provoca impunidad generalizada.

3.1.3 Principales oportunidades

Las principales oportunidades identificadas han sido las siguientes:

Transformación digital

Se abre la oportunidad de producir una profunda transformación digital, tanto en el sector público, como en el privado. Las condiciones están dadas para la adaptación de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones y con ello mejorar la productividad y la eficiencia sistémica del país.

Apertura comercial y mercados globales

Deben aprovecharse los tratados comerciales y profundizar o explorar nuevas relaciones (Estados Unidos de América, México, Centroamérica, Colombia, Unión Europea, países árabes, China). Existe la oportunidad de lograr la transformación de la matriz exportadora, al incentivar la producción con valor agregado y la diversificación de la producción y los destinos de exportación, aprovechando los diferendos comerciales y de inversiones entre Estados Unidos y China.

Existe potencial para desarrollar mercados globales de servicios ambientales y usos no consuntivos del medio ambiente (como la industria sin chimeneas del turismo).

Modernización del estado

La reforma y transformación del Estado, favorecer el acceso e inversiones para fomentar la investigación y el desarrollo creativo e innovador, mejorar el clima de negocios para elevar la productividad de la micro y pequeña empresa, reconoce la importancia global del diálogo político por la democracia, el bien común y los derechos humanos, con los sistemas, mecanismos e instrumentos de derechos humanos a nivel universal y regional.

Fortalecimiento del mercado local

Se abre la oportunidad de suplir la demanda interna con producción local, primordialmente de Mipymes, por su mayor flexibilidad, como resultado del alto nivel de organización comunitaria. Identificar cadenas de suministro de productos y servicios que hayan sido impactadas por la crisis del 2020, y que Guatemala pueda sustituir e identificar los cambios en los patrones del consumo, que podrían resultar en oportunidades de negocios.

Migraciones

Siendo Guatemala un país de origen, destino, tránsito y retorno de poblaciones, se dispone de las habilidades adquiridas por los migrantes en los países desarrollados, que pueden aprovecharse con adecuados programas de reinserción. Una cuarta parte de los jóvenes retornados hablan inglés y muchos regresan con nuevas habilidades aprendidas.

Además del consumo, un porcentaje de las remesas es destinado a la compra, construcción y mejora de las viviendas, y seguirán apuntalando la economía por algún tiempo más.

Biodiversidad

Existen iniciativas globales orientadas a privilegiar la armonía sociedad-naturaleza. Por ejemplo: producción más limpia, certificaciones socioambientales y responsabilidad social y empresarial. Hay ejemplos de líderes mundiales, activistas, estudiantes, ciudadanos, investigadores, etcétera, para demostran que las pequeñas acciones sí transforman el mundo en favor de la protección del ambiente natural como la *Laudato Si'*.

Turismo

Existe el potencial del turismo ecológico y cultural con proyectos alternativos e innovadores de inversión turística y gestión del patrimonio cultural.

Integración regional

La integración económica centroamericana y regional puede potenciar el tamaño del mercado y las economías de escala. Existen procesos y experiencias regionales de integración vinculados al sistema natural, entre los que destacan el Corredor Biológico Mesoamericano y los procesos regionales para la conservación de arrecifes coralinos.

Financiamiento del estado

Existe un margen para incrementar la recaudación con un sistema tributario adecuado. La carga impositiva actual no es un obstáculo para los negocios, si se simplifica la tramitología para el pago de los impuestos, y se reducen los altos niveles de evasión tributaria y defraudación aduanera.

Inversión extranjera y cooperación internacional

Existe apoyo de la cooperación internacional con programas de asistencia técnica y financiera, fortalecimiento democrático, social y ambiental. Han surgido y se han consolidado mecanismos financieros de apoyo y estrategias de la cooperación internacional con énfasis en los ecosistemas, la biodiversidad y la adaptación al cambio climático.

3.1.4 Principales amenazas

Las principales amenazas identificadas han sido las siguientes:

Cambio climático y desastres naturales

Los efectos del cambio climático ponen en riesgo el futuro productivo y social. La región centroamericana está considerada como una de región de las más expuestas a las amenazas vinculadas al clima. Algunos desastres naturales como movimientos sísmicos, tormentas, huracanes, inundaciones, deslizamientos y erupciones volcánicas, pueden provocar eventos devastadores para los que la población no está preparada, forzándola, en algunos casos, a migrar. Las externalidades ambientales en el mediano y largo plazo, hacen pensar que muchos de los efectos ambientales se intensificarán en el futuro, lo que provocará crisis ambientales difíciles de manejar.

Crimen organizado nacional y trasnacional

El país es reconocido internacionalmente por el alto nivel de actividades ilícitas, extorsiones y crimen organizado nacional y trasnacional (maras, narcotráfico, tráfico ilegal de armas, drogas/estupefacientes, de personas, de recursos naturales). La narcoactividad –como fenómeno regional–, se traduce en deforestación de grandes áreas de bosque, principalmente en las áreas protegidas del norte del Petén y en las zonas costeras.

La pandemia de la covid-19

La pandemia de la covid-19 ha tenido efectos económicos, políticos y sociales, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo, por la reducción de la oferta y demanda agregadas, pérdidas de empleos por el cierre de empresas debido a las restricciones de movilidad y menor actividad económica, aumento de la criminalidad y la delincuencia, e insatisfacción social frente al manejo de la crisis, incentivando la migración ilegal.

Existe una crisis económica a nivel mundial con proyecciones económicas recesivas en el corto plazo, lo que ha provocado la disminución de ingresos, aumentando el endeudamiento público y privado. La pandemia de la covid-19 y sus efectos en la población ha sido más que evidente, supera con creces a los sistemas de salud y de educación que no estaban preparados para las nuevas condiciones.

Políticas migratorias externas

Existen políticas migratorias más estrictas, que tienen como resultado eventos de deportación constante y el crecimiento de los migrantes deportados y retornados, con la ausencia de programas de reinserción laboral. Esto provoca un eventual impacto en las remesas.

Injerencia extranjera

El país está sujeto a la injerencia extranjera o influencia geopolítica externa.

Polarización política

La influencia de liderazgos negativos, como tendencia de una política populista basada en extremismos, afecta la gobernabilidad y favorece la desintegración societaria. La vuelta de los discursos antidemocráticos, tanto en la esfera pública como privada, es otra amenaza.

Sustracción de bienes naturales y culturales

La sustracción y extracción ilegal del patrimonio nacional de bienes culturales y el manejo por parte de entidades extranjeras, sin el debido control y protecciones nacionales, es una amenaza.

Proteccionismos

Existencia de proteccionismos comerciales y movimientos antiglobalización.

Incertidumbre local y global

El deterioro de la confianza empresarial y la mayor aversión al riesgo, debido al alto grado de incertidumbre, ocasiona menores niveles de inversión nacional y extranjera.

Mercados externos volátiles

La dependencia externa y alta vulnerabilidad a los cambios en los mercados internacionales, en los precios de las materias primas y en las exportaciones e importaciones, es una amenaza.

La existencia de dificultades para competir por mercados e inversión extranjera con respecto a los países vecinos (en especial con aquellos que poseen una mayor fortaleza y mejor preparación de su fuerza de trabajo), podría tener implicaciones en las oportunidades de generación de empleo e ingresos en los hogares de los guatemaltecos. Las dinámicas del comercio internacional y las capacidades para competir en los mercados globales podrían constituirse en una amenaza. Se considera que internalizar los costos ambientales, reduce la posibilidad de competir frente a otros países, lo que promueve la ineficiencia y la degradación del ambiente nacional.

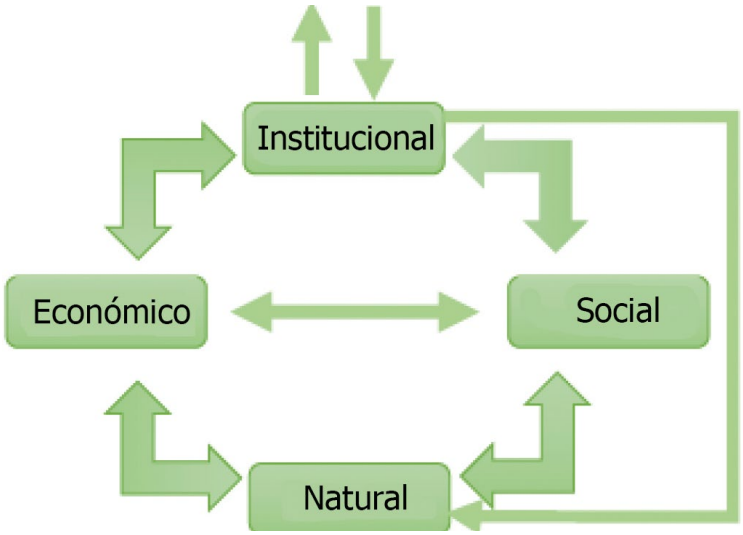
3.2 El abordaje metodológico: enfoque sistémico socioecológico para el desarrollo integral

Los institutos de investigación de la Universidad Rafael Landívar han trabajado bajo un enfoque sistémico socioecológico que favorece el desarrollo integral del país. Las interrelaciones e interdependencia de los cuatro subsistemas permiten un examen sistémico, que determinan las cuatro dimensiones planteadas por la propuesta universitaria de Lineamientos de Desarrollo Nacional, a saber:

- dimensión político-institucional;
- dimensión económica;

- dimensión social;
- dimensión ambiental-natural.

Figura 3
Sistema socioecológico, los subsistemas y sus interacciones



Fuente: Iarna (2012), p. 9.

3.3 Análisis de viabilidad técnica, financiera y política de las acciones propuestas

La evaluación de las acciones estratégicas propuestas se orientó a partir de las siguientes definiciones de viabilidad política, técnica y financiera:

Viabilidad política y social: se entiende como la probabilidad de que una acción se ejecute sin generar tensiones o intensificar tensiones preexistentes, entre sectores de la sociedad con algún grado de poder. En este caso, la viabilidad depende no solo de la probabilidad de generar tensiones, sino del grado de poder de los sectores en cuestión y disposición o no de cooperar.

Una acción que genere tensiones entre dos sectores con poco poder tendrá más viabilidad política que una acción que genere tensiones entre dos sectores con mucho poder.

Viabilidad técnica: es la probabilidad de que una acción se ejecute sin dificultades causadas por falta de personal, recursos, infraestructura, registros sociales, capacidad institucional o alguna otra carencia material que podría entorpecer el proceso.

Viabilidad financiera: se entiende como la probabilidad de que una acción se ejecute sin dificultades causadas por falta de fondos o fuentes de financiamiento, o sin poner en riesgo los ya existentes.

Para cada dimensión se evaluaron las acciones orientadas por los tres criterios en una escala de tres grados: el color verde para aquellas que tienen una viabilidad alta, amarillo para las de viabilidad media y rojo para las de viabilidad baja. Los porcentajes de viabilidad política, técnica y financiera de cada línea estratégica se determinaron a partir del número correspondiente a cada color, dividido entre el total de posibilidades. Por ejemplo, la línea estratégica 1, de la dimensión político-institucional, tiene 24 acciones estratégicas y presenta 72 posibilidades de viabilidad. Se contabiliza el número asignado a cada color y se divide entre 72, lo que da como resultado su porcentaje.

3.4 Temporalidad de las acciones estratégicas

- Corto plazo (CP): en los siguientes 5 años
- Mediano plazo (MP): en los siguientes 5-10 años
- Largo plazo (LP): en los siguientes 10-20 años

4 Breve descripción de los contenidos de las dimensiones

El faro que orienta todo este esfuerzo propositivo, caracterizado por acotar líneas, estratégicas, definir qué hacer, cómo y para qué, su temporalidad, principales responsables y viabilidad política, técnica y financiera es el aporte universitario a la reconstrucción de la Casa Común.

Esto implica un esfuerzo para edificar las bases sólidas que han sido definidas al principio de la propuesta: Un servicio público caracterizado por las competencias y el mérito; un sistema de justicia fortalecido e independiente; un sistema de salud que cuida y protege a su población y un sistema educativo que privilegia la inversión en fomentar habilidades y destrezas; políticas económicas que a la par que favorecen el clima de negocios y la inversión, apoyan a las pequeñas y medianas empresas, fortalecen la economía campesina y a las juventudes con empleos dignos y facilitan el emprendimiento de nuevas actividades, alineadas a una visión sostenible de los servicios ecosistémicos.

La presente propuesta busca profundizar la democratización del país, con la certeza de que la misma no depende solo de diseños institucionales adecuados a su realidad, sino también de una transformación cultural para convivir y gestionar las diferencias y antagonismos desde una actitud de respeto a los derechos humanos.

4.1 Resumen de la dimensión económica

El análisis del conjunto de elementos que configuran la economía guatemalteca permite sostener que el país tiene las bases para alcanzar un mayor desarrollo. «Cuenta con una población eminentemente joven y, de acuerdo a las proyecciones, gozará de un período de 30 años, hasta el 2050, antes de que su población en edad productiva empiece a envejecer» (Programa Estado de la Nación, 2016, p. 88).

El país ha experimentado una transformación económica gradual. En la actualidad, los sectores de manufacturas y servicios contribuyen con cerca del 90 % de su producto (Banco de Guatemala [Banguat], 2019a). También cuenta con una ubicación comercial y logística estratégica. En términos de la balanza comercial, se estima que el sector agroindustrial genera cerca del 55 % de las exportaciones totales, y la agricultura, en específico, un 32 % (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2019, p. 13). El desempeño exportador y la diversificación de su canasta exportadora han contribuido al crecimiento en las últimas décadas.

Sin embargo, el mayor desafío es incrementar las condiciones de vida. La pobreza y la pobreza extrema son elevadas, 59.3 % y 23.4 % respectivamente, mayores al promedio regional, y con mayor incidencia analizar por grupo étnico y ubicación geográfica (INE, 2014). Los Acuerdos de Paz (1996) establecían el objetivo de crecimiento económico del 6 % anual, así como el aumento de la carga tributaria (al 12 %) y del gasto social como mecanismos para la reducción de la pobreza. Si bien, durante los años posteriores hubo cierto dinamismo positivo, la meta no se logró.

Lo dicho anteriormente es examinado con más profundidad en el capítulo dedicado a esta dimensión. También propone un conjunto de líneas y acciones que apuntan a lograr el crecimiento con desarrollo sostenible. Las propuestas presentadas en el este documento, se inspiran en los compromisos de los Acuerdos de Paz que, expresan la importancia de «cimentar la paz en un

desarrollo socioeconómico orientado al bien común y que responda a las necesidades de toda la población» (URL y Minugua, 1997, p. 281). También han nutrido este esfuerzo, los objetivos de desarrollo sostenible y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, así como los planes nacionales de desarrollo formulados desde el Estado con participación del Sistema de Consejos de Desarrollo (K'atun Nuestra Guatemala 2032).

Las ocho líneas estratégicas propuestas en esta dimensión, y en las otras tres, representan un esfuerzo por generar círculos virtuosos entre la economía, el ambiente, lo político-institucional y lo social, permitiendo sustituir los mecanismos reproductores de las desigualdades por un conjunto de mecanismos sociales, políticos y económicos que potencien la creatividad y la productividad de las personas (PNUD, 2016, p. 10). Las líneas estratégicas son las siguientes:

(1) **Crecimiento y estabilidad macroeconómica en un escenario global incierto.** Analiza la economía guatemalteca en el contexto internacional actual: un contexto marcado por una pandemia que ha afectado la economía de todos los países del mundo. Se sostiene la necesidad de elevar la eficiencia de los programas implementados y de orientar el apoyo a las empresas, a los trabajadores y sectores más vulnerables y afectados para mitigar los daños de la crisis. La pandemia ha sacado a relucir debilidades estructurales de Guatemala, que se harán más profundas si no se toman las medidas adecuadas en el corto y mediano plazo.

(2) **Fomento de la actividad productiva.** Abordando el sector real con énfasis en la productividad, proponiéndose acciones dirigidas a que el país alcance su potencial productivo con políticas económicas que incentiven la inversión, mejoren el clima de negocios e incorporen nuevas tecnologías e innovaciones en los procesos de producción. Se identifican un conjunto de rubros potenciales para la producción de bienes y servicios orientados a los mercados internos y externos. En particular, primero se enfoca en el potencial del sector agrícola clave para el desarrollo rural y apoyar la seguridad alimentaria de las poblaciones, elevar la producción y el valor agregado de la industria manufacturera y fomentar los servicios. El fomento de estos ámbitos ayudaría a fortalecer la economía interna de Guatemala y, a la vez, mejoraría su posición en la economía internacional. También, se aborda la importancia que tiene la inversión como determinante del crecimiento, con un especial énfasis en la infraestructura productiva, vial, energética y digital.

(3) **Inversión en infraestructura para el crecimiento económico y el desarrollo.** Se propone fortalecer a las instituciones estatales encargadas de cada tipo de infraestructura, garantizar la sostenibilidad de los procesos involucrados y su adhesión a sistemas internacionales de control de calidad. Debido a la magnitud del costo de algunas debilidades identificadas, se plantea la necesidad de fomentar alianzas público-privadas.

(4) **Clima de negocios: productividad, innovación y competencia.** La sección destaca a las micro, pequeñas y medianas empresas y el emprendimiento, considerando que representan un gran potencial económico para mejorar las oportunidades laborales de los jóvenes, en particular, y del país en general.

(5) **Generación de empleo estable y digno.** En el tema del empleo, se enfatiza la necesidad de vincular la oferta educativa actual, con la demanda para mejorar el mercado laboral y fortalecer el capital humano del país, mediante la generación de capacidades oportunas y estratégicas.

(6) **Transformación de la matriz exportadora.** Se enfoca en el sector externo y en la importancia de transformar la matriz exportadora. Para lograrlo, se propone dar saltos coordinados para ofrecer productos y servicios más complejos, pero que requieren conocimientos y

capacidades similares a las que ya se poseen. Se propone diversificar el destino de las exportaciones como estrategia para mejorar las oportunidades comerciales del país. A manera de ejemplo, se analiza el caso de los alimentos no tradicionales, entre los cuales se incluyen la pesca y la acuicultura y la producción de especias. Estos productos tienen un alto potencial económico, que puede servir para satisfacer a los mercados internos y mejorar la posición económica del país en la región centroamericana.

(7) **Financiamiento para la inversión.** Aborda el tema del sector financiero, y esboza la necesidad de fomentar el crédito dirigido a los emprendimientos y a las micro y pequeñas empresas. Esto requiere de productos financieros relevantes e innovadores para el sector productivo y fomentar la creación de mercados financieros.

(8) **Política fiscal como instrumento de crecimiento y desarrollo.** Se aborda el financiamiento del Estado. Aquí se expone la necesidad de fortalecer las capacidades de fiscalización de la administración tributaria para elevar la recaudación al reducir la evasión, ampliar la base tributaria y reducir la informalidad. Se propone fomentar la priorización, focalización, eficiencia y transparencia del gasto público.

Es imperativo retomar el diálogo para alcanzar acuerdos concretos sobre la ejecución, el financiamiento e inversiones del Estado. Como se verá, varios de los problemas identificados obedecen, al menos parcialmente, a la debilidad y a la falta de recursos financieros que tienen las instituciones estatales, dificultando su capacidad de cumplir con sus obligaciones constitucionales.

A partir del proceso de análisis y discusión de las variables propuestas en el FODA, se articularon las líneas estratégicas que se desarrollan en 71 acciones concretas, que pretenden contribuir al desarrollo sostenible y a la prosperidad del país.

Tabla 1

Matriz resumen de líneas estratégicas, resultados esperados, número de acciones y porcentaje de viabilidad (económica)

Línea estratégica 1. Crecimiento y estabilidad macroeconómica en un escenario global incierto			
Resultado esperado. Mitigar el impacto de la covid-19, reactivar la economía y mantener la estabilidad macroeconómica.			
6 acciones estratégicas	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
	6 %	**0 %**	**0 %**
	11 %	**11 %**	**11 %**
	17 %	**22 %**	**22 %**
Línea estratégica 2. Fomento de la actividad productiva			
Resultado esperado. La producción de bienes manufacturados satisface al menos al 60 % de la demanda interna, y la seguridad alimentaria de la población está garantizada por la producción nacional.			
11 acciones estratégicas	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
	12 %	**21 %**	**21 %**
	21 %	**12 %**	**0 %**
	0 %	**0 %**	**12 %**

Línea estratégica 3. Inversión en infraestructura para el crecimiento económico y el desarrollo			
Resultado esperado. La infraestructura productiva (vial, digital y energética) cumple con estándares internacionales de calidad y sostenibilidad, cubre al 100 % de la población y fomenta el crecimiento económico y el desarrollo.			
12 acciones estratégicas	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
	6 %	**25 %**	**19 %**
	17 %	**6 %**	**8 %**
	11 %	**3 %**	**6 %**

Línea estratégica 4. Clima de negocios: productividad, innovación y competencia			
Resultado esperado. Existe un clima favorable para hacer negocios, con elevados niveles de productividad e innovación que fomentan el crecimiento económico y el desarrollo sostenible e inclusivo.			
10 acciones estratégicas	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
	10 %	**13 %**	**20 %**
	13 %	**20 %**	**13 %**
	10 %	**0 %**	**0 %**

Línea estratégica. 5. Generación de empleo estable y digno			
Resultado esperado. La oferta y la demanda laboral están debidamente articuladas, en términos de formación, y la cantidad de empleos formales es suficiente para atender a la población en edad de trabajar.			
12 acciones estratégicas	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
	28 %	**11 %**	**8 %**
	6 %	**22 %**	**22 %**
	0 %	**0 %**	**3 %**

Línea estratégica 6. Transformación de la matriz exportadora			
Resultado esperado. Existe una matriz exportadora altamente diversificada en términos de producción y destinos de exportación, en la que más del 50 % de los ingresos corresponde a productos y servicios con un alto valor agregado.			
6 acciones estratégicas	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
	28 %	**0 %**	**0 %**
	0 %	**22 %**	**6 %**
	6 %	**11 %**	**28 %**

Línea estratégica 7. Financiamiento para la inversión			
Resultado esperado. Existen mercados de servicios financieros dirigidos a fomentar las micro, pequeñas y medianas empresas, a través del acceso a una amplia gama de servicios financieros innovadores.			
4 acciones estratégicas	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
	8 %	**33 %**	**8 %**
	25 %	**0 %**	**25 %**
	0 %	**0 %**	**0 %**
Línea estratégica 8. Política fiscal como instrumento de crecimiento y desarrollo			
Resultado esperado. Las finanzas públicas son sostenibles y el Estado cumple con sus obligaciones constitucionales.			
10 acciones estratégicas	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
	0 %	**3 %**	**3 %**
	10 %	**30 %**	**30 %**
	27 %	**0 %**	**0 %**

Fuente: elaboración propia con base en FODA de dimensión económica.

4.2 Resumen de la dimensión político-institucional

La dimensión político-institucional analiza el desenvolvimiento político del Estado y el desempeño de sus instituciones, de cara a sus principales desafíos para la profundización de la democracia y la paz, ideales que inspiraron nuestros procesos de transición, desde 1985 con la Constitución vigente y 1996 con los Acuerdos de Paz.

A partir de información y análisis sobre las dinámicas de corrupción, captura y reconfiguración cooptada, así como sobre los déficits históricos de inclusión y representación de grandes segmentos de la ciudadanía, se presentan estrategias y acciones de transformación de la realidad. Su telón de fondo consiste en la idea de que la democratización del país no depende solo de diseños institucionales adecuados a su realidad, sino también de una transformación cultural para convivir y gestionar las diferencias y antagonismos desde una actitud de respeto a los derechos humanos.

Esta dimensión identifica líneas y acciones estratégicas con el fin de avanzar hacia transformaciones en la dimensión política del Estado y, de esa manera, dar vida institucional al anhelo democrático y de unidad en la diversidad. Para la viabilidad política, técnica y financiera de buena parte de estas líneas y acciones, es necesario *generar las condiciones.* La continuidad histórica de la cooptación y captura del Estado –manifiesta en indicadores de corrupción, clientelismo, desigualdad social, racismo, autoritarismo y arbitrariedad–, implica un desafío mayúsculo para la construcción democrática. Esto significa que las acciones que dependen de la legitimidad institucional, o del consenso democrático por el bien común o el interés nacional, enfrentan un doble reto al requerir precondiciones aún no dadas en la arena político-institucional guatemalteca.

Proponer acciones para el fortalecimiento del Estado de Derecho en este contexto, implica proponer su descooptación: pensar en y más allá del fortalecimiento político institucional,

complementándolo con estrategias que persigan el desmantelamiento de los factores y dinámicas de poder que impiden su democratización. Esta tarea requiere, no solo de la acción del sistema de justicia, sino también del concurso articulado de distintas entidades públicas responsables de garantizar a la población los derechos básicos y de ejercer controles horizontales al interior del Estado. Asimismo, requiere de la adopción de una política de diálogo y búsqueda de acuerdos posibles, con la participación de todos los sectores y pueblos en los debates centrales para el país.

Esto implica la articulación de un espacio amplio e incluyente de participación ciudadana con representaciones sociales, gremiales y populares, que facilite coordinaciones y sinergias para enfrentar la crisis actual y las reformas pendientes, pero también para trazar rutas de largo plazo.

A partir del proceso de análisis y discusión de las variables propuestas en el FODA, se han articulado seis líneas estratégicas que se desarrollan en 72 acciones concretas, que pretenden contribuir al fortalecimiento de la democracia y la paz en Guatemala. Las estrategias propuestas son las siguientes:

(1) **Estado democrático de derecho, fortalecimiento de la justicia y seguridad democrática.** Persigue implementar propuestas que contribuyan a descooptar el Estado, resguardar el bien común, proteger los derechos humanos y fortalecer la justicia y la seguridad.

(2) **Servicio civil y modernización del sector público.** Busca fortalecer y modernizar la administración pública por medio de reformas a la Ley de Servicio Civil, con el fin de transformar el modelo para una gestión más eficiente.

(3) **Adquisiciones públicas.** Busca que la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento constituyan una herramienta transparente y eficaz para las contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios

(4) **Contraloría General de Cuentas.** Persigue fortalecer y modernizar a la CGC para que sea más eficaz en su gestión.

(5) **Convivencia democrática y tolerancia política.** Busca un sistema electoral robusto, transparente y legítimo, así como una ciudadanía vigilante.

(6) **Unidad en la diversidad.** Se propone implementar propuestas que contribuyan a una convivencia intercultural democrática y de aprendizajes mutuos de saberes, entre los diversos pueblos de Guatemala.

Tabla 2

Matriz resumen de líneas estratégicas, resultados esperados, número de acciones y porcentaje de viabilidad (político-institucional)

Línea estratégica 1. Estado democrático de derecho, fortalecimiento de la justicia y seguridad civil			
Resultado esperado. Medidas de carácter legal, administrativo, financiero y político contribuyen a descooptar el Estado, resguardan el bien común, protegen los derechos humanos y fortalecen la justicia y la seguridad democrática.			
24 acciones estratégicas	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
	3 %	**13 %**	**10 %**
	18 %	**21 %**	**24 %**
	13 %	**0 %**	**0 %**

Línea estratégica 2. Servicio civil y modernización del sector público

Resultado esperado. La administración pública es un instrumento eficiente que gestiona con base al mérito, idoneidad y calificación profesional del personal del sector público.

	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
8 acciones estratégicas	0 %	29 %	0 %
	8 %	4 %	25 %
	25 %	0 %	8 %

Línea estratégica 3. Adquisiciones públicas y contrataciones del Estado

Resultado esperado. La Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento constituyen, a corto plazo, una herramienta transparente y eficaz para las contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios.

	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
3 acciones estratégicas	0 %	0 %	22 %
	0 %	33 %	11 %
	33 %	0 %	0 %

Línea estratégica 4. Modernización de la fiscalización de fondos públicos

Resultado esperado. La Contraloría General de Cuentas, garante de la transparencia, lleva a cabo una adecuada fiscalización de las erogaciones de fondos públicos a través de procesos modernos y que promueven la participación ciudadana.

	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
6 acciones estratégicas	11 %	22 %	11 %
	6 %	11 %	22 %
	17 %	0 %	0 %

Línea estratégica 5. Convivencia democrática y tolerancia política

Resultado esperado. Sistema electoral robusto y creíble, una institucionalidad electoral fuerte y una ciudadanía vigilante.

	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
19 acciones estratégicas	4 %	26 %	25 %
	11 %	7 %	7 %
	19 %	0 %	2 %

Línea estratégica 6. Unidad en la diversidad			
Resultado esperado. Fortalecida la convivencia intercultural democrática y los aprendizajes mutuos de saberes, entre los diversos pueblos de Guatemala.			
12 acciones estratégicas	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
	0 %	**6 %**	**11 %**
	14 %	**25 %**	**22 %**
	19 %	**3 %**	**0 %**

Fuente: elaboración propia con base en FODA dimensión político-institucional.

4.3 Resumen de la dimensión social

La dimensión social analiza las condiciones básicas de vida en las que la sociedad guatemalteca se desenvuelve, aborda temas clave como salud y educación y cómo los retos que se ven en cada una de estas áreas, se reflejan en los principales índices de desarrollo del país. Tal es el caso del Índice de Desarrollo Humano (IDH), en el que Guatemala ocupaba el puesto 127 de los 189 países evaluados en 2020, muy por debajo en comparación con otros países de la región. Esta dimensión contempla en su desarrollo propuestas que buscan aportar a la mejora en estos ámbitos, así como el Plan de Desarrollo *K'atun:* Nuestra Guatemala 2032, y el compromiso de país para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de los que aún queda mucho por recorrer para alcanzarlos.

Es importante subrayar que el Estado guatemalteco está obligado constitucionalmente a proteger la integridad de sus habitantes, garantizando los servicios básicos y condiciones de vida dignas. El análisis y las acciones que se proponen, precisan ineludiblemente de los distintos poderes y organismos del Estado, del fortalecimiento de las instituciones, de las que depende la viabilidad de las líneas estratégicas formuladas; reforzando su papel e importancia en el sistema y devolviéndoles su rectoría, para mejorar el alcance y la calidad de las mismas. De igual forma, a través de esta dimensión se busca hacer un llamado a la participación e involucramiento social, para lograr una transformación en la que todos se incluyan y todos participen.

En este escenario, la dimensión social y tras las condiciones incluidas en el FODA, se generaron seis líneas estratégicas que se desarrollan en 57 acciones:

(1) **Población sana con cobertura universal, asistencia social y pertinencia cultural.** En esta, se indaga en las condiciones para que el sistema de salud se fortalezca por medio de la rectoría del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), logrando las condiciones necesarias para fortalecer su cobertura y la protección social de población, tanto en previsión como asistencial, para lograr su bienestar. Uno de los desafíos es alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional de las poblaciones, pues la desnutrición crónica infantil es uno de los aspectos más preocupantes.

(2) **Hambre cero, seguridad alimentaria y nutricional para toda la población.** Analiza los principales aspectos relacionados con esta problemática, y se proponen acciones encaminadas a erradicar el hambre y a crear las condiciones para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional para toda la población, especialmente para la niñez, tal como lo exigen los ODS y sus metas (Objetivo 2). Un paso que se destaca en esta dirección es asegurar el presupuesto y la coordinación interinstitucional de todas las entidades públicas y privadas.

(3) **Educación innovadora y de calidad para el trabajo, la convivencia, la paz y la inclusión social.** Identifica el rezago educativo en el país, el cual refuerza la inequidad social en la población. Se plantean acciones para mejorar el acceso y la calidad del sistema educativo en el país, en la búsqueda de generar oportunidades y las competencias esenciales de los estudiantes, que permitan la igualdad y el desarrollo.

(4) **La convivencia, la paz y la ciudadanía plena. Incluye la necesidad de promover las artes y la cultura para lograr un desarrollo pleno en la sociedad.** Se subraya que la dimensión social y cultural tiene un carácter dinámico en constante transformación, que se construye mediante las diversas formas simbólicas de interacción en contextos interculturales. La mejora en la calidad de vida no podría verse completa para la sociedad si no se contempla el arte y la cultura en la vida de las personas.

(5) **Vivienda digna y en propiedad para todos los habitantes.** Analiza el déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo, que va en aumento y afecta a gran parte de los habitantes. Se propone estimular la participación de las instituciones gubernamentales, la sociedad civil e inversionistas, con la finalidad de brindar vivienda digna a la población, buscando reducir los niveles de hacinamiento y mejorando la calidad de los hogares de los ciudadanos.

(6) **Migración internacional y desplazamiento interno no forzado.** Expone los motivos por los que la población migra y describe las tendencias que se han identificado a partir de este fenómeno. Se indaga en las propuestas legales que se deben promover para mejorar las condiciones de todos los migrantes y se describen las sinergias que se pueden producir para el desarrollo específico en áreas que reportan mayores niveles de migración.

Tabla 3

Matriz resumen de líneas estratégicas, resultados esperados, número de acciones y porcentaje de viabilidad (social)

Línea estratégica 1. Población sana con cobertura universal, asistencia social y pertinencia cultural			
Resultado esperado. Un sistema de salud integrado, descentralizado, equipado y abastecido, que garantiza la salud y asistencia social a todos los habitantes, con calidad y pertinencia cultural.			
10 acciones estratégicas	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
	13 %	**23 %**	**13 %**
	3 %	**10 %**	**10 %**
	17 %	**0 %**	**10 %**
Línea estratégica 2. Hambre cero, seguridad alimentaria y nutricional para toda la población			
Resultado esperado. Se ha erradicado el hambre y creado las condiciones necesarias para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional para toda la población, especialmente para la niñez, acercándonos al cumplimiento de los ODS y sus metas.			
8 acciones estratégicas	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
	0 %	**12 %**	**17 %**
	25 %	**17 %**	**8 %**
	8 %	**4 %**	**8 %**

Línea estratégica 3. Educación innovadora y de calidad para el trabajo, la convivencia, la paz y la inclusión social			
Resultado esperado. Existe un sistema educativo innovador, sólido y equitativo, con cobertura educativa de calidad para toda la población en edad escolar, que garantiza el aprendizaje de competencias múltiples para el trabajo, la vida y el ejercicio de una ciudadanía plena.			
16 acciones estratégicas	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
	6 %	**10 %**	**6 %**
	15 %	**10 %**	**15 %**
	13 %	**13 %**	**13 %**
Línea estratégica 4. La convivencia, la paz y la ciudadanía plena			
Resultado esperado. Fortalecida la convivencia democrática, la paz y la cohesión social.			
6 acciones estratégicas	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
	0 %	**11 %**	**0 %**
	17 %	**11 %**	**6 %**
	17 %	**11 %**	**28 %**
Línea estratégica 5. Vivienda digna y en propiedad para todos los habitantes			
Resultado esperado. Se frena y disminuye el déficit de vivienda, garantizando condiciones de vida dignas para la mayoría de la población.			
9 acciones estratégicas	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
	0 %	**22 %**	**0 %**
	11 %	**11 %**	**22 %**
	22 %	**0 %**	**11 %**
Línea estratégica 6. Migración internacional y desplazamiento interno no forzado			
Resultado esperado. Existen recursos descentralizados y con niveles de oportunidad igualitarios en el área rural y urbano, lo que permite la migración internacional y el desplazamiento interno no forzado.			
8 acciones estratégicas	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
	0 %	**17 %**	**0 %**
	25 %	**13 %**	**29 %**
	8 %	**4 %**	**4 %**

Fuente: elaboración propia con base en FODA dimensión social.

4.4 Resumen de la dimensión ambiental-natural

La dimensión ambiental aborda la situación y tendencias del sistema natural guatemalteco, el cual es la base para el sustento de la vida y para el desarrollo social y económico del país. Los datos muestran dinámicas contrapuestas que amenazan la sostenibilidad el sistema país. Por un lado, Guatemala es reconocida a nivel mundial por su alta riqueza natural, por lo que fue incluida como parte del grupo de los países megadiversos durante la décima Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica, celebrada en Nagoya, Japón, en 2010. Sin embargo, los ecosistemas naturales han sido objeto de procesos sostenidos de agotamiento y degradación durante los últimos veinte años, que se manifiestan en el hecho de que todos los indicadores ambientales muestran que el país está perdiendo su patrimonio natural (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales [MARN], 2015, p. 14).

Como fue declarado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972), estas dinámicas negativas con respecto al medio natural amenazan el sustento material del desarrollo y del bienestar de las sociedades. En Guatemala, se estima que el 70 % de la actividad económica y productiva del país depende directamente de los bienes y servicios provistos por la naturaleza (Iarna, 2012, p. 393), y que el aporte directo del agua al Producto Interno Bruto (PIB) equivale al 5.6 % del valor agregado (Gabinete Específico del Agua, 2011, p. 4). En otras palabras, el crecimiento económico en el país depende fuertemente de las posibilidades de emplear los bienes y servicios del sistema natural, por lo que en el corto y mediano plazo se hace necesario implementar estrategias que garanticen, tanto su recuperación y restauración, como su protección y aprovechamiento sostenible.

Un elemento adicional para tomar en cuenta tiene que ver con los impactos potenciales que el cambio climático representa para Guatemala. Los distintos escenarios desarrollados para el país coinciden en proyectar una reducción de las precipitaciones de entre el 15 al 20 % a 2100, un incremento probable de las temperaturas (promedio, mínimas y máximas) de entre 3 C° y 6 C° hacia finales de siglo, y un incremento en la frecuencia e intensidad de eventos hidrometeorológicos extremos (Batzín *et al.*, 2019, pp. 58-59).

Lo anterior representará desafíos importantes para la gestión ambiental y del riesgo, con claras implicaciones para las demás dimensiones (económica, social y cultural); ya que el país se enfrentará, entre otros, a cambios significativos en los ecosistemas (y los bienes y servicios que proveen) y a una reducción significativa de la disponibilidad de agua.

En este contexto, es imprescindible fortalecer una institucionalidad cuyas capacidades actuales de planificación y gestión son limitadas con respecto a los problemas que debe atender, y que ha sido incapaz de establecer respuestas efectivas que permitan detener, reducir o revertir las tendencias negativas de los últimos veinte años (Iarna, 2012, pp. 404-405).

La dimensión ambiental, en la presente propuesta, aborda aquellos elementos que se consideran estratégicos y prioritarios para el país, su bienestar y desarrollo social, político-institucional, económico y ecológico. Las siete líneas estratégicas propuestas son:

(1) **Institucionalidad ambiental fortalecida**. Plantea acciones para garantizar una institucionalidad efectiva y eficiente para gestionar las dinámicas de uso, aprovechamiento, protección y conservación del sistema natural y ambiental de forma justa, equitativa, sostenible e inclusiva.

(2) **Bienes y servicios ecosistémicos para el desarrollo integral y sostenible**. Propone acciones dirigidas a conservar la cobertura natural actual, detener las dinámicas de agotamiento y deterioro que han prevalecido durante los últimos 70 años, y restaurar ecosistemas estratégicos para la provisión de bienes y servicios.

(3) **Gestión integral de los recursos hídricos**. Las acciones de esta línea estratégica van dirigidas a establecer las condiciones necesarias que garantizan la disponibilidad presente y futura en cantidad y calidad, tanto para las personas, como para la producción de alimentos, las actividades económicas y los procesos ecológicos.

(4) **Gestión sostenible de los bienes energéticos**. Las principales acciones van orientadas a establecer patrones más sostenibles en la matriz energética del país, reducir las presiones sobre los recursos forestales, y reducir las emisiones de partículas al aire y gases de efecto invernadero, derivados de la combustión de productos energéticos.

(5) **Gestión integral de desechos sólidos**. Propone acciones que garanticen el manejo adecuado de los residuos sólidos a través en las distintas etapas de producción y utilización de insumos, el transporte, la comercialización y el consumo final, hasta llegar a la recolección, manejo y disposición final de los residuos.

(6) **Gestión y ordenamiento territorial sostenible y equilibrado**. Define acciones cuyo propósito es empujar una planificación territorial que garantice la provisión sostenida de bienes y servicios ambientales, el bienestar de las poblaciones y la reducción de los impactos de la ocupación humana sobre el territorio.

(7) **Gestión de riesgo y adaptación al cambio climático**. Propone acciones generales para reducir el riesgo a desastres y al cambio climático global. En este sentido, propone estrategias para abordar la gestión de riesgo desde la planificación nacional, territorial, sectorial e institucional a partir del entendimiento de las amenazas específicas.

Tabla 4

Matriz resumen de líneas estratégicas, resultados esperados, número de acciones y porcentaje de viabilidad (ambiental-natural)

Línea estratégica 1. Institucionalidad ambiental fortalecida			
Resultado esperado. Existe un sistema descentralizado, efectivo y funcional de gestión ambiental con una amplia gama de instrumentos normativos y regulatorios de control e incentivo, bajo la rectoría del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.			
14 acciones estratégicas	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
	17 %	**24 %**	**29 %**
	14 %	**10 %**	**5 %**
	2 %	**0 %**	**0 %**

Línea estratégica 2. Bienes y servicios ecosistémicos para el desarrollo integral y sostenible

Resultado esperado. Garantizada la provisión sostenida de bienes y servicios de los ecosistemas hacia las personas y las actividades productivas.

	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
11 acciones estratégicas	**15 %**	**30 %**	**21 %**
	15 %	**3 %**	**12 %**
	3 %	**0 %**	**0 %**

Línea estratégica 3. Gestión integral de los recursos hídricos

Resultado esperado. Existe un sistema institucional que gestiona de forma integrada los recursos hídricos (gestión del ciclo hidrológico, recuperación de la calidad del recurso, la conservación y protección de las fuentes superficiales y subterráneas de agua y el manejo y planificación de las cuencas estratégicas del país).

	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
11 acciones estratégicas	**15 %**	**30 %**	**18 %**
	15 %	**3 %**	**12 %**
	3 %	**0 %**	**3 %**

Línea estratégica 4. Gestión sostenible de los bienes energéticos

Resultado esperado. Existe una matriz energética basada en fuentes renovables, para la generación de energía eléctrica y se alcanza la soberanía energética.

	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
11 acciones estratégicas	**12 %**	**15 %**	**18 %**
	21 %	**18 %**	**3 %**
	0 %	**0 %**	**12 %**

Línea estratégica 5. Gestión integral de residuos sólidos

Resultado esperado. Reducción de la contaminación por desechos sólidos e incremento de la reutilización y reciclaje.

	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
5 acciones estratégicas	**0 %**	**33 %**	**13 %**
	33 %	**0 %**	**20 %**
	0 %	**0 %**	**0 %**

Línea estratégica 6. Gestión y ordenamiento territorial sostenible y equilibrado			
Resultado esperado. Existe un marco legal nacional para la gestión del suelo y organización del espacio a escala regional, departamental y municipal, que fomenta el desarrollo comunitario sostenible.			
12 acciones estratégicas	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
	14 %	**25 %**	**14 %**
	17 %	**8 %**	**14 %**
	3 %	**0 %**	**6 %**
Línea estratégica 7. Gestión de riesgo y adaptación al cambio climático			
Resultado esperado. Existe un Plan Nacional de Gestión de Riesgo a Desastres en articulación con los ODS y las políticas de adaptación al cambio climático.			
10 acciones estratégicas	Viabilidad		
	Política	Técnica	Financiera
	13 %	**30 %**	**7 %**
	20 %	**3 %**	**7 %**
	0 %	**0 %**	**20 %**

Fuente: elaboración propia con base en FODA ambiental-natural.

Tabla 5

Distribución de las líneas y acciones estratégicas según dimensión (número y porcentaje)

Dimensión	Número de líneas estratégicas	%	Número de acciones	%
Económica	8	30	71	26
Político-institucional	6	22	72	26
Social	6	22	57	21
Ambiental-natural	7	26	74	27
Total	**27**	**100**	**274**	**100**

Fuente: elaboración propia con base en resumen de estrategias obtenidas de los FODA.

II
Dimensión económica

Introducción

Esta dimensión examina la economía guatemalteca en la actualidad, y propone algunas rutas que el país puede tomar para lograr su crecimiento con desarrollo sostenible. En la línea de las propuestas presentadas en el presente documento, esta dimensión también se inspira en los compromisos de los Acuerdos de Paz que, desde su preámbulo, la intención era cimentar la paz en un «desarrollo socioeconómico orientado al bien común y que respondiera a las necesidades de toda la población» (URL y Minugua, 1997, p. 281). También han nutrido este esfuerzo, los objetivos de desarrollo sostenible y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, así como los planes nacionales de desarrollo formulados desde el Estado con participación del Sistema de Consejos de Desarrollo (K'atun Nuestra Guatemala 2032).

El conjunto de propuestas formuladas en esta dimensión y en las otras tres, representa un esfuerzo por generar círculos virtuosos entre la economía, lo político-institucional, lo social y el ambiente pues sustituye los mecanismos reproductores de las desigualdades por un conjunto de mecanismos sociales, políticos y económicos que potencian la creatividad y la productividad de las personas (PNUD, 2016, p. 10).

Esta dimensión analiza la economía guatemalteca en el contexto internacional actual: un contexto marcado por una pandemia que ha afectado la economía de todos los países del mundo. Se sostiene la necesidad de elevar la eficiencia de los programas implementados y de orientar el apoyo a las empresas, a los trabajadores y sectores más vulnerables y afectados para mitigar los daños de la crisis. La pandemia ha sacado a relucir debilidades estructurales de Guatemala y, si no se toman las medidas adecuadas en el corto y mediano plazo, se harán más profundas.

El fomento de la actividad productiva, propone acciones dirigidas a que el país alcance su potencial en este sector, con políticas económicas que incentiven la inversión, mejoren el clima de negocios e incorporen nuevas tecnologías e innovaciones en los procesos de producción.

Se describe el aparato productivo nacional y se identifica un conjunto de rubros potenciales para la producción de bienes y servicios orientados a los mercados internos y externos. En particular, primero se enfoca en el potencial del sector agrícola, clave para el desarrollo rural y apoyar la seguridad alimentaria de las poblaciones, elevar la producción y el valor agregado de la industria manufacturera y promover los servicios.

El fomento de estos ámbitos ayudaría a fortalecer la economía interna de Guatemala y, a la vez, mejoraría su posición en la economía internacional. También se aborda la importancia que tiene

la inversión, como determinante del crecimiento, con un especial énfasis en la infraestructura productiva, vial y digital. Se propone fortalecer a las instituciones estatales encargadas de cada tipo de infraestructura, garantizar la sostenibilidad de los procesos involucrados y su adhesión a sistemas internacionales de control de calidad.

Debido a la magnitud del costo de algunas debilidades identificadas, se plantea la necesidad de fomentar alianzas público-privadas. Por último, en el tema del empleo, se enfatiza la necesidad de vincular la oferta educativa actual con la demanda, para mejorar el mercado laboral y fortalecer el capital humano del país, mediante la generación de capacidades oportunas y estratégicas. La sección destaca a las micro, pequeñas y medianas empresas y el emprendimiento, considerando que representan un gran potencial económico para mejorar las oportunidades laborales de los jóvenes, en particular, y del país en general.

Con respecto al sector externo se propone diversificar la producción, el destino de las exportaciones guatemaltecas como estrategia para mejorar las oportunidades comerciales del país, y fortalecer las capacidades de respuesta para afrontar las crisis. Se propone el caso de los alimentos no tradicionales, entre los cuales se incluyen la pesca y la acuicultura, así como la producción de especias. Estos productos tienen un alto potencial económico, que pueden satisfacer a los mercados externos y mejorar la posición económica del país en la región centroamericana.

En el análisis del sector financiero se esboza la necesidad de fomentar el crédito dirigido a los emprendimientos y a las micro y pequeñas empresas. Esto requiere de productos financieros relevantes e innovadores para el sector productivo y del fortalecimiento de las instituciones financieras y el fomento de la creación de mercados financieros.

En la política fiscal como instrumento de crecimiento y desarrollo se expone la necesidad de fortalecer las capacidades de fiscalización de la administración tributaria, para incrementar la recaudación y reducir la evasión, ampliar la base tributaria y disminuir la informalidad. También se propone fomentar la priorización, focalización, eficiencia y transparencia del gasto público y retomar el diálogo para alcanzar acuerdos concretos, sobre el financiamiento e inversiones del Estado. Como se verá en las siguientes páginas, varios de los problemas identificados obedecen, al menos parcialmente, a la falta de recursos financieros que tienen las instituciones estatales, dificultando su capacidad de cumplir con sus obligaciones constitucionales.

1 Aspectos generales

Guatemala se ha caracterizado por ser una economía de crecimiento moderado y estable, reflejado en una tasa de alrededor del 3.5 % durante el período comprendido entre 2000-2019. Con ese ritmo de crecimiento anual promedio, el PIB de Guatemala se duplicaría cada 20 años. El crecimiento del país está levemente por debajo del de la región centroamericana (3.8 %) y mundial (3.8 %), en ambos casos para el período 2000-2019 (International Monetary Fund [IMF], 2019).

Además, se ha distinguido por un largo periodo de estabilidad macroeconómica. Las cifras reflejan la ausencia de desequilibrios pronunciados, tanto internos como externos, que podrían resultar en elevados niveles de volatilidad. Es posible dividir la estabilidad macroeconómica en tres dimensiones: la real, que se refiere a la solidez de la actividad económica; la nominal, que trata sobre la estabilidad de precios internos y del tipo de cambio que, aunque flexible, no presente variaciones pronunciadas; y una posición externa sólida, es decir, déficits en cuenta corriente de la balanza de pagos moderados (Banguat, 2018b, p. 61).

Un marco de política macroeconómica apropiado y estable, es una condición necesaria, aunque no suficiente, para un crecimiento económico sostenible de largo plazo. La estabilidad contribuye a la reducción de la incertidumbre y, en el corto plazo, tiende a retrasar o a replantear los planes de inversión; mientras que a largo plazo, impone distorsiones al funcionamiento del sistema de precios, lo cual podría reducir la productividad y limitar el crecimiento económico (Banguat, 2018b, p. 61).

Sin embargo, cuenta, a la vez, con altos índices de pobreza, desigualdad y desnutrición, y con una infraestructura productiva deficiente, con bajos niveles de inversión pública y privada, factores potenciales de inestabilidad política y social. Países con niveles de ingreso similares tienen mejores indicadores sociales, evidenciando el rezago existente. Además de mantener la estabilidad macroeconómica y financiera, es necesario elevar el crecimiento económico por encima del promedio histórico para alcanzar los ODS, lo cual debe estar impulsado y acompañado por políticas públicas enfocadas en brindar mayores oportunidades y por mejoras en la productividad de toda la economía.

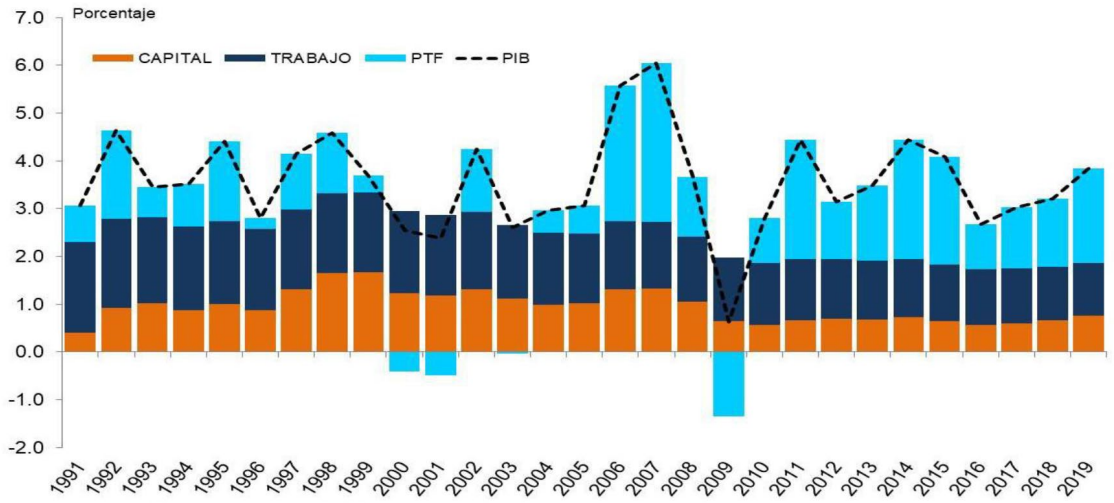
Para enmarcar las estrategias planteadas en esta dimensión, en esta sección se analiza la estructura económica de Guatemala a través de tres enfoques de análisis: factores de producción, demanda agregada y por el lado de la oferta.

Factores de producción. Los determinantes del crecimiento se pueden identificar al analizar la contribución de los principales factores de la producción, es decir la productividad total de los factores (PTF[5]) (Banguat, 2017, p. 78). Como muestra la figura 3, el factor trabajo ha impulsado de forma estable al crecimiento del PIB real, con una tasa de crecimiento demográfico de 2.4 % en ese mismo período. También se refleja que la PTF ha sido «determinante para explicar aquellos episodios en los cuales el crecimiento económico ha sido superior al promedio (como 2006 y 2007); en tanto que, la contribución del capital se ha mantenido relativamente baja» (Banguat, 2017, p. 79).

[5] PTF es una medida de la eficiencia con la que la economía emplea los factores productivos para generar bienes y servicios; se obtiene restando cambios en el inventario de mano de obra y capital del crecimiento del PIB.

Figura 4

Fuentes de crecimiento del PIB real, contribuciones porcentuales del capital, trabajo y PTF, 1991-2019



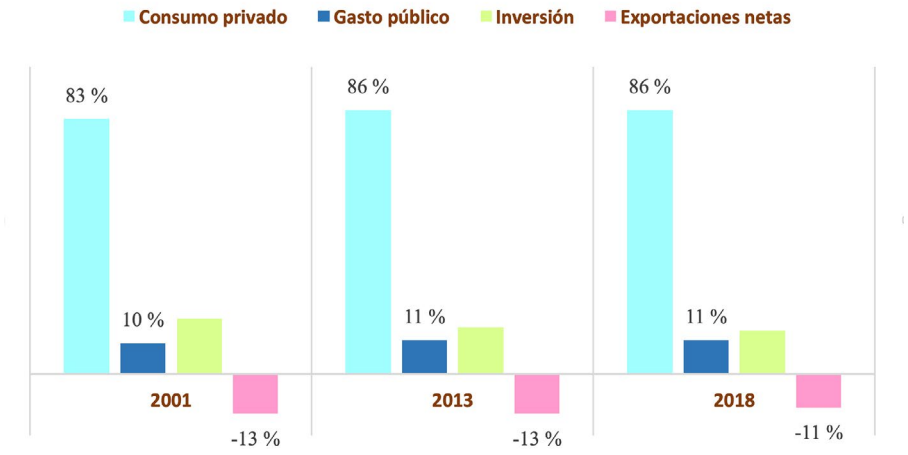
Fuente: Banguat (2020c, p. 30).

«Elevar la productividad significa encontrar mejores formas de emplear con más eficiencia la mano de obra, el capital físico y el capital humano» (BID, 2010, p. 4). En este sentido, las políticas públicas planteadas en este documento, como el incremento de la inversión en infraestructura social y productiva o elevar el acceso y la calidad de la educación y la salud, están directamente relacionadas con las tasas de crecimiento del país y con la productividad.

Demanda agregada. Al analizar el crecimiento por el lado de la demanda agregada, se evidencia que es impulsado principalmente por el consumo privado (86 %), cuya fuente son los ingresos salariales y, en menor medida, por el crédito y remesas. Esto tiene implicaciones negativas a largo plazo, ya que se prioriza el consumo por encima del ahorro y de la inversión, la cual ha disminuido hasta situarse en un 14 %. En general, la inversión se divide en pública y privada, y se ve reflejada en la compra de bienes que se suman a las existencias (al *stock*) de capital de individuos o empresas para su uso en el futuro, el cual es un determinante del crecimiento económico sostenible (Banguat, 2020a).

Según la figura 4, el gasto del gobierno se ha mantenido aproximadamente en un 11 % del PIB, mostrando un limitado espacio para la provisión de bienes o servicios públicos. El déficit de la balanza comercial o exportaciones netas es el resultado del mayor nivel de importaciones (40 % del PIB), ante las exportaciones, que representaron un 24.9 % del PIB en 2018. Dicha composición deficitaria se ha mantenido en los últimos veinte años.

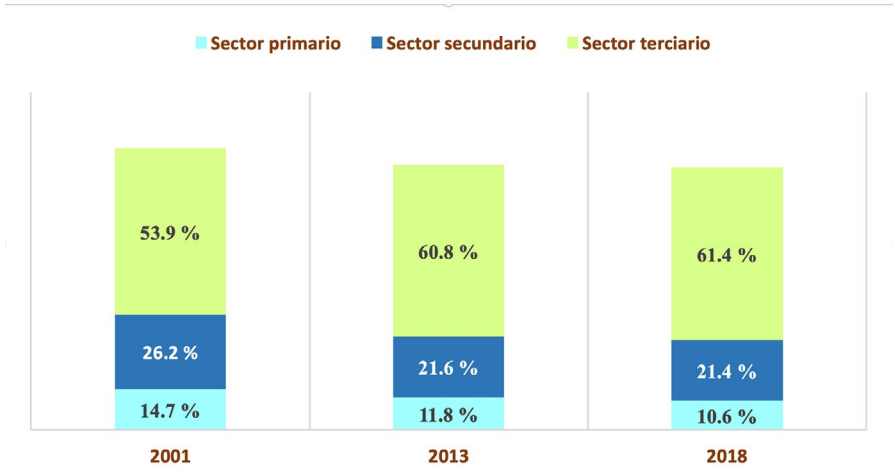
Figura 5
Estructura del PIB real por el destino del gasto (2001, 2013 y 2018)



Nota. Datos como porcentaje del PIB 2001 en medidas encadenadas de volumen con año de referencia 2001. Para los años 2013 y 2018, se usan las Cuentas Nacionales, con año de referencia 2013. Fuente: elaboración propia con datos del Banguat (2020a).

Oferta. Al igual que otros países de la región, la estructura económica de Guatemala ha sufrido una transformación en los últimos años (figura 6). El sector terciario ha crecido, mientras que los sectores secundario y primario han disminuido en términos económicos y en generación de empleo. Las características de estos tres sectores, junto con sus desafíos y oportunidades, se analizarán más adelante. Sin embargo, cabe resaltar que la evidencia presentada indica que elevar la oferta implica abordar los determinantes del crecimiento económico, la formación de capital y la productividad.

Figura 6
Evolución de los sectores del aparato productivo (2001, 2013 y 2018)



Nota. Datos como porcentaje del PIB 2001 en medidas encadenadas de volumen con año de referencia 2001. Para los años 2013 y 2018, se usan las Cuentas Nacionales, con año de referencia 2013. Fuente: elaboración propia con datos del Banguat (2020a).

La generación de fuentes de empleo se dará en la medida en que se logre incrementar de manera significativa la inversión productiva, tanto pública como privada, nacional y extranjera, y se alcancen mayores niveles de crecimiento económico. De esta manera, las empresas estarán en condiciones de aumentar su producción y la contratación de trabajadores.

El aporte de las micro, pequeñas y medianas empresas al empleo es alrededor del 80 %, su contribución al PIB alrededor del 40 % y su aportación a la competitividad de los territorios representa una gran oportunidad de desarrollo económico y humano (Mineco, 2019, p. 1). Sin embargo, el clima de negocios y el ecosistema emprendedor actual no es adecuado para el fomento y crecimiento de estas empresas. Dado que estas constituyen el principal generador de empleo en el país, la formulación e implementación de una política y un marco legal que favorezca su acceso a tecnologías, asesoría técnica, innovación y servicios financieros adecuados –de manera que los haga más productivos y que puedan participar comercializando productos y servicios en los mercados nacionales e internacionales–, conllevará un positivo y alto impacto en la economía del país y, a la vez, generará mayores oportunidades laborales en el sector formal. Un elemento importante para su fomento es la protección de la libertad efectiva de los mercados, como se indicará más adelante.

A su vez, la población joven debe desarrollar un conjunto de capacidades necesarias para insertarse en el mundo laboral. Se deben superar importantes retos del lado de la preparación de la población trabajadora para estar en capacidad de atender los requerimientos y habilidades demandadas para los puestos de trabajo. Será importante que la información entre oferta y demanda de empleo fluya de manera adecuada, para que las personas conozcan las necesidades de las empresas, y las oportunidades sean del conocimiento de todos los interesados en un puesto de trabajo.

En el contexto actual, moldeado por la pandemia de la covid-19, es importante identificar, tanto las oportunidades, como las amenazas que enfrenta el país. Una de las características que exhibe la economía guatemalteca es su mayor tamaño con respecto a los países centroamericanos y ser una de las más estables de América Latina. Sin embargo, el proteccionismo comercial que inició hace algunos años y que se intensificó con la pandemia podría representar la ocasión de centrarse y fortalecer los mercados internos y la producción regional. Los cambios en los patrones de consumo pueden crear oportunidades para invertir en ámbitos antes no considerados. El contexto actual sitúa a Guatemala en un punto de inflexión en el que habrá que utilizar las fortalezas y oportunidades que tiene para mitigar sus debilidades y enfrentar las amenazas.

Con esto en mente, se realizó un análisis FODA sobre la dimensión económica para trazar líneas estratégicas y acciones específicas que puedan guiar el camino del país en el corto, mediano y largo plazo.

Las principales **fortalezas** identificadas para la dimensión económica son las siguientes:

- Ubicación geográfica privilegiada: acceso a océano Pacífico y Atlántico, zona horaria similar y cercanía a Estados Unidos; se puede posicionar como centro logístico para exportaciones/importaciones de bienes y servicios;
- Crecimiento económico sostenido.
- Es la mayor economía de Centro América.
- Estructura productiva exportadora diversificada y sectores con valor agregado.
- País con amplia población joven en edad de trabajar.

- Estabilidad macroeconómica.
- Capacidades y habilidades desarrolladas en algunas ramas productivas, en especial, en la industria textil y agroalimentaria.
- Mayor capacidad de producción agrícola respecto al resto de la región centroamericana.

Las principales **oportunidades** identificadas por la dimensión económica son las siguientes:

- Guatemala tiene el potencial de producir bienes y servicios con valor agregado que no produce actualmente, y de establecer alianzas comerciales con países con los que no las tiene.
- La transformación digital en el mundo permite a Guatemala adoptar nuevas tecnologías que mejoren la productividad y la eficiencia.
- Amplio margen para el desarrollo de la innovación a través de la I+D (investigación + desarrollo).
- La flexibilidad de las Mipymes permite adecuar la producción y las cadenas de suministro de productos y servicios, que hayan sido impactadas por la crisis a la demanda local.
- Interés de los países centroamericanos por establecer una integración regional para potenciar el tamaño del mercado y economías de escala.
- Interés de la cooperación internacional en apoyar programas de asistencia técnica y financiera.
- Posibilidad de atraer inversión extranjera directa.
- La diversificación de las cadenas de suministros de los países industrializados a raíz de la covid-19.

Las principales **debilidades** identificadas son las siguientes:

- Infraestructura productiva deficiente: causa problemas de movilidad, acceso a mercados y productividad.
- Altos niveles de pobreza, desnutrición y desigualdad.
- Baja carga tributaria como porcentaje del PIB.
- Baja inversión en innovación, ciencia y tecnología.
- Inseguridad y violencia (extorsión, crimen y robo), que impacta negativamente en actividades productivas.
- Altos costos de transacción: infraestructura vial, burocracia y bajos niveles de adopción de tecnología.
- Estructura empresarial heterogénea y sin encadenamientos productivos.
- Baja formación y capacitación de la fuerza de trabajo.
- Baja inversión en capital humano (no hay acceso a servicios básicos «de calidad»: salud, educación, seguridad alimentaria y nutricional, agua y saneamiento).
- Elevados niveles de economía informal, empleo informal y contrabando (economía subterránea), que generan competencia desleal y menos ingresos tributarios.

- Baja productividad laboral: frena el potencial de crecimiento económico y de reducción de la pobreza.
- Falta de inclusión financiera y poca bancarización.

Las principales **amenazas** identificadas son las siguientes:

- Efectos económicos, políticos y sociales derivados de la pandemia provocada por la covid-19, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo: posible reducción de la oferta y demanda agregada, pérdidas de empleos por cierre de empresas debido a las restricciones de movilidad, aumento de la criminalidad y la delincuencia, insatisfacción social frente al manejo de la crisis y migración ilegal.
- Deterioro de la confianza empresarial y mayor aversión al riesgo, debido al alto grado de incertidumbre, lo que ocasionaría menores niveles de inversión nacional y extranjera.
- Incremento de la vulnerabilidad económica y social, debido a los cambios en los mercados internacionales y la dependencia de las importaciones en el 50 % de los productos de manufactura.
- Dificultades para competir por mercados e inversión extranjera con respecto a los países vecinos, en especial con aquellos que poseen mayor fortaleza y mejor preparación de la fuerza de trabajo, lo que podría tener implicaciones en el empleo y los ingresos de los hogares.
- Incremento del endeudamiento público espurio y alto servicio de la deuda pública ante una reducción en el ingreso tributario. Ausencia del compromiso de las autoridades para continuar con una gestión fiscal prudente.
- Debilitamiento del desempeño económico.
- Disminución de remesas como resultado de las políticas migratorias externas.
- Proteccionismo comercial.

Sobre la base del análisis FODA, se desarrollaron ocho líneas estratégicas y 71 acciones que pueden encaminar a la economía del país hacia el bien común. Las líneas estratégicas propuestas son las siguientes:

(1) crecimiento y estabilidad macroeconómica en un escenario global incierto;
(2) fomento de la producción de bienes y servicios;
(3) inversión en infraestructura productiva para el crecimiento económico y el desarrollo;
(4) clima de negocios: productividad, innovación y competencia;
(5) generación de empleo estable y digno;
(6) transformación de la matriz exportadora;
(7) financiamiento para la inversión;
(8) política fiscal como instrumento de crecimiento y desarrollo.

2 Marco estratégico

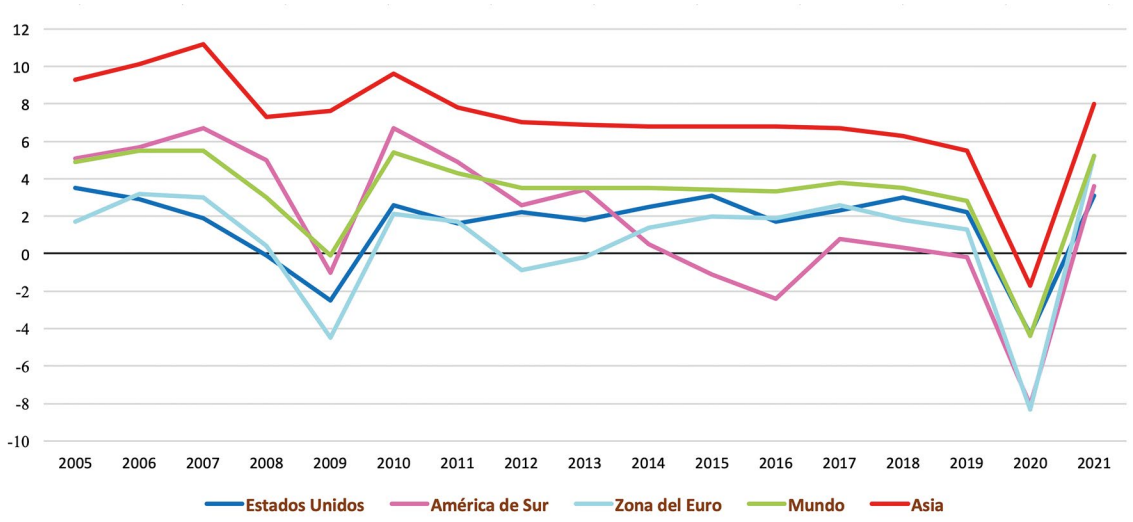
2.1 El contexto económico global y la pandemia de la covid-19

2.1.1 Economía mundial

La economía global ha sufrido un grave revés por la pandemia de la covid-19. A finales del 2019, el International Monetary Fund (IMF) afirmaba que la economía mundial había crecido 3.0 % en 2019, y para 2020 la proyección de crecimiento era de 3.4 % (IMF, octubre 2019, p. 10). El IMF consideraba que ambas cifras reflejaban una desaceleración significativa impulsada principalmente por tensiones comerciales entre China y Estados Unidos (IMF, octubre 2019, pp. 1-12).

Con la crisis de la covid-19 en 2020, la situación ha cambiado. Los gobiernos del mundo han recurrido al distanciamiento social y al cierre de empresas para contener el virus. A diferencia de la crisis de 2009, que tuvo su origen en el sistema financiero de Estados Unidos, actualmente se están conjugando factores tanto de oferta, como de demanda. Con la implementación de medidas para detener los contagios, la producción global ha disminuido, las cadenas de suministros se han alterado, y la actividad económica ha perdido fuerza y dinamismo. El impacto ha sido tan grande, que se puede hablar de un mundo «antes» y «después» de la pandemia (figura 7).

Figura 7
Economía mundial: crecimiento del PIB real registrado 2004-2019, y proyectado para 2020 y 2021 (en cambios porcentuales anuales)



Nota. Variable utilizada: *tasa del crecimiento real del PIB*; * proyección a octubre 2020. Fuente: elaboración propia con base en datos del IMF *DataMapper* (2020).

El FMI afirma que la economía global se contraerá en -4.4 % en 2020, para luego subir a 5.2 % en 2021 en el escenario más optimista, con lo cual la recuperación proyectada sería en «V» (FMI, octubre 2020). Los sectores económicos más afectados serán aquellos cuyas actividades dependen considerablemente de la interacción humana, como el turismo y los servicios, lo que impactará de forma directa al empleo (IMF, abril 2020, p. 2).

Dado que la pandemia ha afectado a los países de manera diferente, las proyecciones para las distintas regiones del mundo varían considerablemente. En general, las proyecciones de desaceleración económica para 2020 son más pronunciadas para la Zona del Euro, y América del Sur, con -8.3 % y -8.1 % respectivamente; mientras que el menor impacto será para la región de Asia. El pronóstico de crecimiento para Estados Unidos es de -4.3 % en el 2020 y de 3.1 % en el 2021 (FMI, octubre 2020). La tasa de desempleo de este país llegó a ubicarse cerca del 14 % en el mes de marzo, para luego descender a niveles cercanos al 8 % en septiembre, reflejando una rápida recuperación (FMI, octubre 2020).

En materia de precios al consumidor, el IMF advierte de posibles «sorpresas» de inflación y crecimiento que podrían ocurrir en varias regiones del mundo, dependiendo de la evolución de la pandemia y de las medidas de política monetaria y fiscal adoptadas (IMF, abril 2020, p. 34). Debido a las restricciones que la pandemia ha impuesto a la movilidad y a la industria, los precios de la energía y de los metales disminuyeron drásticamente (IMF, abril 2020, p. 17). Sin embargo, los precios de otras mercancías –como el oro, algunos cereales y el café variedad arábica– han subido, ya que su demanda mundial ha incrementado durante el confinamiento (IMF, abril 2020, p. 17).

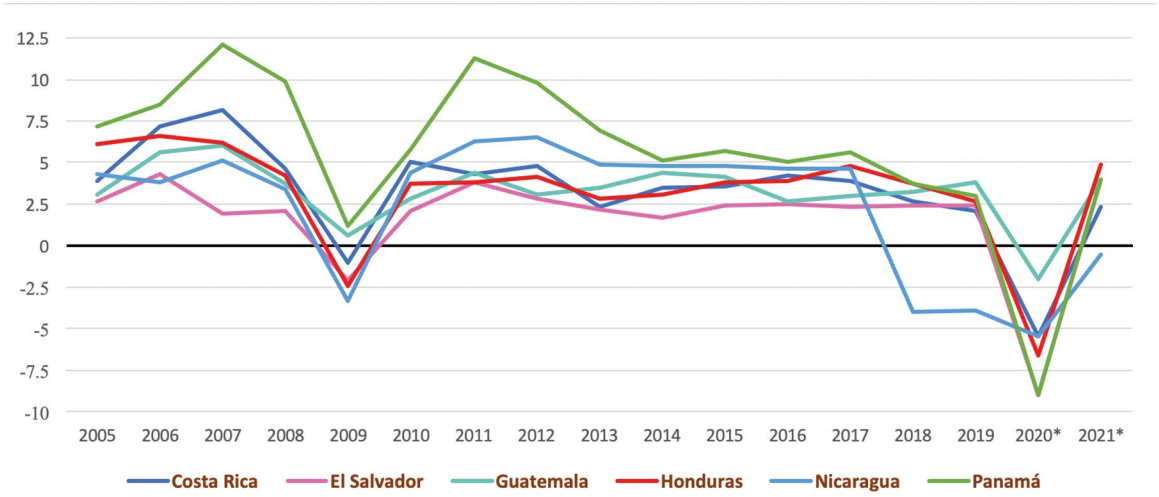
2.1.2 Economía de Centroamérica

A nivel de la región centroamericana –dadas sus características sociales, estructuras productivas y su cercanía con los Estados Unidos–, se observa cierto nivel de acoplamiento en el crecimiento. En general, después de la crisis de 2008, la región ha mostrado un crecimiento estable, por encima de otros países latinoamericanos. De 2005 a 2019, el PIB real de Centroamérica creció en promedio 4.5 %. De los seis países centroamericanos, Panamá ha sido el único que ha registrado un crecimiento por arriba de la media durante la última década. A este le siguen Costa Rica, Honduras y Guatemala, con crecimientos promedio por arriba del 3.0 %. Nicaragua también registra un promedio por encima de esta cifra, pero en 2018 y 2019 su economía sufrió caídas de -4.0 % debido a la crisis política que enfrenta (FMI, octubre 2020).

Con la actual crisis de la covid-19, se espera que la región enfrente una recesión económica de -5.9 % en 2020, para luego repuntar a 3.6 % en 2021, como se observa en la figura 8 (FMI, octubre 2020). Según estas proyecciones del FMI, Guatemala sería uno de los menos afectados en el contexto regional, debido a la resiliencia ante los choques adversos y a la buena gestión macroeconómica que se ha tenido.

Figura 8

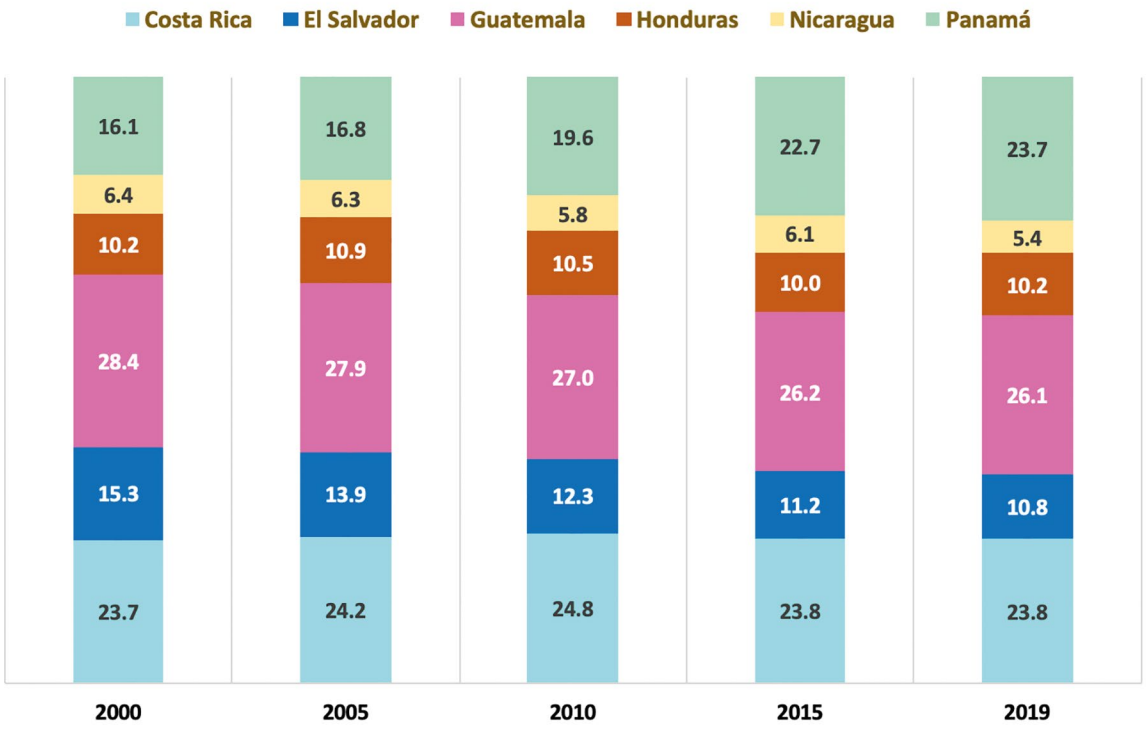
Centroamérica: crecimiento real del PIB 2005-2019 y proyectado 2020 a 2021 (en cambios porcentuales anuales)



Nota. Variable utilizada: *tasa del crecimiento real del PIB*; * proyección a octubre 2020. Fuente: elaboración propia con base en datos del IMF *DataMapper* (2020).

En el 2019, Guatemala era la economía más grande de Centroamérica, con 26.1 % del PIB de la región (figura 9). Le siguen Costa Rica y Panamá, con 23.8 % y 23.7 %, respectivamente. El Salvador y Honduras tienen economías medianas, de alrededor del 10 %, mientras que Nicaragua es la economía más pequeña, con 5.4 % (Cepalstat, 2020). Es importante notar que, aunque Guatemala es la economía más grande, ha disminuido su participación en los últimos 10 años, mientras que Panamá ha tenido un crecimiento acelerado. Si la tendencia continúa, podría sobrepasar a Guatemala en términos económicos en el mediano plazo.

Figura 9
Centroamérica: estructura del PIB, por país, 2000-2019 (en porcentajes)

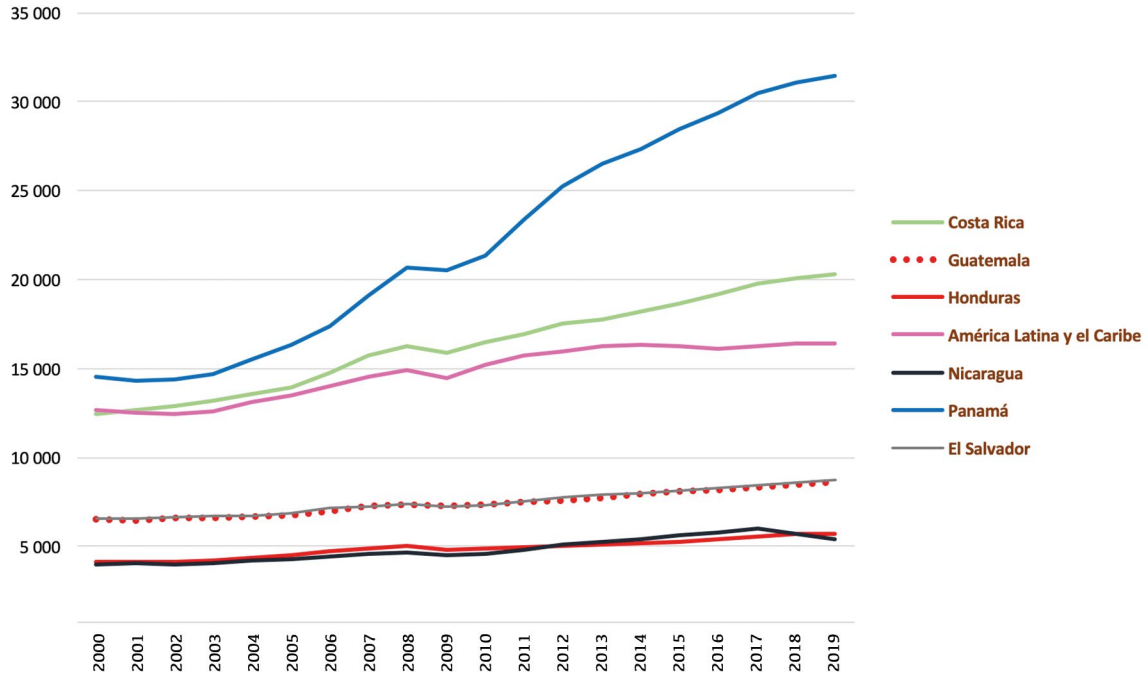


Fuente: elaboración propia con base en datos de Cepalstat (2020).

La evidente pérdida en la participación económica de Guatemala, a nivel Centroamericano, se refleja al analizar la renta per cápita. El análisis comparativo muestra que Guatemala presenta un rezago considerable en comparación con Panamá y Costa Rica, y con el promedio de Latinoamérica y el Caribe, y la brecha se ha ampliado (figura 10). «El rezago es explicado por bajas tasas promedio de crecimiento del PIB, respecto a las tasas relativamente altas de crecimiento poblacional» (Banguat, 2017, p. 78).

Figura 10

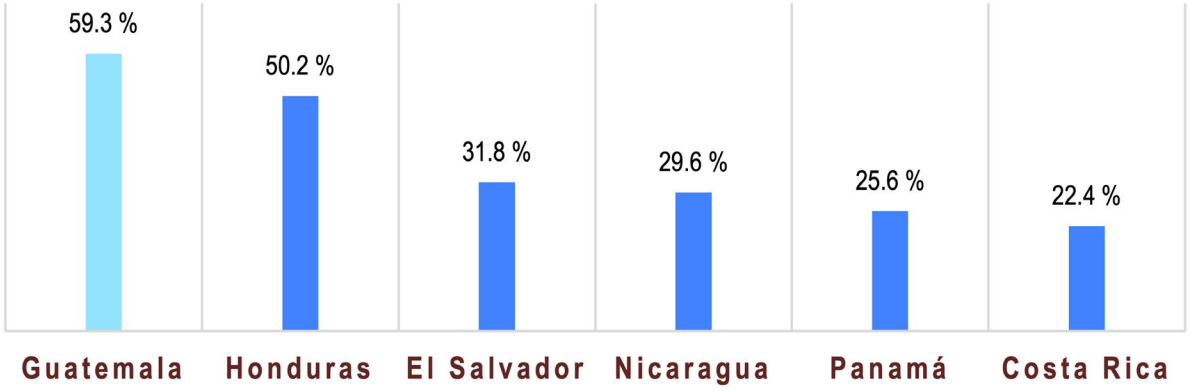
Centroamérica: evolución del PIB per cápita (PPA) 2000-2019 vrs promedio Latinoamérica y el Caribe (a precios constantes de 2017, cifras en USD internacionales)



Fuente: elaboración propia con base en datos del BM (2020b).

El ritmo de crecimiento de ciertos países en la región no ha sido suficiente para traducirse en una mejora significativa del ingreso per cápita y, por lo tanto, en la reducción de la pobreza o la desigualdad. La figura 11 muestra que Guatemala tiene los niveles de pobreza más elevados, con casi el 60 % de su población viviendo en esa condición, seguido por Honduras y El Salvador, con 50 % y 32 %, respectivamente. Costa Rica destaca como el país menos pobre de la región (BM, 2020b) (para un análisis detallado de la pobreza y la desigualdad, ver la dimensión social).

Figura 11
Centroamérica: tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de la línea de pobreza nacional, 2014 (porcentaje de la población)

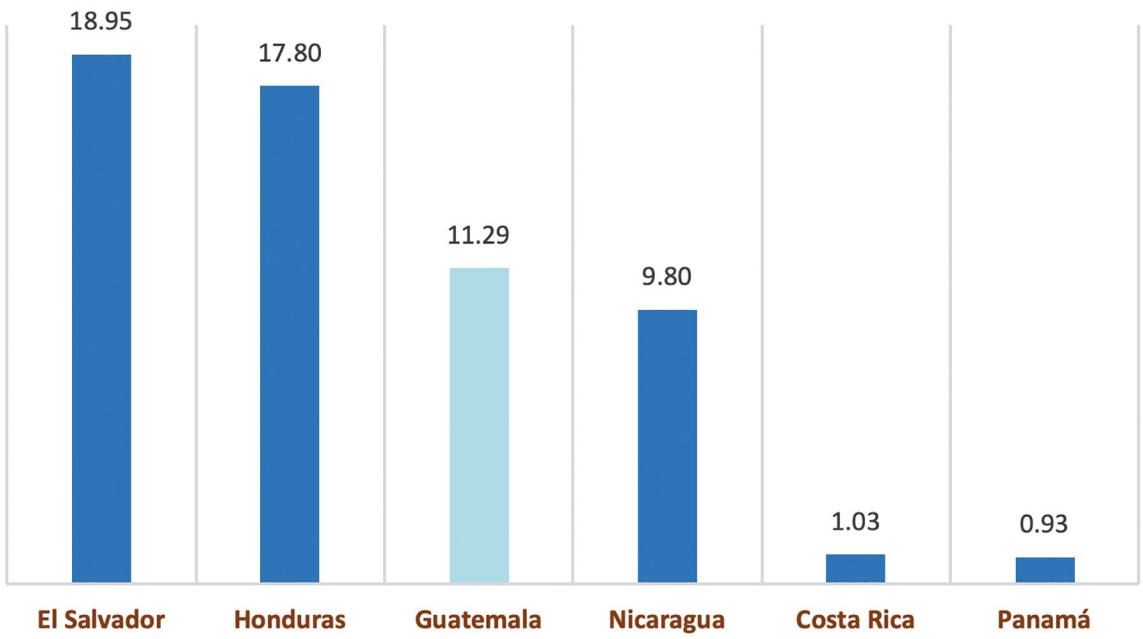


Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2020a).

Los niveles de pobreza concuerdan con los bajos niveles de gasto social. Para los países de Centroamérica, el monto promedio en 2016 fue de 9.3 %. El país que más invirtió en este aspecto fue Costa Rica, con un gasto equivalente al 12.3 % de su PIB. Guatemala fue el país que menos gasto social registró ese año, con apenas 6.9 % de su PIB (BM, 2020b).

La falta de oportunidades en la región ha motivado la migración hacia México y los Estados Unidos, lo que también ha resultado en un incremento de divisas por remesas familiares. De acuerdo con datos del Consejo Monetario Centroamericano, El Salvador y Honduras fueron los países que recibieron, en promedio, más remesas de 2010 a 2019, con cifras que alcanzaron casi el 20 % de su PIB. Guatemala se ubica en tercera posición, con remesas que equivalen al 11 % de su PIB; seguida por Nicaragua, con casi el 10 %. Costa Rica y Panamá se encuentran en un tercer grupo, con remesas que aproximadamente alcanzan el 1 % de su PIB, como observa en la figura 12 (Consejo Monetario Centroamericano, 2020).

Figura 12
Centroamérica: promedio de remesas familiares 2010-2019 (como porcentaje del PIB)

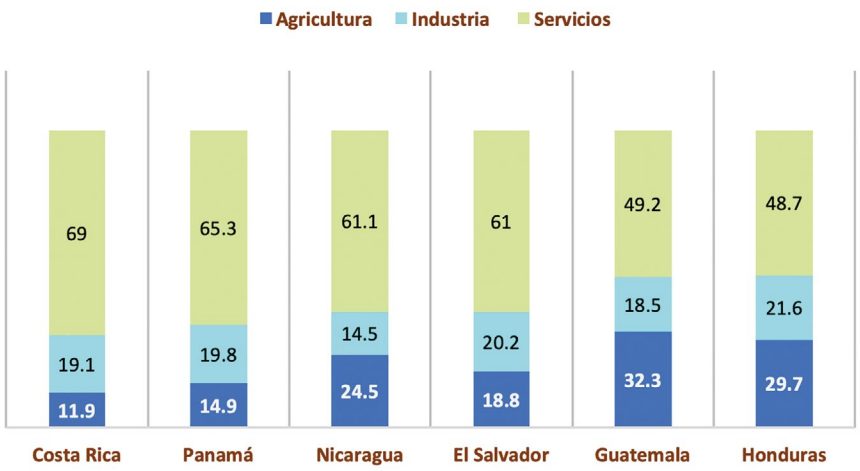


Fuente: elaboración propia con base en datos del Consejo Monetario Centroamericano. Remesas familiares (2020).

Los países centroamericanos tienen una estructura económica en la que destacan la agricultura y el sector de servicios. La agricultura juega un papel fundamental en la seguridad alimentaria y en el empleo, pero el sector de servicios es el que más aporta al PIB y emplea a la mayor parte de sus poblaciones. Como se observa en la figura 13, los países centroamericanos emplean a más de la mitad de la fuerza laboral en el sector de servicios, una cifra que en algunos casos (Costa Rica, Panamá, Nicaragua y El Salvador) llega a casi dos tercios de la población.

Las dos excepciones son Guatemala y Honduras, en donde el sector de servicios emplea a más personas que los demás, pero el sector agrícola es también una importante fuente de trabajo para casi un tercio de sus poblaciones. En Nicaragua la agricultura también juega un papel significativo, y la diferencia radica en que es el país con el sector industrial más pequeño de todos. En los demás países, el sector industrial emplea entre el 18 % y el 21 % de la fuerza laboral.

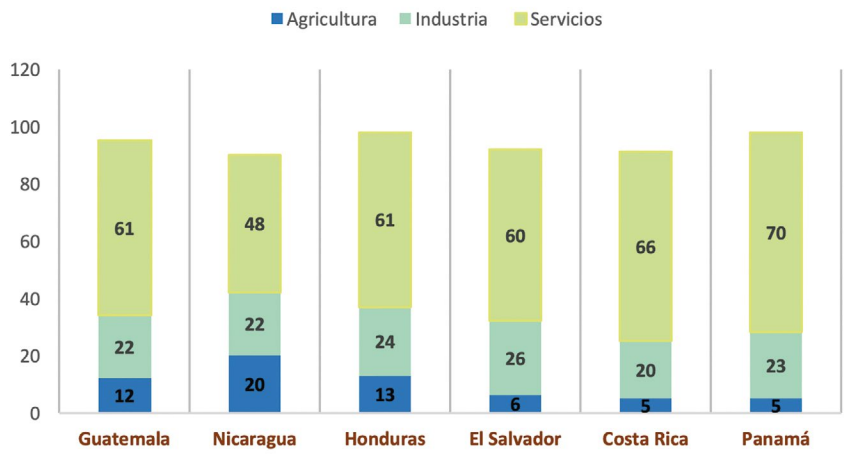
Figura 13
Centroamérica: fuerza laboral por sector y país, 2016 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Observatorio Centroamericano de Desarrollo Social (Ocades) (2020).

La importancia del sector de servicios también se comprueba al analizar el peso relativo de los sectores económicos en la formación del PIB. Como lo refleja la figura 14, el sector terciario es el que más contribuye, con relación a la industria y la agricultura. Si bien la agricultura presenta una tendencia declinante, sigue siendo un sector generador de empleo y divisas. Además, «este sector es competitivo en diversos productos y la principal fuente de exportaciones de la región; por ello, es necesario hacer esfuerzos en políticas, programas y proyectos que estimulen estas exportaciones» (BID, 2020a, p.10), en particular porque a la vez se provee de seguridad alimentaria.

Figura 14
Centroamérica: sectores del aparato productivo (como porcentajes del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banguat (2019a, p. 23).

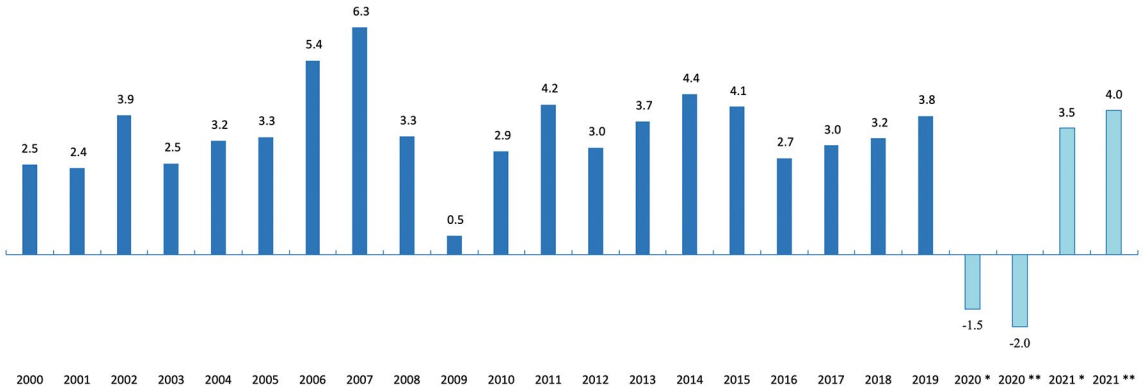
2.1.3 Economía nacional

Guatemala tiene una trayectoria histórica de crecimiento económico moderado y estable. En el período 2000-2019 presentó una tasa de crecimiento del PIB promedio alrededor del 3.5 %. La excepción fue el año 2009, cuando el país afrontó la crisis financiera mundial, reflejada en una desaceleración en el crecimiento económico de 0.5 % (Banguat, 2020a).

A inicios del 2020 se estimó una tasa de crecimiento superior al 3 %. Sin embargo, con la crisis de la covid-19, tal expectativa tendrá que reevaluarse previéndose una fase recesiva, al igual que las demás economías del mundo (figura 7). De acuerdo con las proyecciones de instituciones económicas nacionales e internacionales, la caída del PIB estaría entre el -1.5 % y el -2 %. Sin embargo, las proyecciones para 2021 están entre el rango positivo del 3.5 % y el 4 % (Banguat, 2020c) (figura 15). Cabe advertir que la recuperación económica tendrá complejidades derivadas de la recesión de las economías domésticas de los principales socios comerciales de Guatemala.

La crisis económica derivada resultará en impactos a corto, mediano y largo plazo. Entre los primeros destacan el cierre de empresas y mayor desempleo, tanto formal como informal y, como consecuencia, una reducción en los salarios e ingresos. A largo plazo, se prevé la reducción de la inversión privada y el aumento de la pobreza general y extrema. Esto resultaría en un deterioro de las capacidades productivas y humanas.

Figura 15
Guatemala: crecimiento real de la economía, 2000-2019 (proyecciones 2020 y 2021)



Nota. Proyecciones presentadas por el Banguat* en octubre 2020 y proyecciones presentadas por el FMI ** en octubre 2020. Fuente: elaboración propia con base en Banguat (2020a)[6], FMI (octubre 2020).

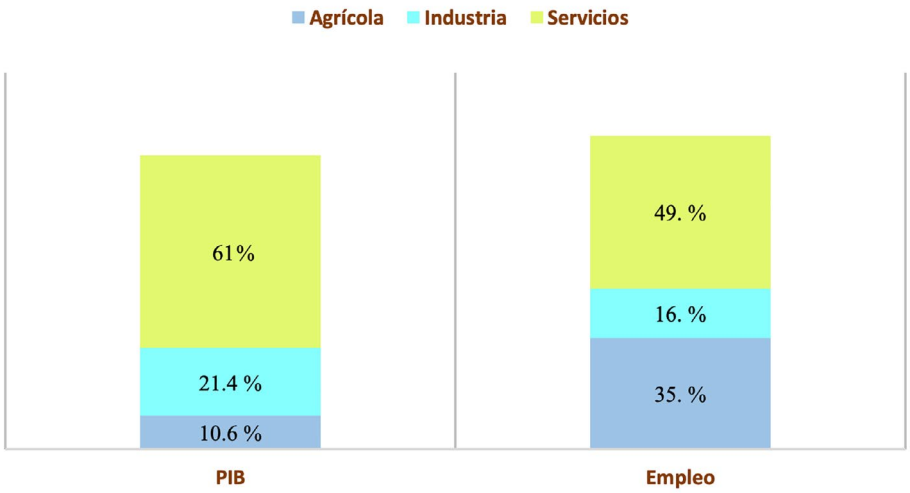
Con el objetivo de dimensionar el impacto económico de la crisis generada por la pandemia, a continuación, se examinará la estructura productiva guatemalteca en términos de su contribución al PIB y a la generación de puestos de trabajo.

El sector servicios es el de mayor peso a nivel económico, con una contribución del 61 % al PIB y absorbiendo el 49 % de la fuerza laboral (Banguat, 2020a) (figura 16). El turismo, comercio, restaurantes, hoteles y transporte han resultado afectados por las medidas de distanciamiento social, restricciones a la movilización y los horarios de toque de queda. Se estima que la

[6] Para el período 2000-2013, se usa el PIB real con año base 2001; mientras que para el período 2014-2019, el año de referencia es 2013.

manufactura se verá afectada en la medida que se cierren las cadenas de suministros a nivel internacional, ocurran contagios masivos a nivel local y, a mediano plazo, ante una posible reducción de la demanda.

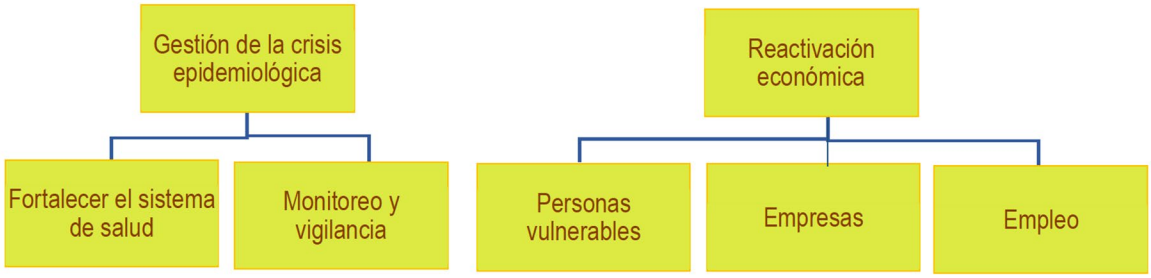
Figura 16
Guatemala: sectores del aparato productivo como porcentaje del PIB y del empleo total, 2018



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banguat (2020a).

Para mitigar los efectos de la crisis, es necesario adaptar las estrategias experimentadas en otros países al contexto nacional, aplicando un enfoque que combina varios instrumentos adecuados a las características de los problemas. El abordaje de la crisis requiere manejar la tensión entre salud y economía, como se presenta en el figura 17.

Figura 17
Enfoques para mitigar la crisis



Fuente: elaboración propia.

Por un lado, la *gestión de la crisis sanitaria* implica reducir la curva de contagios y fallecidos como prioridad para la población en general, e invertir en el sistema de salud, específicamente en infraestructura, equipamientos y sueldos para el personal; también garantizar el acceso a agua potable y saneamiento. La economía nacional no se dinamizará hasta que la pandemia esté controlada, por lo que la atención a las necesidades de salud es condición necesaria y prioritaria para todos los sectores productivos del país, en particular para evitar rebrotes de

la enfermedad que impliquen la restauración de las medidas más restrictivas y con mayores impactos económicos.[7]

Por otro, la *reactivación económica* debe estimular a los mercados internos, a las empresas y al consumo para que, sumados a la expansión del gasto público, se logre dinamizar el aparato productivo. Si los negocios quiebran, los empleos se perderán de forma permanente. Se recomienda enfocar hacia el 2021 acciones de apoyo a las empresas y a los trabajadores, así como asegurar la atención de las necesidades de los hogares y de las personas vulnerables.

En tal sentido, las diversas políticas, programas y proyectos que se impulsen para reactivar la economía y para avanzar en la protección social, precisan del impulso de un diálogo entre los sectores público, privado y trabajadores, como instrumento clave para abordar esta crisis y las diversas alternativas de salida.

Con relación a la política macroeconómica, se debe implementar de dos formas: en el corto plazo, debe ser expansiva para apoyar la reactivación y atender a la población vulnerable; pero, al mismo tiempo, debe estar enfocada en conservar la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo, manteniendo la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Durante el 2020, el gobierno de Guatemala implementó diferentes programas sociales y de apoyo económico, orientados a mitigar los efectos adversos en la población más vulnerable y a estimular la actividad económica. El monto total de la ampliación presupuestaria fue de GTQ14 610 millones (Minfin, 2020). Se estima que si se ejecuta el 100 %, habrá un estímulo del 2.5 % del PIB y un impacto en el déficit fiscal que oscilará cerca del 5.7 % con relación al PIB. Los programas y su asignación presupuestaria se detallan en la tabla 6.

Tabla 6
Montos y ejecución financiera del Programa de Emergencia COVID-19 en el 2020 (cifras en millones de quetzales y porcentajes)

Programa	Descripción	Responsable	Monto en millones	Porcentaje de ejecución
Programa Dotación Alimentaria y Prevención. Decreto 12-2020.	Población vulnerable, pequeños productores, en áreas de alta incidencia o riesgo/Insán.	MAGA, Mides	GTQ700	100 %*
Programa de Agricultura Campesina Decreto 12-2020.	Productores rurales, más de 58 mil hectáreas.	MAGA	GTQ39.13	0 %
Programa Bono Familia Decreto 13-2020.	GTQ1 mil por familia x 3 meses. Consumo eléctrico y vulnerabilidad.	Mides	GTQ6000	100 %
Programa de Adulto Mayor Decreto 12-2020.	GTQ400 mensuales. Mayores de 65 años en pobreza extrema.	Mintrab	GTQ50	46 %

[7] Esta sección se centra en el impacto económico.

Programa	Descripción	Responsable	Monto en millones	Porcentaje de ejecución
Subsidio a Tarifa Social de Energía Eléctrica Decreto 13-2020.	Más de 4 millones beneficiados.	INDE	GTQ270	100 %
Programa de Apoyo a Mipymes. Decreto 12-2020.	Créditos a tasas preferenciales para 1600 Mipymes.	Mineco	GTQ400	100 %
Fondo de Protección de Capitales. Decreto 12-2020.	Comerciantes, profesionales, empresas, cooperativas.	CHN	GTQ250	100 %**
Fondo de Protección del Empleo. Decreto 13-2020.	GTQ75 x día. Trabajadores con suspensión de contrato.	Mintrab, Mineco	GTQ1850	100 %
Fondo de Crédito para Capital de Trabajo, traslado al CHN. Decreto 13-2020.	Pymes, profesionales, trabajadores independientes. Montos hasta GTQ250 mil.	CHN	GTQ2730	84 %**
Programa de Remodelación e Infraestructura del Sistema de Salud. Decreto 12-2020.	Remodelación e infraestructura de hospitales y centros de salud.	MSPAS	GTQ800	84 %
Infraestructura de Salud. Decreto 20-2020.	Infraestructura de salud.	MSPAS	GTQ30	0 %
Equipo de Salud. Decreto 20-2020.	Adquisición de ventiladores, pruebas para detectar contagio de la covid-19 y equipo, trajes y materiales de protección personal (EPP).	MSPAS	GTQ370	74 %
Proyectos para la Reactivación Económica. Decreto 20-2020.	Obras nuevas en coordinación con la Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia —SCEP—.	Codedes	GTQ600	82 %
Subsidio a la Energía Eléctrica. Decreto 20-2020.	Subsidio a tarifa social de energía eléctrica.	INDE	GTQ360	100 %
Bono único a pensionados y jubilados del Estado. Decreto 25-2020.	Bonificación única a los jubilados y pensionados del Estado.	Mineco	GTQ150	100 %
Total			**GTQ14 599.13**	**74 %**

Nota. * Cifra de ejecución se refiere a traslado al Programa Mundial de Alimentos (PMA), quienes ejecutan. ** Cifra de ejecución se refiere a traslado de fondos al CHN, no a lo otorgado en créditos. Fuente: elaboración propia con datos de Minfin (2021). Actualizado al 7 de abril de 2021.

Los fondos fueron ejecutados a un ritmo lento, y con algunas deficiencias en cuanto a la selección de beneficiarios en el caso del bono familia, poniendo en riesgo su pertinencia social y económica.

La política monetaria fue activa durante el período de crisis del 2020. Los efectos de transmisión de la reducción de la tasa de interés y la flexibilización del encaje legal implican una expansión monetaria que permitiría una mayor dotación de crédito o dinero prestable en la economía, bajo el entorno de una tasa de interés baja. Los resultados de estas medidas dependerán de la eficiencia del mecanismo de transmisión de política monetaria y de las expectativas de los agentes económicos.

Guatemala enfrenta esta crisis con una precondición desfavorable en cuanto al mercado laboral. Existen elevados niveles de informalidad, y los bajos niveles de escolaridad conducen a limitadas capacidades para cambiar con facilidad entre las industrias que dejan de tener demanda a otras que potencialmente puedan crecer. El 71 % de empleados se encuentra en la informalidad, lo que representa un reto para hacer llegar apoyos monetarios y, además, los sitúa a ellos y sus familias en una posición más precaria en cuanto a la cobertura de la seguridad social. Esta característica, no permite dimensionar el impacto total que la pandemia ha provocado en el mercado laboral. Al analizar la cantidad empleados afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) en el sector privado, se observó una disminución del -3.7 % interanual en el mes de enero 2021, sin embargo, no se conocen las consecuencias en el sector informal.

La modalidad de teletrabajo puede implementarse con éxito y dependerá del tipo de trabajo, del acceso a Internet y del uso de computadoras personales, así como del tipo de empresa y su estructura organizacional. El uso de Internet es vital para continuar laborando y formándose, evitando en lo posible el contacto innecesario; así como para mantener las restricciones de movilidad impuestas.[8]

También se requiere avanzar en mejorar el funcionamiento de los servicios públicos de empleo, a fin de que cumplan el papel de enlazar de forma adecuada la oferta y la demanda de trabajo, y brindar formación para el trabajo. Estas acciones están desarrolladas a detalle en la sección sobre el empleo.

El cierre de empresas y el distanciamiento físico, ambas medidas necesarias para disminuir la cantidad de contagios en medio de la pandemia, tienen un costo elevado para la economía a corto plazo, ya que muchas empresas pequeñas y medianas no sobrevivirán sin los ingresos provenientes de las ventas, y quedarán sin la capacidad de poder pagar a proveedores, renta y salarios. En Guatemala, este aspecto es de suma importancia, ya que las Mipymes conforman el 99.3 % del total de empresas en el país y generan el 80 % de los empleos (Mineco, 2019, p. 1).

Para mitigar el impacto, existen estrategias que cada empresa puede adoptar, como el diversificar la fuente de ingresos, buscar nuevas oportunidades de negocio e identificar recursos que pueden ser readecuados. También pueden usar plataformas digitales para mejorar el alcance que tienen de los clientes. Pueden adaptar los procesos comerciales aplicando las medidas de higiene recomendadas y reorientar sus actividades para garantizar la continuidad del negocio, además de fomentar la comunicación con socios y empleados. Estas acciones deben ser complementadas con políticas económicas que tengan como objetivo mejorar el clima de negocios e incidan en elevar la productividad a mediano plazo.

Para alcanzar la efectividad de la asistencia financiera de los programas gubernamentales, las acciones a desarrollar implican focalizar la ayuda en los sectores productivos más afectados por la suspensión o reducción de operaciones como resultado de las medidas adoptadas para enfrentar la pandemia, especialmente en el comercio y la industria, por ser de los mayores generadores

[8] El tema correspondiente a la inversión en infraestructura digital se aborda en la sección de inversión.

de empleo. También se requiere agilizar los procesos para la aprobación de las solicitudes de créditos, debido a que muchas empresas tienen varios meses con sus operaciones reducidas o suspendidas por la pandemia, por lo que necesitan con urgencia una inyección de recursos para no cerrar definitivamente. También es importante la asistencia técnica y la capacitación para la operación de las empresas mientras persistan los contagios.

Para asegurar que las acciones lleguen a los hogares o empresas más necesitadas y mejorar el alcance de los proyectos, es posible integrar la ciencia de datos en los distintos ámbitos de análisis y monitoreo de programas.

Un aspecto por considerar en el caso de Guatemala es el impacto que la crisis puede tener en el sector agropecuario y en la seguridad alimentaria. Como se plantea en la dimensión social, el país no ha logrado reducir consistentemente los elevados índices de desnutrición aguda y crónica, los cuales pueden exacerbarse con la crisis actual y las amenazas del cambio climático.

Actualmente, el sector agropecuario sigue siendo el principal generador de empleo en Guatemala, con 2.7 millones de personas ocupadas (35 % del total en 2018) (Banguat, 2020a). Los efectos de la crisis en este sector pueden darse por las dificultades para la comercialización de los productos agrícolas, en virtud de las disposiciones de las autoridades nacionales para tratar de contener el avance de la pandemia. No se conoce la magnitud de las pérdidas que esta situación ocasiona, pero por tratarse de un sector con amplio número de productores de subsistencia, los efectos pueden ser significativos.

Para asegurar la disponibilidad de alimentos en el mercado nacional y la seguridad alimentaria de la población rural en pobreza que depende del agro, es fundamental que en el corto plazo se puedan reforzar las acciones de asistencia técnica y financiera a los productores, así como las orientadas a asegurar su acceso a los mercados.

Debido a las restricciones para prevenir los contagios masivos en los mercados, se requiere apoyar la incorporación de los productores a cadenas de comercialización alternativas que les permitan vender sus productos.[9]

[9] A manera de ejemplo, en Panamá existe el Instituto de Mercadeo Agropecuario, el cual es el encargado de promover el mejoramiento de los sistemas de mercadeo de la producción agropecuaria. El MAGA podría cumplir esta función por medio de alguna de sus dependencias actuales.

Crecimiento y estabilidad macroeconómica en un escenario global incierto

Resultado esperado. Mitigar el impacto de la covid-19, reactivar la economía y mantener la estabilidad macroeconómica.

Objetivo 1. Aumentar la eficiencia, priorización y transparencia en el gasto público utilizado para mitigar el impacto de la covid-19y reactivar la economía.

Objetivo 2. Impulsar esfuerzos coordinados dentro del sector público y entre los sectores público y privado para mitigar el impacto de la covid-19 y reactivar la economía.

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución[10]			Principales instituciones responsables	Viabilidad[11]		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Impulsar la concreción de acuerdos nacionales para reactivar la economía y avanzar en la protección social durante la pandemia de la covid-19.	Implementar políticas, programas, proyectos y planes enfocados en recuperar los empleos, dinamizar los sectores más afectados y proteger a la población vulnerable.	X	X	X	Mineco, Minfin, Mintrab, MAGA, Mides, pequeñas medianas y grandes empresas.			
2. Focalizar la ayuda en los sectores productivos más afectados por la suspensión de actividades, agilizar y simplificar los trámites para adquirir créditos y otros apoyos.	Hacer efectiva la asistencia financiera a las Mipymes.	X			Minfin, Mineco, Mides.			

[10] CP (corto plazo): en los siguientes cinco años; MP (mediano plazo): en los siguientes cinco a diez años; LP (largo plazo): en los siguientes diez a veinte años.

[11] Por viabilidad política (P) se entiende la probabilidad de que una acción se ejecute, sin generar tensiones o intensificar tensiones preexistentes, entre sectores de la sociedad con algún grado de poder (de arriba o de abajo). En este caso, la viabilidad depende no solo de la probabilidad de generar tensiones, sino del grado de poder de los sectores en cuestión. Una acción que genere tensiones entre dos sectores con poco poder tendrá más viabilidad política que una acción que genere tensiones entre dos sectores con mucho poder. Por viabilidad técnica (T) se entiende la probabilidad de que una acción se ejecute sin dificultades causadas por falta de personal, recursos, infraestructura, registros sociales, capacidad institucional o alguna otra carencia material que podría entorpecer el proceso. Por viabilidad financiera (F) se entiende la probabilidad de que una acción se ejecute sin dificultades causadas por falta de fondos o fuentes de financiamiento, o sin poner en riesgo fondos o fuentes de financiamiento existentes.

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución[10]			Principales instituciones responsables	Viabilidad[11]		
		CP	MP	LP		P	T	F
3. Proveer de asistencia técnica a las empresas para que tengan acceso a mercados y a cadenas de comercialización digitales.	Incentivar la producción y el consumo local e incorporar a los productores a cadenas de comercialización alternativas que les permitan comercializar sus productos.	X			Minfin, Mineco, MAGA, Mides, cooperativas, sindicatos, pequeñas, medianas y grandes empresas.			
4. Hacer más efectivo el programa de las transferencias monetarias.	Transferir de forma eficaz y eficiente recursos económicos a las personas que han sido más afectadas por la pandemia de la covid-19.	X			Mides y Minfin.			
5. Transparentar y divulgar la ejecución de los recursos públicos, en especial aquellos destinados a mitigar los efectos de la crisis de la covid-19.	Generar confianza en la ciudadanía y ganar credibilidad.	X			CGC, Mides, Minfin, Mineco.			
6. Realizar evaluaciones de impacto para los programas de crédito: Fondo para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes), Fondo de Protección de Capitales y Fondo de Crédito para Capital de Trabajo.	Medir la efectividad de las políticas públicas y realizar reajustes.	X	X		Minfin, Mineco, SIB.			

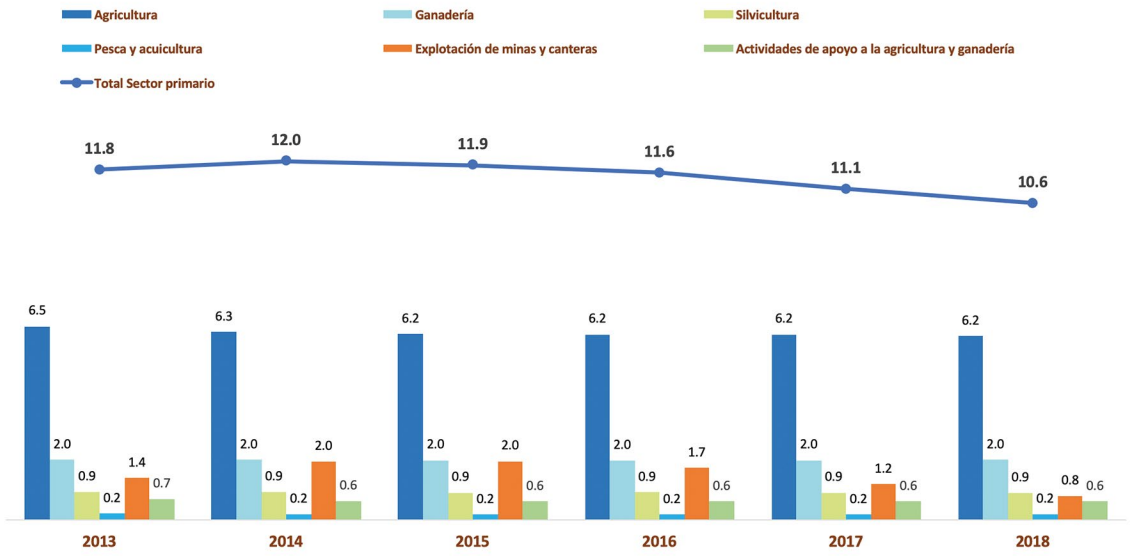
2.2 Sector real

2.2.1 Aparato productivo

2.2.1.1 Sector primario: agricultura

El sector primario incluye todas las actividades de producción de bienes agropecuarios, agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, y la explotación de minas y canteras. La figura 18 muestra la contribución del sector primario en la formación del PIB durante el último lustro. La agricultura tiene el mayor peso con respecto al PIB, con un promedio por encima del 6 %, seguido por la ganadería con un promedio de 2 %. La canasta exportadora del país se ha ido ampliando, y a las exportaciones de banano, café y azúcar se han sumado una variedad de productos clasificados como no tradicionales (Banguat, 2020a).

Figura 18
Sector primario como porcentaje del PIB, 2013-2018

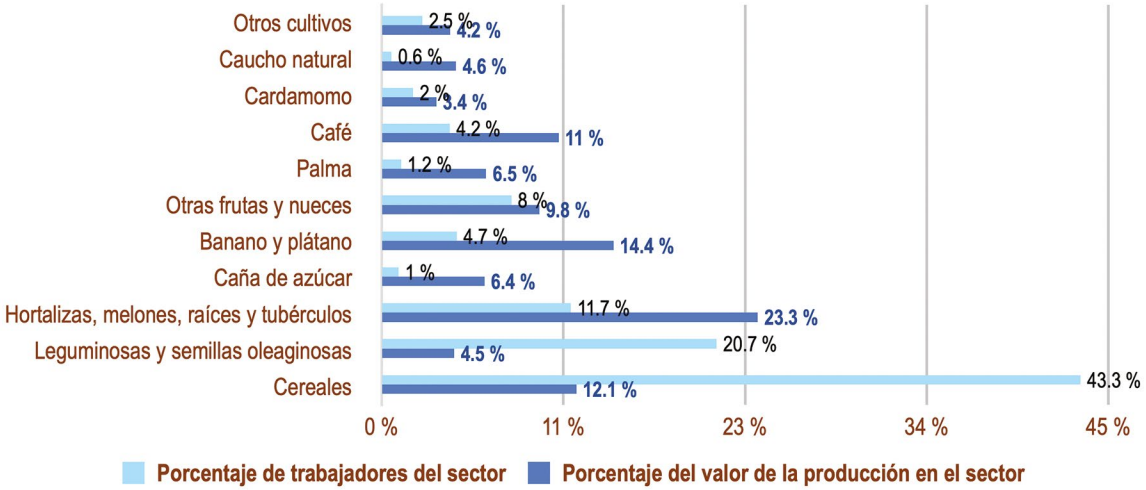


Fuente: elaboración propia con base en datos del Banguat (2020a).

El sector agrícola emplea a casi un tercio de la población ocupada, lo cual lo coloca como una de las actividades económicas más importantes del país, especialmente de las áreas rurales (INE, mayo de 2019). Al observar la figura 19, los cultivos que más aportan al PIB son las hortalizas, los melones, las raíces y los tubérculos, el banano, los cereales y el café.

Con relación al cultivo de cereales, es importante señalar que, aunque es la actividad que más empleo genera, a la vez es la que registra más trabajadores no remunerados, con un total de 56 % para 2018. A este cultivo le sigue el de las leguminosas, que genera 20 % de los empleos, pero a la vez registra a 26 % de trabajadores no remunerados (Banguat, 2020a).

Figura 19
Producción y empleo en la agricultura, como porcentaje del total de la producción agrícola y porcentaje que emplea, 2018



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banguat (2020a).

Tradicionalmente, se ha dicho que el sector agrícola en Guatemala se caracteriza por tener una estructura dual. Por un lado, hay un sector agroexportador, tecnificado y muy conectado a la economía mundial, que posee una gran cantidad de tierra en forma de latifundios, y se dedica principalmente a la producción y exportación de productos tradicionales, como el café, el banano y el azúcar, y a otros productos relativamente más recientes, como la palma de aceite, la piña y el melón. Por otro lado, hay un sector agricultor en donde predominan los minifundios, dedicado a la producción de granos básicos, como el frijol y el maíz, del cual depende la seguridad alimentaria de una gran parte de la población rural y urbana (Baumeister, 2019). Estudios más recientes han demostrado que esta visión dualista no es del todo correcta.

Estos han señalado, en particular, la conectividad de los pequeños y medianos agricultores con la economía global, el traslape que existe entre el sistema latifundista y el sistema minifundista, y la diversidad de estrategias que los campesinos utilizan para desenvolverse en la vida y buscar el bienestar para ellos y sus familias (Avancso, 1999, 2000, 2001, 2006 y 2007; Hurtado, 2008; Incer, 2018). De este reconocimiento se deriva un enfoque de políticas que privilegian potenciar y dinamizar tales estrategias en lugar de focalizarse únicamente en el acceso a la tierra. La dinamización de las economías campesinas requiere la combinación de un abanico de políticas (infraestructura vial, micro riego, créditos, acompañamiento exportador), tal como se propondrá más adelante.

La importancia del sector agricultor en la economía guatemalteca se puede ver en la tabla 7, la cual muestra que más del 80 % de la producción regional del aceite de palma, azúcar y café ocurre en Guatemala, Honduras y Nicaragua. Lo mismo ocurre con la producción de banano, que se da en su mayoría en Guatemala y Costa Rica. Paralelamente, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua producen más del 90 % del maíz y frijol de la región (División de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]-Faostat, 2020).

Tabla 7

Centroamérica: producción agrícola en 2018 (en toneladas y porcentaje)

País	Aceite (palma)	Azúcar (caña)	Bananos	Café (verde)	Frijoles (secos)	Maíz
Guatemala	875 000 (46.47 %)	35 568 207 (56.71 %)	4 026 547 (52.79 %)	245 580 (23.60 %)	253 037 (36.76 %)	1 921 936 (50.24 %)
El Salvador	--	7 046 001 (11.23%)	17 249 (0.23 %)	80 167 (7.70 %)	92 999 (13.51 %)	685 509 (17.92 %)
Honduras	650 000 (34.52 %)	5 526 000 (8.81 %)	671 251 (8.80 %)	481 053 (46.22 %)	127 755 (18.56 %)	704 747 (18.42 %)
Nicaragua	90 000 (4.78 %)	7 224 366 (11.52 %)	108 832 (1.43 %)	141 931 (13.64 %)	197 212 (28.65 %)	395 226 (10.33 %)
Costa Rica	250 194 (13.29 %)	4 421 210 (7.05 %)	2 528 788 (33.15 %)	85 340 (8.20 %)	11 713 (1.70 %)	5358 (0.14 %)
Panamá	17 900 (0.95 %)	2 931 395 (4.67 %)	274 898 (3.60 %)	6729 (0.65 %)	5637 (0.82 %)	112 446 (2.94 %)
Producción total en la región	**1 883 094 (100 %)**	**62 717 179 (100 %)**	**7 627 565 (100 %)**	**1 040 800 (100 %)**	**688 353 (100 %)**	**3 825 222 (100 %)**

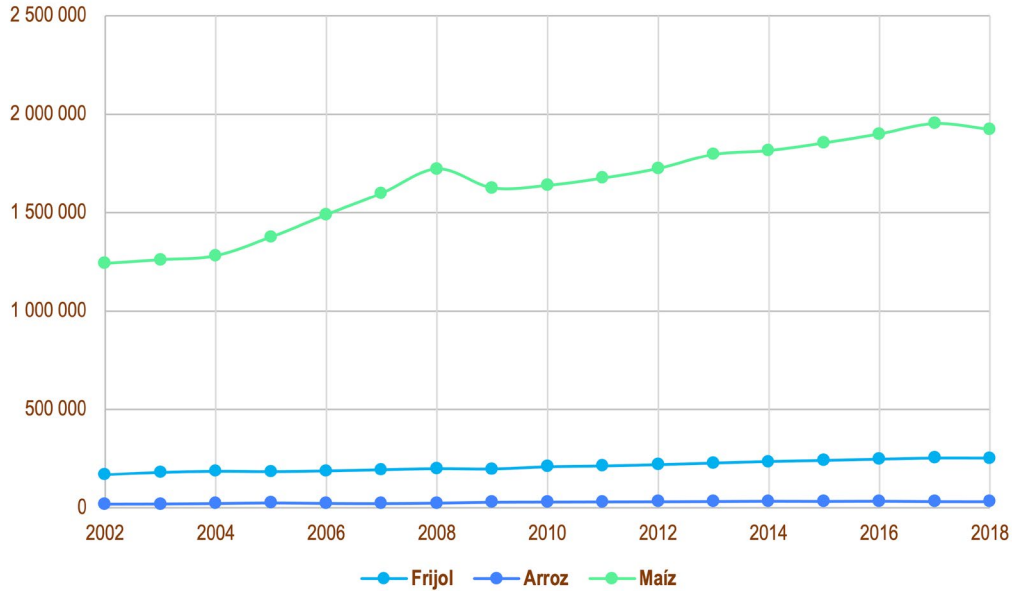
Nota. La variable utilizada fue «cultivos». Fuente: elaboración propia con base en datos de FAO-Faostat (2020).

La producción de alimentos basada en la agricultura familiar representa una oportunidad para disminuir los índices de desnutrición y malnutrición en Guatemala, y para colocar al país en la arena internacional como un productor de alimentos. Los Acuerdos de Paz brindaron especial atención a este asunto, reconociendo el déficit de alimentación como un problema de origen económico y gran proyección social, que necesita una urgente solución y tratamiento. Como se argumenta en la dimensión social, la alimentación tiene carácter de derecho humano y está incorporada a la normativa nacional en la Constitución e instrumentos internacionales. Según las cifras más recientes disponibles, uno de cada dos niños guatemaltecos menores de cinco años tiene desnutrición crónica, y la cantidad de personas subalimentadas no ha mejorada de forma significativa desde 2004 (FAO, 2019, p. 6).

Actualmente, se calcula que, a nivel nacional, hay aproximadamente 1 100 000 productores agropecuarios, quienes utilizan un tercio de la superficie cultivable del país y generan el 63 % del empleo dentro del sector agricultor. Además, producen entre el 60 % y el 70 % de los alimentos que consumimos a diario. El 45 % de ellos producen en superficies cultivadas menores a 0.71 hectáreas, mientras que el 47 % lo hace en superficies entre 1 y 10 hectáreas (FAO, 2019, p. 37). La producción de alimentos provenientes de la agricultura familiar es extensa e incluye principalmente maíz, frijol y arroz; pero también hortalizas, derivados lácteos y frutales. Como se puede observar en la figura 20, la producción de maíz sobrepasa significativamente a la producción de frijol y arroz, por lo que es quizás uno de los alimentos más importantes a considerar.

Figura 20

Producción de maíz, frijol y arroz, 2002-2018 (en toneladas)

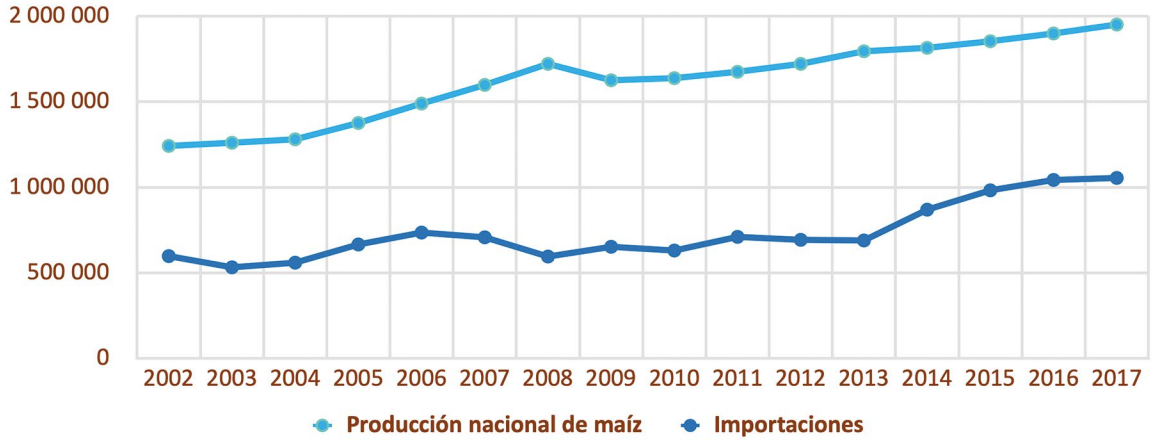


Nota. La variable utilizada fue «cultivos». Fuente: elaboración propia con base en datos de FAO-Faostat (2020).

En la figura 21 se observa que la producción nacional de maíz se enfrenta actualmente con una tendencia creciente de las importaciones. En promedio, las importaciones desde 2002 han representado aproximadamente el 30 % del total (volumen importado + volumen de producción nacional)[12] (FAO-Faostat, 2020). En cualquier caso, las crecientes importaciones podrían considerarse como una oportunidad para incrementar la producción nacional, especialmente en el marco actual de la pandemia de la covid-19.

Figura 21

Importaciones y producción nacional de maíz, 2002-2017 (en toneladas)



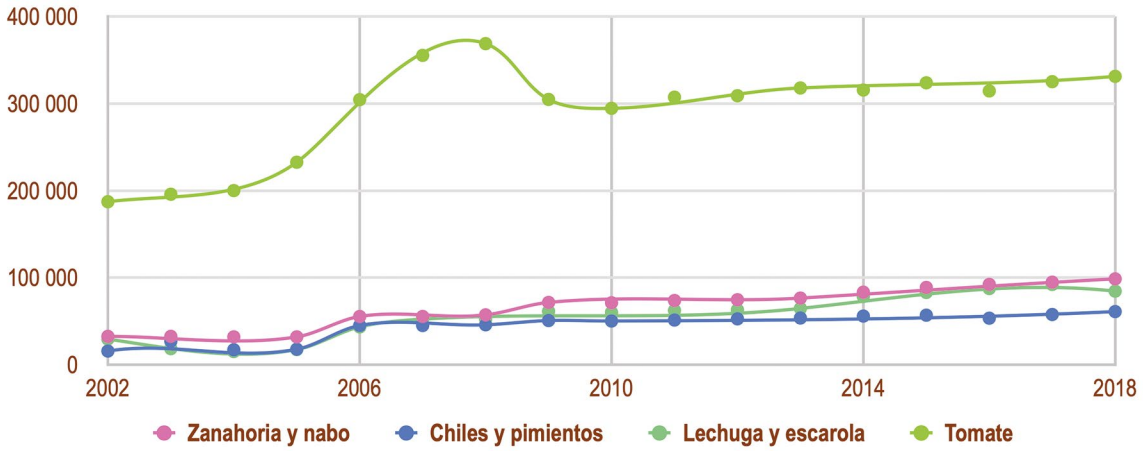
Nota. La variable utilizada fue «cultivos». Fuente: elaboración propia con base en datos de FAO- Faostat (2020).

[12] No obstante, estos datos deben tomarse con precaución, ya que la FAO no distingue entre maíz blanco y maíz amarillo.

Otro ámbito de producción en el país es el de las hortalizas y vegetales, en especial la producción de tomate, zanahoria, lechuga y chile pimiento. En la figura 22, se puede ver cómo la producción de tomate sobrepasa considerablemente a la producción de las otras tres, y presenta una tendencia creciente desde 2002.

Figura 22

Producción de hortalizas seleccionadas en Guatemala, 2002-2018 (en toneladas)



Nota. La variable utilizada fue «cultivos». Fuente: elaboración propia con base en datos de FAO-Faostat (2020).

En 2018, la producción de tomate sobrepasó las 300 000 toneladas, una cifra alta, especialmente al considerar que la producción total de la región centroamericana ese año fue de 583 964 toneladas (tabla 8). De hecho, en 2018 Guatemala fue el principal productor de tomate en la región, ya que produjo más del 50 % del total.

Tabla 8

Producción de tomate en países centroamericanos, 2018 (en toneladas)

País	Producción
Guatemala	331 338
Nicaragua	80 723
Honduras	76 567
Costa Rica	57 238
El Salvador	19 915
Panamá	18 183
Total	**583 964**

Nota. La variable utilizada fue «cultivos». Fuente: elaboración propia con base en datos de FAO-Faostat (2020).

A pesar de la producción y del gran potencial que tiene la agricultura familiar en el país, hay varios problemas que impiden que el sector se desarrolle en toda su potencialidad. En concreto, se identifican al menos cinco problemas relacionados con el financiamiento, la institucionalidad y los programas dirigidos a apoyar y fortalecer este sector. El Programa de Agricultura Familiar para

el Fortalecimiento de la Economía Campesina (Paffec) dirigido por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), es la política pública más concreta que se ha construido alrededor del tema hasta el momento. Sin embargo, se presentan los siguientes problemas:

Problema 1. La falta de financiamiento para que el programa funcione de forma adecuada. Aunque durante los últimos años el presupuesto del Estado ha incrementado considerablemente, el presupuesto del MAGA ha disminuido. En 2006, por ejemplo, el presupuesto de este Ministerio representaba el 4.64 % del presupuesto total del Estado; pero para 2019, había llegado a representar tan solo el 1.68 % (FAO, 2019, p. 65; Sistema de Contabilidad Integrada [Sicoin], 2020). Esta disminución afecta directamente al Paffec, ya que su presupuesto depende, en gran medida, de los ingresos corrientes del MAGA.

Problema 2. Falta de coordinación para la ejecución del programa. Actualmente, el MAGA tiene dos viceministerios con varias direcciones que trabajan el tema de la agricultura familiar: el Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Visan) y el Viceministerio de Desarrollo Económico y Rural (Vider). La falta de coordinación entre ambos afecta la ejecución del programa. Además, no hay coordinación entre el MAGA y otros actores gubernamentales y no gubernamentales. Coordinar con otros actores podría fortalecer el programa y ampliar su cobertura (Peláez y Juárez, 2016, pp. 36, 50-51).

Problema 3. La falta de acompañamiento técnico para los agricultores. A grandes rasgos, para implementar el Paffec, el MAGA se apoya en la Dirección de Coordinación Regional y Extensión Rural (Dicorer), la cual involucra a una red de extensionistas o personas que acompañan y adaptan el programa a las condiciones particulares de los agricultores. En la práctica, estos extensionistas conforman una red de apoyo para todo el personal del MAGA, no solo para el programa, por lo que están sobrecargados de trabajo y no pueden cumplir con todas las funciones que tienen asignadas (FAO, 2019, p. 91).

Problema 4. La falta de acceso al crédito para los agricultores. En general, la producción de cualquier producto agrícola requiere de una inversión inicial y de inversiones significativamente menores para el mantenimiento. De acuerdo con las cifras más recientes, de los 1 100 000 productores agropecuarios registrados, aproximadamente el 31 % vive en condiciones de pobreza extrema, mientras que el 41 % lo hace en condiciones de pobreza (FAO, 2019, p. 37). Estas condiciones de vida representan un claro obstáculo para la producción alimenticia dirigida al consumo nacional, y lo son más aún si se considera la exportación de alimentos a otros países.

Problema 5. La falta de articulación entre los actores que conforman las redes de producción. En general, las cadenas de valor de los productos provenientes de la agricultura familiar no están articuladas, un hecho que afecta principalmente a los pequeños productores, que son la base del sistema. Aunque son esenciales para el funcionamiento de un mercado bien articulado, los encadenamientos productivos también pueden tener efectos más sustanciales, ya que mejoran la eficiencia de la producción, aumentan el valor de los productos, e incluso pueden tener efectos importantes en la disminución de la pobreza (Dürr, 2015, pp. 80-83).

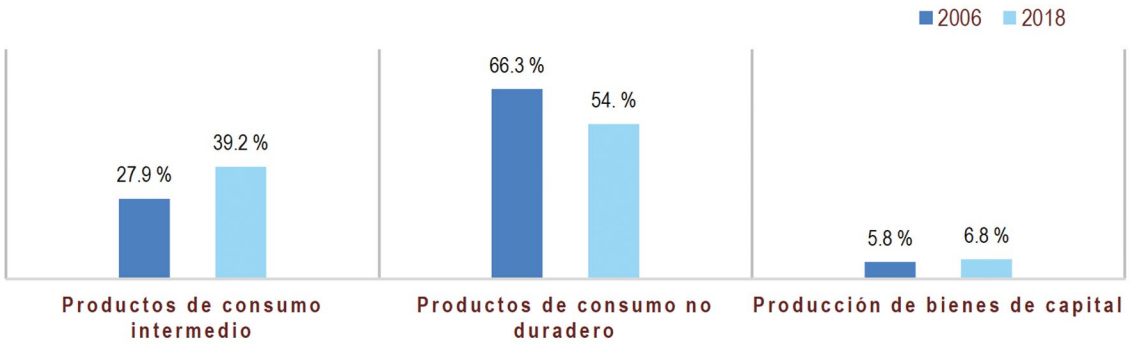
Es importante resaltar que el sector agropecuario es uno de los sectores más sensibles al cambio climático, por lo que se hace necesario implementar estrategias que permitan reducir los efectos de este de manera diferenciada para cada tipo de agricultura, territorio y tipo de agricultor. Algunos de los problemas que se espera tendrán que enfrentar es la reducción en la disponibilidad de agua, el cambio en los patrones de lluvia, plagas y enfermedades recurrentes y nuevas, y una mayor incidencia de eventos hidrometeorológicos extremos (sequías y eventos intensos de lluvias).

2.2.1.2 Sector secundario: industria

El sector secundario comprende las actividades de producción de bienes industriales, manufactura y construcción, e incluye el suministro de electricidad, agua y saneamiento. La industria manufacturera representa el 14.2 % del PIB y emplea al 10 % de la población ocupada, lo cual la coloca como la tercera actividad económica que más trabajadores emplea en Guatemala (Banguat, 2020a).

Como se puede observar en la figura 23, el sector manufacturero destina el 54 % de su producción hacia bienes de consumo no duradero, en donde se sitúan los alimentos y las bebidas, que representan el 6.8 % del PIB. Los bienes para consumo intermedio han incrementado su peso en el PIB, lo cual está asociado con el creciente dinamismo de la fabricación de textiles y calzado. Finalmente, la producción de bienes de capital o durables ha registrado un leve aumento. Estos bienes son necesarios para incrementar los niveles de producción a largo plazo. Para producirlos se deben aprovechar los encadenamientos productivos que generen una estructura económica integrada, capaz de producir nuevos y mejores productos, y mejorar el acceso y la adaptación de tecnologías.

Figura 23
Utilización interna de los bienes de la industria manufacturera, 2006 y 2018 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banguat (2020a).

Según los datos más recientes del abastecimiento del mercado interno de manufactura, aún queda un margen de 50 % para que el mercado interno cubra los productos manufacturados que el país actualmente importa (Banguat, 2020a).

En términos laborales, aunque en 2017 el sector registró cierto dinamismo en la creación de empleo, con una tasa de crecimiento anual de 3.7 % para 2017, todavía está por debajo de la tasa de crecimiento promedio de 4.4 % registrada en América Latina y el Caribe ese mismo año (BM, 2020c). Así, «existe una oportunidad para mejorar la capacidad tecnológica de las empresas manufactureras e incrementar el empleo» (esta oportunidad se había indicado en el 2014, en el estudio del Banco Mundial titulado: ADN económico de Guatemala: capturando crecimiento con una sección de enfoque sobre empleo) (BM, 2014, p. 47).

Para analizar los elementos que podrían estimular procesos de transformación productiva hacia bienes y servicios más sostenibles y con mayor valor agregado, se requiere identificar los obstáculos que tiene este sector y sus fortalezas. Según los resultados de la encuesta Enterprise Survey (BM, 2020c), en la tabla 9, el 51.9 % de las empresas del sector brindan capacitación formal a sus empleados. Aunque esto podría parecer positivo, es el resultado de la falta de

formación adecuada de la fuerza de trabajo, reflejada en las respuestas como obstáculo para los negocios. Como resultado, las empresas deben incurrir en la necesidad y en los costos de dar capacitación interna. Desde el ámbito de la seguridad, las empresas reportan pérdidas de un 27 % debido al robo o vandalismo, cifra mayor a la del 17.2 % registrada en los otros países.

Desde el ángulo de las fortalezas, el sector evidencia niveles elevados de financiamiento para inversión y capital de trabajo brindado por la banca privada.

Con el tema relativo a regulaciones, es evidente la necesidad de reducir la burocracia y disminuir la cantidad de días promedio en la obtención de licencias de operación. En el ámbito de infraestructura, se observa cierta fortaleza en el suministro de electricidad y en el acceso al agua. Como se verá más adelante, también se evidencia que la infraestructura vial es inadecuada por su baja calidad, reflejada por el porcentaje de productos perdidos por daños en el transporte dentro del territorio nacional. Esto conlleva elevados costos para todos los sectores, no solo para la industria manufacturera, ya que una infraestructura vial incompleta y en mal estado incrementa los costos del transporte de bienes dentro del territorio nacional.

Tabla 9
Características de empresas del sector de manufacturas comparadas con América Latina y el Caribe y el resto de los países, 2017

Ámbito	Características	Guatemala	América Latina y el Caribe	Resto de países
Capital humano	Porcentaje de empresas que ofrecen capacitación formal.	51.9	41.7	31.4
	Años de experiencia en el sector de la empresa del gerente principal.	28.9	21.7	19
Infraestructura	Número de cortes de electricidad en un mes típico.	1.2	2.1	5.8
	Número promedio de cortes de agua en un mes típico.	0.4	0.6	1.1
	Porcentaje de productos enviados al mercado nacional, perdidos debido a roturas y deterioros.	2.3	1.1	1.3
Crimen	Porcentaje de empresas que enfrentan pérdidas debido al robo o vandalismo.	27.2	21.1	17.2
Regulaciones	Días promedio en la obtención de licencias de operación.	60.6	34.6	27.6
	Días promedio en la obtención de licencias de importación.	14.4	20	15.5
Financiamiento	Porcentaje de empresas cuyas solicitudes de préstamo fueron denegadas recientemente.	0.4	6.4	10.2
	Porcentaje de empresas que usan los bancos para financiar inversiones.	43.8	42.6	27.9
	Porcentaje de la inversión financiada internamente.	41.7	57.1	70.1
	Porcentaje de la inversión financiada con préstamos bancarios.	32.3	26.8	16
	Porcentaje del financiamiento bancario de capital de trabajo.	21.1	17.4	12.6

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2020c).

2.2.1.3 Sector terciario: servicios

El sector terciario es el que más dinamismo ha registrado durante los últimos años. Como refleja la figura 24, está compuesto por una diversa gama de actividades heterogéneas, entre las cuales se encuentran el comercio al por mayor y al por menor y todo tipo de servicios, incluidos los relacionados con el turismo y la administración pública. En total, este sector genera el 49 % del empleo en Guatemala (Banguat, 2020a).

Con respecto al comercio, este representa el 18 % del PIB y concentra el 19.6 % del empleo total en el país. Se caracteriza por tener bajas barreras de entrada y salida, y por ser un importante generador de empleo informal. De hecho, el 60 % de los trabajadores independientes del sector terciario se dedican al comercio (Banguat, 2020a). Esta actividad muestra cambios en las últimas décadas como resultado de los avances tecnológicos y la globalización, que han modificado los patrones de consumo y favorecido el surgimiento del comercio electrónico.

Hoy en día, una persona con acceso a la Internet puede comprar y vender desde cualquier parte del mundo. Paradójicamente, la covid-19 ha fortalecido esta tendencia, ya que, en medio de la crisis, los medios digitales han sobresalido por su papel como los principales canales de ventas que han mantenido con vida a las pequeñas y medianas empresas.

Figura 24
Sector terciario como porcentaje del PIB y aporte porcentual al empleo total, 2018



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banguat (2020a).

Con relación al sector de servicios, este muestra la incorporación de nuevas actividades. Está compuesto por rubros de exportación de servicios de finanzas, logística, recursos humanos, telecomunicaciones, entretenimiento, desarrollo de aplicaciones de *software*, turismo de bienestar y salud, industrias creativas, de la llamada economía naranja (que incluye la creatividad y el arte), entre muchas otras.

La tecnología digital ha posibilitado el acceso a todo tipo de comunicación de forma sencilla y rápida, sin necesidad de desplazamiento. En este contexto, surge la tercerización de servicios, el llamado Sector de Subcontratación de Procesos de Negocios (BPO, por sus siglas en inglés).

Según la página web de la gremial de BPO en Guatemala, en el 2016 la industria generó 36 500 empleos directos en el país, y está considerada como una de las actividades con mayor potencial para generar empleo debido al crecimiento de la tercerización de servicios a nivel mundial (BPO Guatemala, 30 de septiembre de 2020). Actualmente, esta industria ofrece servicios como soporte técnico, mercadeo, finanzas y contabilidad, entre otros.

Uno de los sectores más afectados por la crisis debido a la covid-19 en el mundo ha sido el turismo, el cual aporta al PIB entre el 6 % y el 8 %; asimismo, es el tercero en la aportación de divisas después de las exportaciones y las remesas (Banguat, 2020a). La ubicación geográfica, la diversidad de climas, la historia y las riquezas culturales y naturales del país lo colocan como un sector con un potencial para el futuro. En cuanto a los turistas, las personas que más visitan Guatemala provienen, en orden descendente de: El Salvador, Estados Unidos, Canadá y de algunos países europeos (Inguat, 2018, p. 5).

Dadas las nuevas condiciones, es necesario ver el potencial a nivel interno que el sector turismo provee para el diseño de políticas que logren impulsarlo. En general, este sector ha sido afectado por la seguridad, la infraestructura, el desarrollo de servicios y por la escasa promoción interna. Aun así, en el año 2018, 17.4 millones de personas hicieron turismo interno, una cifra que refleja el potencial de la demanda interna y el papel, que pueden jugar las empresas vinculadas a los servicios de alojamiento y comida (Inguat, 2018, p. 5).

En las cifras de visitantes por departamento, destaca Sacatepéquez, que capta el 32.1 % del total del turismo interno, siendo Antigua Guatemala el principal sitio de interés. Le siguen Chiquimula, con 12.3 %; Escuintla, con 9.5 %; Quetzaltenango, con 7.4 %; Guatemala, con 7.2 % y Sololá e Izabal, con 7 % cada uno. Estos departamentos acumulan el 65.6 % del total de los ingresos producidos por el turismo interno en Guatemala (Inguat, 2018, p. 7).

Fomento de la actividad productiva

Resultado esperado. La producción de bienes manufacturados satisface al menos al 60 % de la demanda interna, y la seguridad alimentaria de la población está garantizada por la producción nacional.

Objetivo 1. Elevar la productividad agrícola.

Objetivo 2. Elevar el valor agregado de los productos manufacturados.

Objetivo 3. Fortalecer el mercado interno.

Acción principal	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Fortalecer financieramente el Paffec.	Fortalecer la ejecución de los proyectos y planes del Paffec.	X	X		MAGA, Minfin, SAT, Segeplán, ministerios y secretarías de Estado.			
2. Mejorar la coordinación interinstitucional y con actores no gubernamentales para implementar el Paffec.	Unir esfuerzos con instituciones gubernamentales y no gubernamentales para implementar con efectividad el Paffec.	X	X		MAGA, Minfin, Segeplán, ONG, cooperación internacional.			
3. Crear una red de extensionistas rurales enfocada exclusivamente en la agricultura familiar.	Brindar el acompañamiento técnico necesario para que los agricultores familiares mejoren la producción de bienes transables y agregar valor.	X			MAGA, Minfin.			
4. Crear instrumentos financieros para fortalecer a la agricultura familiar.	Brindar el apoyo financiero necesario para que los agricultores familiares puedan mejorar la producción de bienes transables y agregar valor.	X			MAGA, Minfin, CHN, Fonagro.			
5. Articular cadenas de valor para la producción, el procesamiento, la comercialización y la exportación de productos provenientes de la agricultura familiar.	Fortalecer al sector de la agricultura familiar y posicionarlo como eje principal para la producción bienes.	X	X	X	MAGA, Minfin, Agexport.			

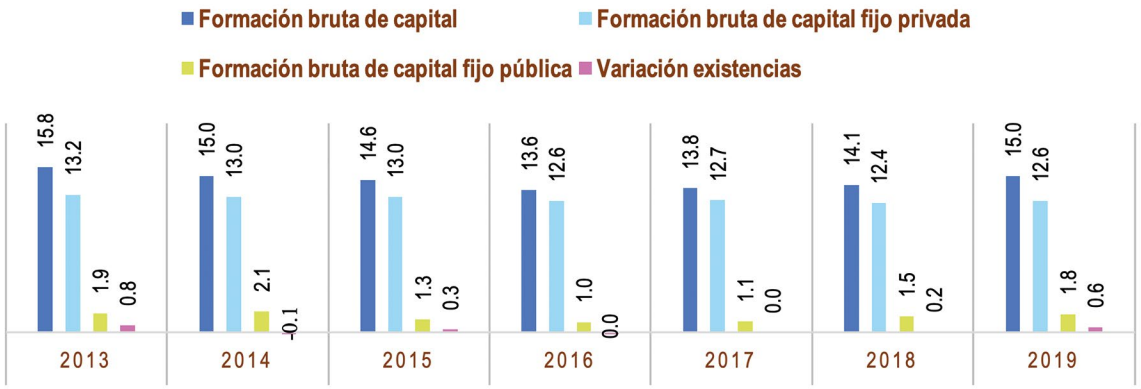
Acción principal	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
6. Contribuir con la aprobación del anteproyecto de Ley de Agricultura Familiar (Iniciativa No. 4947) por parte del Congreso de la República.	Institucionalizar la agricultura familiar como la principal fuente de alimentos y exportaciones de productos agrícolas del país.	X			MAGA, Congreso de la República.			
7. Posicionar al país como un referente nacional e internacional de atractivo turístico (ecológico, cultural, deportivo) nacional y extranjero.	Mejorar los ingresos del sector turístico.	X	X	X	Inguat.			
8. Fomentar los encadenamientos productivos, vinculando las inversiones extranjeras con proveedores locales a través de esfuerzos de emparejamiento, certificaciones y estándares de calidad.	Aumentar el valor agregado de la industria manufacturera.	X	X	X	Mineco, Pronacom.			
9. Crear un portal electrónico de comercio que aglutine a microempresarios y les provea de la plataforma de comercio en línea de forma segura.	Facilitar el comercio de las Mipyme.	X			Mineco.			
10. Crear un programa de capacitación técnica de acuerdo con las necesidades detectadas del sector BPO.	Impulsar el sector servicios.	X			Mineco.			
11. Impulsar campañas a favor del turismo interno y el consumo de productos locales.	Fortalecer los mercados internos.	X	X	X	MAGA, sectores de pequeños y medianos productores, municipalidades.			

2.2.2 Inversión

La inversión es el principal determinante en el crecimiento económico y uno de los mecanismos para impulsar el desarrollo inclusivo de un país. Tal como puede observarse en la figura 25, la inversión pública ha disminuido durante las últimas dos décadas, y hoy en día, gran parte de la inversión total proviene del sector privado. La formación de capital de los últimos siete años ha rondado entre 16 % y 13 % del PIB, con el punto más bajo registrado en el año 2016 (13.6 %) (Banguat, 2020a).

El aporte del sector privado ha representado entre 13 % y 12 % del PIB, mientras que el del sector público ha sido de entre el 2 % y 1 % del PIB.

Figura 25
Inversión total, privada, pública y variación en existencias, 2013-2019 (como porcentaje del PIB)



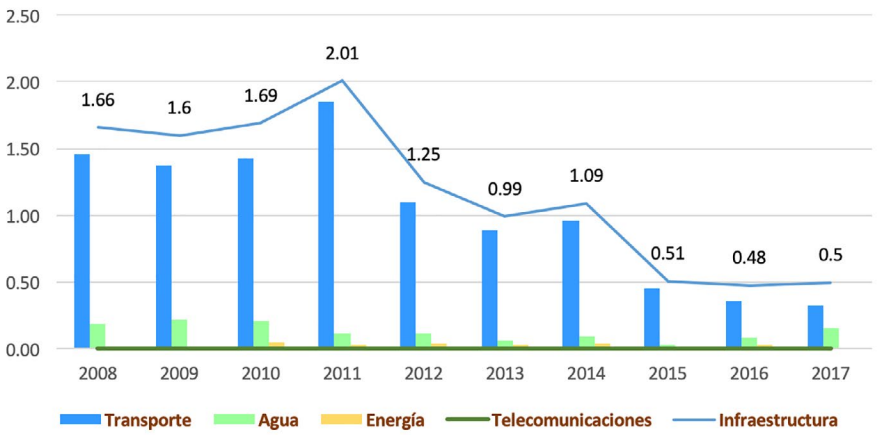
Fuente: elaboración propia con base en datos de Banguat (2020a).

2.2.2.1 Infraestructura productiva

La inversión en infraestructura es uno de los elementos fundamentales en la formación bruta de capital fijo, el cual es necesario para el desarrollo de los activos (energía, transporte, telecomunicaciones, agua potable y saneamiento), factores clave en la producción de bienes y servicios. Estos son los insumos básicos para generar los servicios que las empresas requieren para producir, y la ciudadanía para vivir una vida saludable y productiva. La inversión en infraestructura también mejora la competitividad del país, la productividad total y sectorial; además puede tener impactos positivos en el consumo e ingresos de los hogares.

Al analizar la inversión pública en infraestructura productiva, se observa una caída en todos los sectores a partir del 2011, hasta llegar a un 0.5 %. El rubro más importante al que se le destina la mayor cantidad de recursos es el sector transportes (carreteras); mientras que los sectores de energía, telecomunicaciones y agua (drenajes) recibieron montos marginales (Infralatam, 2020) (figura 26).

Figura 26
Inversión pública en infraestructura productiva y por sectores, 2008-2017 (como porcentaje del PIB)

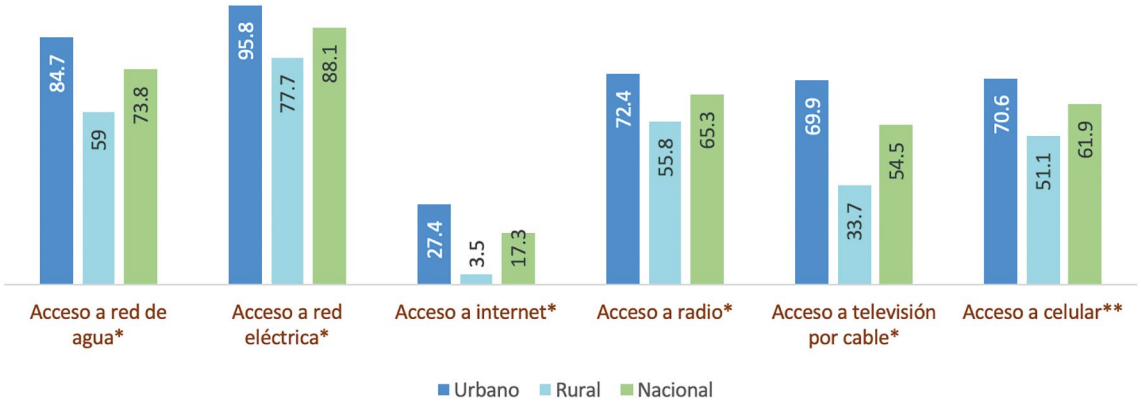


Fuente: elaboración propia con base en datos de InfraLatam (2020).

En términos del acceso a telecomunicaciones, agua y energía eléctrica, los datos del Censo de 2018 son reveladores. Como se puede observar en la figura 27, el 73.8 % de los hogares guatemaltecos tiene acceso a una red de agua dentro de su hogar. Sin embargo, existe una brecha entre el área urbana y rural, ya que el primero reporta 84.7 % de cobertura, mientras que en el segundo es de 59 % (INE, 2019b).

En lo que se refiere al acceso a electricidad, se observa el mismo patrón. El 88.1 % de los hogares guatemaltecos reportaron tener acceso, pero en el área urbana la cobertura es de 95.8 %, mientras que en el área rural es de 77.7 %. Uno de los peores indicadores es el acceso a la Internet. A nivel nacional, solamente el 17.3 % de los hogares están conectados a la red. Al igual que con los anteriores, el acceso en el área urbana es mayor (27.4 %) que en el área rural (3.5 %). En cuanto al acceso a servicio de celular, se observa que el 61.9 % de las personas indicaron haber utilizado un celular. En este caso, el 70.6 % de la población urbana tiene acceso al servicio, mientras que en el área rural el acceso es de 51.1 % (INE, 2019b).

Figura 27
Acceso a telecomunicaciones, agua y energía eléctrica, 2018 (en porcentajes)



Nota. * hogares que tienen acceso ** personas que tienen acceso. Fuente: elaboración propia con base en datos del INE (2019b).

La inversión pública se encuentra distribuida de manera desigual. En el periodo 2008-2012, 125 municipios acumulan GTQ1057 *per cápita* ejecutados; estos se caracterizan por tener pobreza alta (73.5 %) y población mayoritariamente indígena (92.8 %). La cara opuesta son otros 58 municipios que han acumulado GTQ1482.3 per cápita; se caracterizan por bajos niveles de pobreza (35 %) y población mayoritariamente no indígena (96.9 %) (figura 28).

Figura 28

Inversión pública per cápita, porcentaje de pobreza y de población indígena (2008-2012) (en quetzales de 2007)*



	Conglomerado			
	1	**2**	**3**	**4**
Población indígena (%)	4.01	9.1	57.28	92.79
Pobreza (%)	35	59	51.9	73.5
Inversión asignada	2899.2	2575.5	2424.8	2220.8
Inversión ejecutada	1482.3	1,244	1207.4	1057.2
Número de municipios	58	103	44	125

Nota. * conglomerados en base a pobreza (P), inversión (I) y etnia (E). Los municipios de Raxhuhá y Unión Cantinil fueron creados posterior a la elaboración del Censo de Población 2002, por lo que no entran en el análisis de conglomerados.Fuente: tomado de Zapil (2015).

Al comparar los niveles de pobreza municipal con la inversión pública, es evidente que los municipios con los más altos porcentajes de pobreza y población indígena son los que a su vez reciben menores cantidades de inversión. Estos comprenden una buena parte de los municipios de los departamentos de Quiché, Alta Verapaz, Baja Verapaz, San Marcos (principalmente en el área del altiplano), y los municipios de El Estor y Livingston, en Izabal (Zapil, 2015, p. 55).

2.2.2.2 Infraestructura vial

Guatemala tiene una infraestructura vial que no llega a todos los rincones del país. De acuerdo con las cifras disponibles más recientes, el país tiene tan solo 1 km de carretera por cada 1000 habitantes, el índice más bajo de Centroamérica. Le siguen El Salvador y Honduras, con 1.08 y 1.54 km,

respectivamente; Panamá y Nicaragua, con poco más de 3.5 km por cada 1000 habitantes. Costa Rica tiene el índice más alto de la región, con 7.81 km por cada 1000 habitantes (BM, 2020a) (tabla 10).

En términos de densidad por superficie territorial, la situación es similar. Guatemala tiene casi 16 km de carreteras por cada 100 km2 de superficie, cuando el promedio en la región es de 29.45 km por cada 100 km2. En este caso, Honduras tiene un índice un poco más bajo que el de Guatemala, pero todos los demás países tienen índices más altos (en especial Costa Rica) (BM, 2020a).

Tabla 10
Población, superficie y carreteras en países de Centroamérica

País	Población	Superficie (en km)	Carreteras (en km)	km/ 1000 habitantes	km/ 100 km2
Guatemala	17 250 000	108 888	17 440	1.01	16.02
El Salvador	6 421 000	21 041	6918	1.08	32.88
Honduras	9 588 000	112 492	14 742	1.54	13.10
Nicaragua	6 466 000	129 999	23 897	3.70	18.38
Costa Rica	4 999 000	51 100	39 018	7.81	76.36
Panamá	4 177 000	75 517	15 137	3.62	20.04

Fuente: elaboración propia con base en datos del BM (2020a).

Además de su cobertura insuficiente, la red vial se encuentra en malas condiciones. Como se puede observar en la tabla 11, más del 50 % de la red está conformada por caminos de terracería y rurales (57.23 %). El resto se distribuye casi en su totalidad en caminos de asfalto (40.99 %). Solamente 1.77 % de la red existente está conformada por caminos de pavimento (BM, 2020a).

Tabla 11
Composición de la red vial por tipo de material, 2020 (en kilómetros y porcentajes)

Tipo de material	Km	Porcentaje
Pavimento	308.95	1.77 %
Asfalto	7149.31	40.99 %
Terracería	5433.11	31.15 %
Caminos rurales	4548.85	26.08 %
Total	**17 440.23**	**100.00 %**

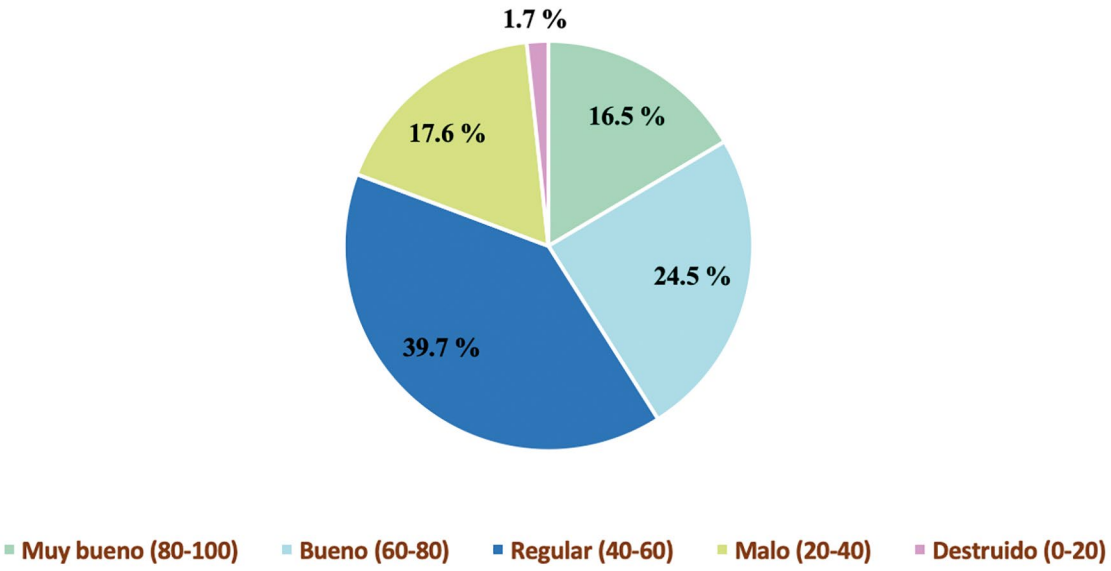
Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección General de Caminos (DGC), citados en Fundesa (s.f.b, p. 10).

El mal estado de la infraestructura vial se puede comprobar con el «Índice de Condición de Pavimento (PCI, por sus siglas en inglés), una medida entre 0 y 100» (Fundesa y Cacif, 14 de noviembre de 2017, p. 24), en donde 100 representa un tramo nuevo. De acuerdo con la planificación operativa anual 2019, de la Unidad Ejecutora de Conservación Vial (Covial), los tramos pavimentados variaban significativamente en cuanto a su PCI.

> De un total de 5690.15 km pavimentados, más del 50 % registraban un PCI de 60 o menos, lo cual significaba que necesitaban mantenimiento mayor o incluso una rehabilitación o reconstrucción total. Tan solo 41 % del total de carreteras pavimentadas estaba en estado bueno y muy bueno y requería mantenimiento menor o preventivo» (Covial, 2019, p. 16) (figura 29).

Esta clasificación es importante, ya que a medida que una «carretera se deteriora, el costo para mantenerla puede llegar a ser hasta siete veces el costo original (el costo de mantener una carretera con un PCI de 60 o más)» (Fundesa y Cacif, 14 de noviembre de 2017, p. 25).

Figura 29
Índice de Condición de Pavimento de tramos pavimentados en Guatemala, 2015

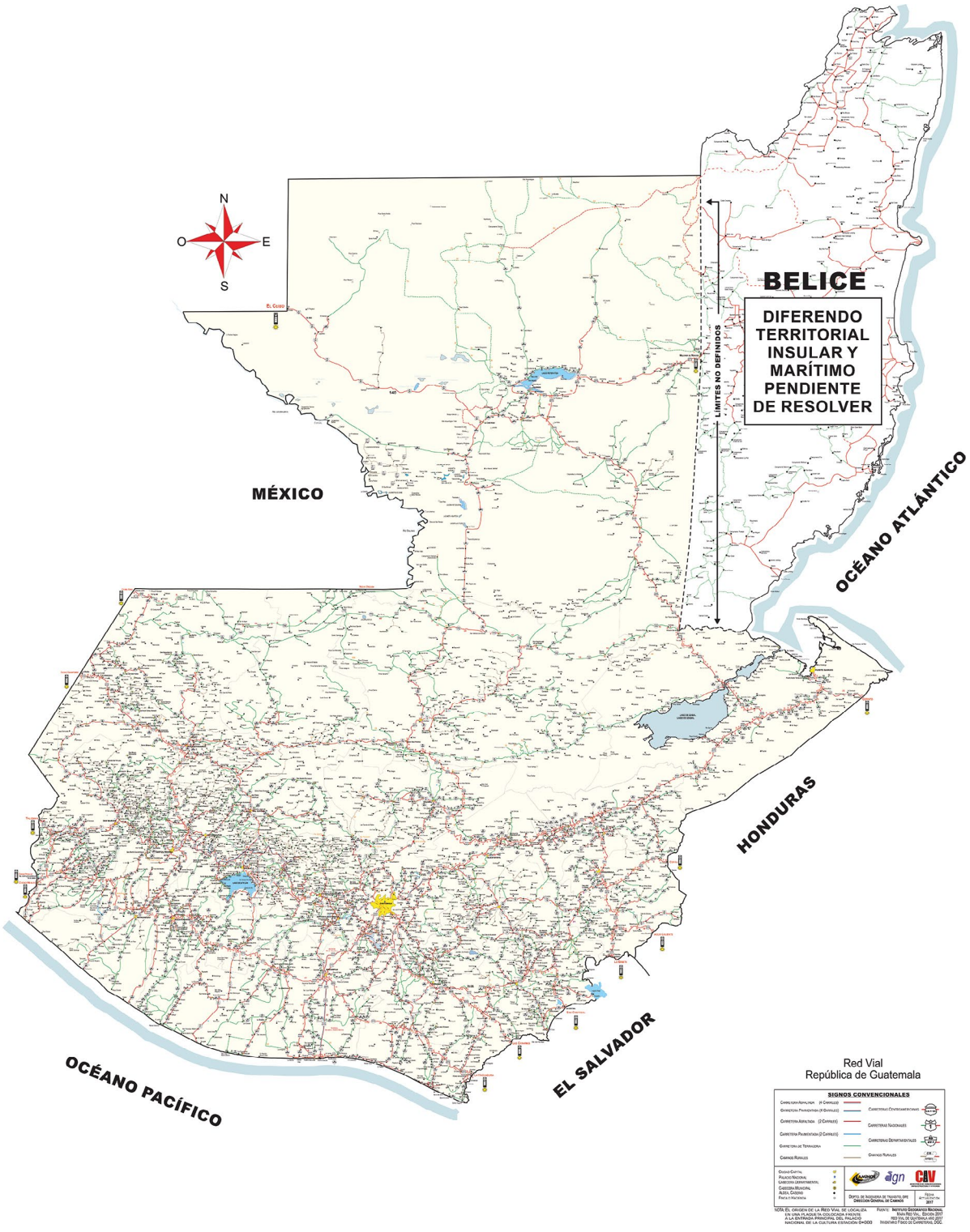


Fuente: adaptación propia con base en datos de Covial (2019, p. 16).

La infraestructura vial de Guatemala, además de ser insuficiente y estar en mal estado, se encuentra distribuida de una forma desigual.

En la figura 30 se muestra que la red vial primaria asfaltada cubre las áreas del centro, sur, oriente y norte de Guatemala; mientras que la región de occidente está cubierta principalmente por tramos de terracería de la red primaria y por la red secundaria (que también cuenta con varios tramos de terracería).

Figura 30
Red vial primaria y secundaria de Guatemala, 2017



Fuente: Dirección General de Caminos (2021).

La distribución desigual de la infraestructura vial también se refleja en el Índice de Acceso Rural (RAI, por sus siglas en inglés), una medida que expresa el porcentaje de población rural que vive a 2 km o menos de una carretera, que puede utilizarse en cualquier época del año.

De acuerdo con la última cifra registrada en el año 2000, «Guatemala contaba con un RAI de 55 %, lo cual la ubica en la posición 121 de los 172 países considerados para el análisis» (BM, 2006). Esto significa que, en ese entonces, solo el 55 % de la población rural vivía a 2 km o menos de una carretera en buen estado. Con el crecimiento de la población y el deterioro de las carreteras en los últimos veinte años, este porcentaje probablemente es más bajo hoy en día.

La poca cobertura y el mal estado de las carreteras tienen varios efectos en la economía nacional, en especial en la logística comercial, el precio de los alimentos, la productividad, el consumo y el turismo (Fundesa, s.f.a., p. 19).

De acuerdo con el Índice de Desempeño Logístico (IDL),[13] una medida de la calidad de la infraestructura usada para el comercio, basada en encuestas a agentes transportistas, en 2018, Guatemala tenía el peor sistema de infraestructura vial de toda Centroamérica, con un IDL de 2.2. Sin embargo, es importante notar que todos los países, con la excepción de Panamá, registraron índices similarmente bajos (tabla 12).

Tabla 12
Índice de desempeño logístico para países centroamericanos, 2018

País	Índice de desempeño logístico
Guatemala	2.2
El Salvador	2.25
Honduras	2.47
Nicaragua	2.499
Costa Rica	2.49
Panamá	3.13

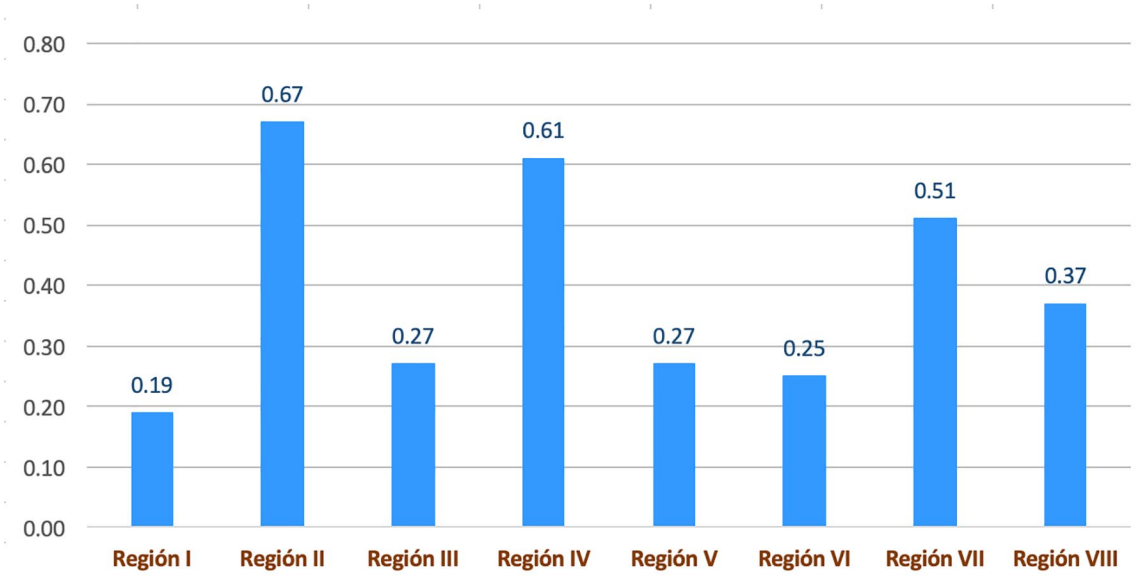
Fuente: elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional de Competitividad (2019, p. 5).

Otro efecto importante de la poca cobertura y del mal estado de las carreteras es el incremento en el precio de los alimentos. La inflación en Guatemala durante los últimos ocho años ha sido explicada en su mayoría por la inflación en el precio de los alimentos. La distribución desigual de la red vial a nivel nacional introduce además, variaciones en la inflación a nivel regional.

Como se muestra en la figura 31, la variación mensual promedio por región ha sido mayor en las regiones II, IV y VII, que comprenden los departamentos de Huehuetenango, Quiché (Región VII), Alta Verapaz, Baja Verapaz (Región II), Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa (Región IV). Mejorar la infraestructura vial, «asegura el abastecimiento a nivel local, al brindar conectividad no solo entre las zonas productivas y los puertos y puestos de frontera, sino también hacia los centros de distribución local» (López y Ruiz, 2019, p. 35).

[13] Este es un índice entre 1 y 5, en donde 1 denota una calidad «baja» y 5 una calidad «alta». Los datos deben tomarse con precaución, porque además de carreteras, incluyen puertos, trenes y tecnología de información.

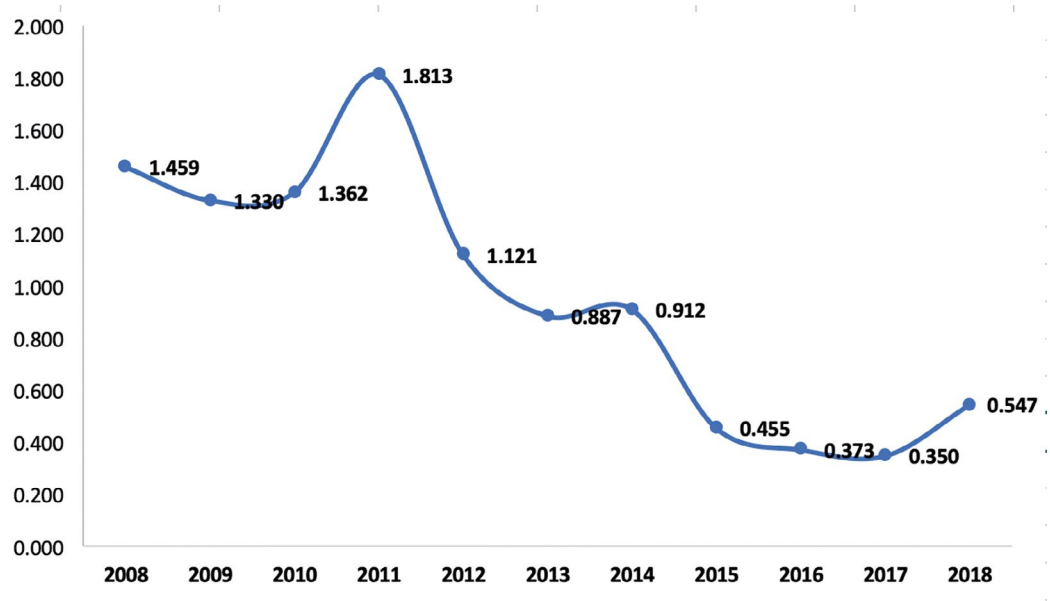
Figura 31
Índice de Precios al Consumidor por variación mensual promedio por región, 2011-2018



Fuente: elaboración propia con base en datos del INE (2020).

Uno de los problemas que explican la falta de cobertura y la mala calidad de la infraestructura vial es el bajo gasto público. Como se puede ver en la figura 32, la inversión en infraestructura vial en Guatemala ha bajado considerablemente desde 2011, y actualmente se encuentra en menos del 1 % del PIB. Según el FMI, el país necesitaría aumentar el gasto público en este rubro a 3.2 % del PIB para que, en 12 años, la red vial se ampliara a 35 000 km (Perez y Soto, 2019, p. 12). Esto requeriría de un esfuerzo enorme de recaudación y hacer más eficiente el gasto.

Figura 32
Inversión pública en carreteras, 2008-2018 (en porcentajes del PIB)

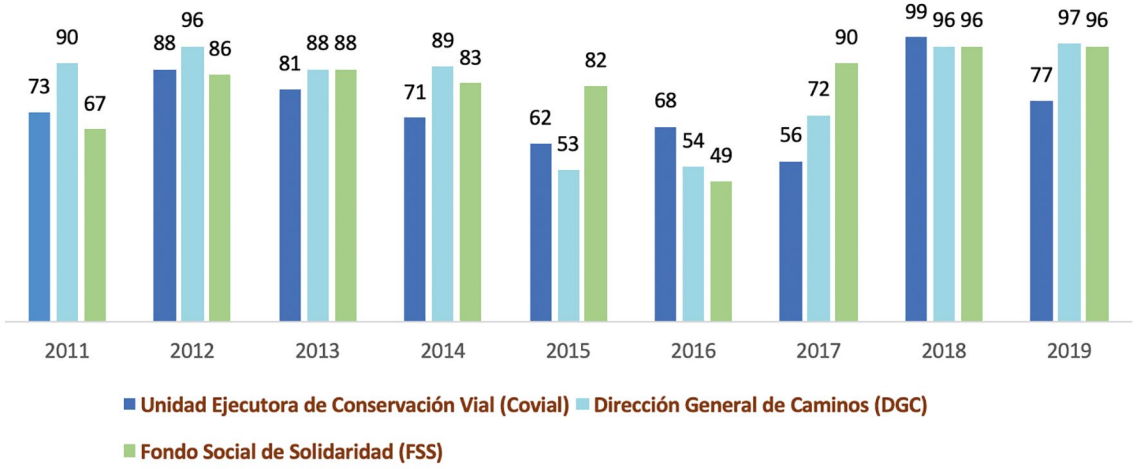


Fuente: elaboración propia con base en datos de Infralatam (2020).

El segundo problema que explica la situación de la infraestructura vial es la falta de capacidad y la ineficiencia de las instituciones estatales para implementar sus políticas (Perez y Soto, 2019, p. 6). En general, el presupuesto de las instituciones responsables de la infraestructura vial del país no solo es bajo, sino que además no es utilizado en su totalidad. Como se puede observar en la figura 33, las instituciones encargadas de la construcción y el mantenimiento de la infraestructura vial no ejecutaron el 100 % de su presupuesto asignado en los últimos nueve años. Todas tuvieron caídas importantes en el año 2015, cuando el presupuesto ejecutado apenas llegó alrededor del 60 %.

Figura 33

Presupuesto ejecutado por Covial, Dirección General de Caminos y Fondo Social de Solidaridad, 2011-2019 (en porcentajes del presupuesto asignado)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Sicoin[14] (2020).

Dos fuentes de ineficiencia han sido el esquema de contrataciones del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda [CIV] y la politización de los proyectos. Actualmente, el CIV contrata por separado a empresas individuales para la construcción y la conservación de la red vial. Esto se traduce en carreteras de mala calidad, ya que no hay incentivos o sanciones suficientes para que una empresa se rija por estándares óptimos (Fundesa, s. f .b, p. 26). Además, aunque la construcción, ampliación y conservación de la red vial debería responder a una planificación técnica con el bien común del país en mente, en la práctica, la decisión responde a intereses personales y políticos, ya que es el Congreso de la República quien decide por medio del Listado Geográfico de Obras (Fundesa, s.f.b, p. 26).

Otra fuente de ineficiencia, e incluso de potencial conflicto, ha sido el llamado derecho de vía, un principio establecido en un instrumento legal que data de 1942.[15] A grandes rasgos, el derecho de vía no se respeta en Guatemala, ya que es común que las áreas establecidas por ley como espacios públicos a los lados de los diferentes tipos de caminos (ver art. 3 del Reglamento sobre derecho de vía) se encuentren habitadas, ocupadas o como propiedad privada (Mcrit y Gisystems, s. f., p. 19).

La ineficiencia es aún mayor por el hecho de que el Estado delega en los contratistas la obligación de negociar con los propietarios el derecho de vía antes de construir una carretera, lo

[14] Sitio web institucional https://sicoin.minfin.gob.gt/sicoinweb/login/frmlogin.htm

[15] Reglamento sobre el derecho de vía de los caminos públicos y su relación con los predios que atraviesan.

cual incrementa significativamente los costos de un proyecto y puede dilatarlo o incluso llegar a paralizarlo (Fundesa y Cacif, s. f., p. 52; Mcrit y Gisystems, s. f., p. 19).

El tercer problema tiene que ver con la falta de transparencia y con la corrupción. En general, desde el año 2015, el CIV ha estado envuelto en una serie de acusaciones que involucran a varios de sus exfuncionarios y contratistas. Las investigaciones fueron lideradas por la ahora extinta Cicig, la cual asegura que varios exfuncionarios de la entidad cobraban sobornos a los contratistas para cancelar proyectos o deudas existentes (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala [Cicig], 2018, pp. 3-4).

Uno de los focos de corrupción dentro del CIV ha sido la Unidad Ejecutora de Conservación Vial (Covial), entidad creada en 1998, para administrar fondos asignados y privativos para la conservación de la red vial. Algunos estudios señalan, en particular, que la forma en que están conformados los órganos de representación de Covial (Consejo Consultivo, Comité Técnico y Comisión Receptora), y el hecho de que pueda administrar todos o parte de sus fondos por medio de un fideicomiso, facilitan a los funcionarios a cargo de la institución a actuar con opacidad, escapar de algunos controles estatales y favorecer el clientelismo (Coalición por la Transparencia, 2006; Icefi y Oxfam, 2015).

Por último, el cuarto problema es la falta de atención que se le han puesto a los caminos rurales. Como lo han demostrado algunos estudios (Iarna, 2013b, p. 6), los caminos rurales juegan un papel fundamental en el comercio de la agricultura, por lo que su fortalecimiento puede ser un medio muy importante para contrarrestar la pobreza.

Todas las propuestas y planificaciones tienden a dejar por un lado los caminos rurales, ya que generalmente no son proyectos rentables y su importancia se ve anclada solamente al ámbito local. Sin embargo, debido al papel central que juegan en la comercialización de productos básicos, los caminos rurales son tan esenciales para la economía guatemalteca, como lo son las vías principales.

En general, la inversión en infraestructura es uno de los elementos fundamentales en la formación bruta de capital fijo, el cual es necesario para el desarrollo de los activos (energía, transporte, telecomunicaciones, agua potable y saneamiento), factores clave en la producción de bienes y servicios. Estos son los insumos básicos para generar los servicios que las empresas requieren para producir y la ciudadanía para vivir una vida saludable y productiva. La inversión en infraestructura también mejora la competitividad del país, la productividad total y sectorial, y puede además, tener impactos positivos en el consumo y en los ingresos de los hogares.

2.2.2.3 Inversión en energía

El desarrollo socioeconómico de un país se relaciona directamente con el desarrollo del sector energético, ya que este conforma la base del aprovisionamiento de servicios de salud, educación, alimentos y servicios sanitarios. Como se argumenta en la dimensión ambiental-natural del presente documento, la gestión de bienes energéticos y la incorporación de la eficiencia energética[16] en el sector energía son elementos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible.

[16] Eficiencia energética: es la actividad que tiene como objetivo minimizar la cantidad de energía requerida para satisfacer la demanda de los diferentes sectores sin afectar a su calidad.

Sin embargo, para asegurar que el desarrollo sea sostenible, también es importante diseñar estrategias que involucren la mejora en el acceso a fuentes y uso de recursos asequibles, confiables, económica y socialmente viables; por lo que podrían generar un crecimiento más lento de la demanda eléctrica, ya que se emplearía la menor cantidad posible de energía para satisfacer las mismas necesidades de los sectores residencial, industria y transporte, y a su vez una disminución de los gases de efecto invernadero (Meléndez, 2014, p. 35).

Los compromisos de la paz se orientaron en un espíritu de viabilidad económica, a la vez que social: el Asesa prevé, en su capítulo II, numeral 14, que «corresponde al Estado promover, orientar y regular el desarrollo socioeconómico del país de manera que, con el esfuerzo del conjunto de la sociedad, se asegure, en forma integrada, la eficiencia económica, el aumento de los servicios sociales y la justicia social» (URL y Minugua, 1997, p. 287).

Como se analiza en la dimensión político-institucional, uno de los desafíos actuales en el país consiste en abordar la conflictividad socioambiental relacionada, entre otras actividades, con el otorgamiento de concesiones hidroeléctricas que, a pesar de utilizar una fuente renovable de energía que no produce emisiones de gases de efecto invernadero, en algunos casos implica la desviación o entubamiento de ríos, generando desabastecimiento de agua para las comunidades aledañas.

La producción de hidroelectricidad en Guatemala es pública y privada, mientras que las actividades de transporte, distribución y venta de energía eléctrica han sido privatizadas. En consecuencia, la lógica de mercado con la que operan las distribuidoras, provoca la existencia de comunidades rurales sin servicio de energía eléctrica, a pesar de ubicarse al lado de una hidroeléctrica.

Como punto de partida, para identificar la línea de mejora de la sostenibilidad energética, surgen un conjunto de indicadores que evalúan el sistema económico y energético, para orientar el avance del desarrollo sostenible, aportando un enfoque adecuado sobre los principales problemas del sector energético del país.

El Consejo Mundial de Energía (WEC, por sus siglas en inglés) propone estrategias para la evaluación de los países del mundo usando el modelo del «trilema energético». Este modelo evalúa la posibilidad de construir «políticas de energía sostenible en tres dimensiones: 1) Seguridad energética, 2) Equidad energética y 3) Sostenibilidad ambiental» Incyt, 2019a, p. 32). «El Consejo plantea la agrupación de cuatro indicadores en lo que llama asequibilidad» (WEC, 2019, p. 2). Los indicadores que conforman este tema son: a) Precios de la electricidad, b) Precios de gasolina y diésel, c) Precios de gas natural y d) Asequibilidad de electricidad para residencias domésticas. En 2020, el Consejo clasificó a «Guatemala en la posición 68 entre 128 países, con una puntuación de 63. Suiza ocupó el primer lugar, con 84, y Nigeria el último, con 30» (WEC, 2020, p. 13).

Durante los últimos años, el Estado guatemalteco ha elaborado una serie de políticas públicas para desarrollar y transformar la matriz energética a través de instrumentos que consideran el uso de indicadores para el seguimiento, monitoreo y evaluación. Entre las más importantes están: 1) La Política Energética 2013-2027 (Ministerio de Energía y Minas [MEM], 2013), 2) El Plan de Expansión del Sistema de Generación y Transporte 2018-2032 (MEM, 2018), 3) El Plan Nacional de Eficiencia Energética 2019-2032 (MEM, 2017b), 4) El Plan Nacional de Energía 2017-2032 (MEN,

MARN y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia [Segeplán], 2017) y 5) La Estrategia de Desarrollo con Bajas Emisiones.

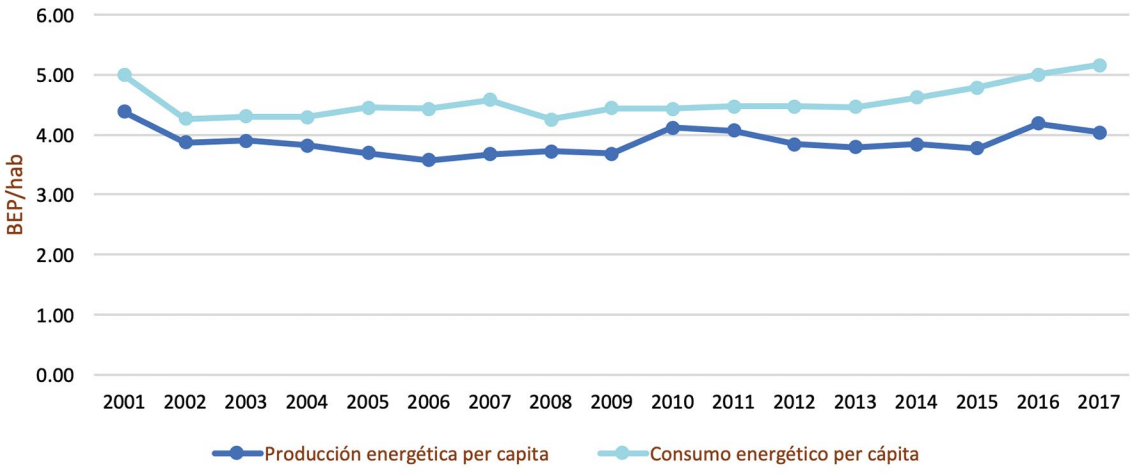
Aunque Guatemala ha progresado en el desarrollo de su sistema energético, existen varias brechas que se deben cerrar para consolidar la sostenibilidad energética del país. La primera tiene que ver con la cobertura de la red eléctrica. Para que el desarrollo energético sostenible sea una realidad, el acceso a la energía debe garantizarse para toda la población. En 2018, se registró que un 5.3 % de la población carecía de acceso a la energía eléctrica (BM, 2020a). Dicha brecha se ha reducido significativamente en los últimos 50 años, ya que el 73.38 % de la población no tenía acceso a electricidad en 1970 (Meléndez, 2014, p. 69).

La segunda brecha se encuentra en la producción y el consumo energético per cápita. El análisis del rendimiento energético se ha propuesto como el índice que mide la productividad económica de la energía (Meléndez, 2014, p. 53). El uso de energía primaria per cápita, tanto para la producción como para el consumo, evalúa el nivel de aprovechamiento de la energía por parte de la población (Meléndez, 2014, p. 73).

En la figura 34, se presenta la producción y el consumo de energía per cápita. Los datos muestran que la sociedad guatemalteca es importadora neta de energía, dado que el consumo energético por habitante es mucho mayor que lo que el país produce. La razón principal de este uso deriva de la dependencia de los combustibles fósiles que deben ser importados para los sectores de la industria, el comercio y el transporte; además, el 35 % de la energía para el consumo nacional es importada de México (MEN, MARN, Segeplán, 2017, p. 5). En promedio, para el periodo 2001-2017, la producción energética per cápita fue de 3.88 BEP[17]/hab, mientras que el consumo energético per cápita fue de 4.55 BEP/hab. Meléndez (2014) plantea que estos datos reflejan una vulnerabilidad en la seguridad energética del país, dado que depende de fuentes externas y, por lo tanto, está sujeto a la volatilidad de los precios del mercado (p. 72).

Figura 34

Producción y consumo energético per cápita (BEP/hab) durante el periodo 2001-2017



Fuente: elaboración propia con base en datos del MEM (2017).

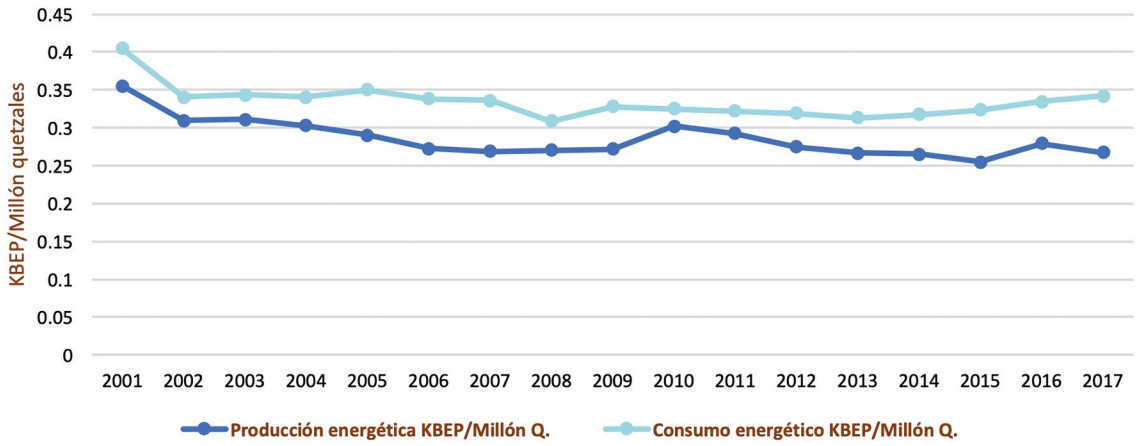
[17] BEP: barriles equivalentes de petróleo.

La tercera brecha importante de mencionar es la del uso energético por unidad del PIB. Un descenso en este índice representa un incremento en la eficiencia energética, lo cual es conocido como «desacoplamiento».

En la figura 35, se puede observar el uso energético por unidad de PIB. Estos datos demuestran que la intensidad energética[18] ha tenido un desacoplamiento muy leve en el periodo de 2001-2017, lo cual sugiere que la eficiencia energética no ha alcanzado los niveles deseados.

Figura 35

Producción y consumo energético por unidad de producto interno bruto en kBEP por millones de quetzales, 2001-2017



Fuente: elaboración propia con base en datos de MEM (2017) y BM (2020a).

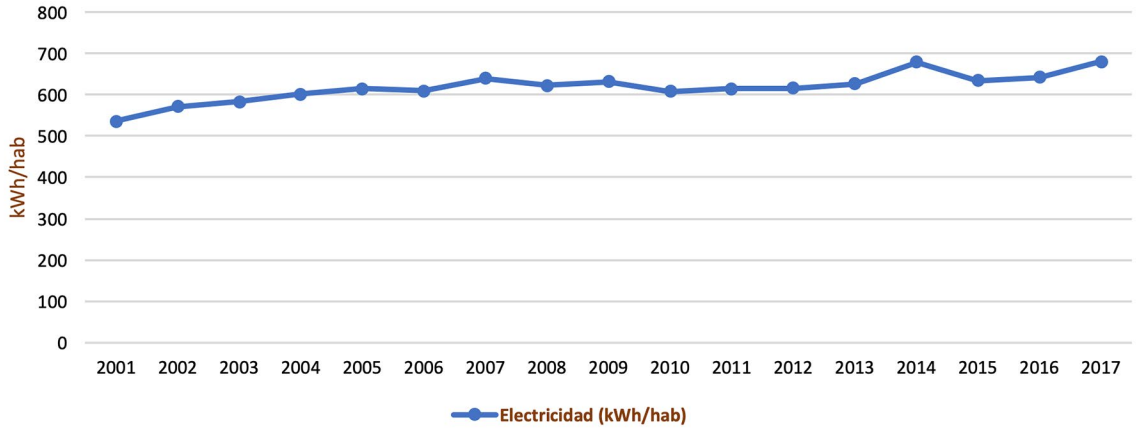
La cuarta brecha es la del consumo de electricidad por habitante. El indicador de consumo de electricidad por habitante proporciona una medida relativa de desarrollo y calidad de vida, por lo que su incremento se puede interpretar como un mayor acceso a los servicios y productos que la electricidad proporciona (Meléndez, 2014, p. 73).

La figura 36, muestra que durante el periodo 2001-2017, el consumo de electricidad por habitante incrementó en 27 %, hasta llegar a 680 kWh por habitante para el año 2017.

[18] Intensidad energética: relación del consumo de energía final por PIB.

Figura 36

Consumo de electricidad por habitante (kWh/hab) durante el periodo 2001-2017



Fuente: elaboración propia con base en datos del Administrador del Mercado Mayorista (AMM) (2017).

En la figura 37, se muestra el precio SPOT[19] para el periodo 2001-2017. Se puede observar un comportamiento variable que depende de varios factores, entre los cuales cabe mencionar:

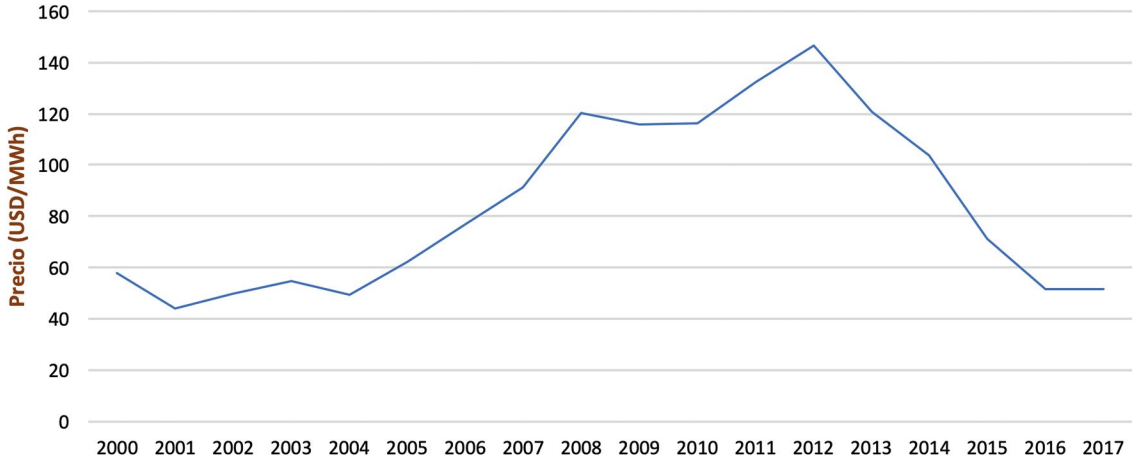
Una disminución en el precio SPOT, que se podría explicar por: a) Una caída en los precios del petróleo; b) La disminución en la demanda energética; c) Una temporada lluviosa, con la que se genera un excedente en el uso de fuentes de generación por hidroeléctricas (la cual tiene un costo más bajo); o d) Por el ingreso de nuevas tecnologías al mercado (aumento de la oferta energética).

Un aumento podría explicarse por: a) La subida de los precios del petróleo, b) El aumento en la demanda energética, o c) Por un aumento en la generación de energía con combustibles fósiles.

Los precios más altos se dieron durante el periodo 2013-2014, cuando el costo de la energía eléctrica superó los 150 USD/MWh. En 2017, los precios oscilaron alrededor de los 50 USD/MWh (AMM, 2020).

[19] Precio SPOT o POE: precio de oportunidad de la energía eléctrica, el cual se fija de forma horaria y se calcula con base en el costo marginal de corto plazo, que es resultado del despacho de la oferta disponible por el mercado mayorista.

Figura 37
Precio SPOT en el mercado de oportunidad (USD/MWh) durante el periodo 2000-2017



Fuente: elaboración propia con base en datos del AMM (2017).

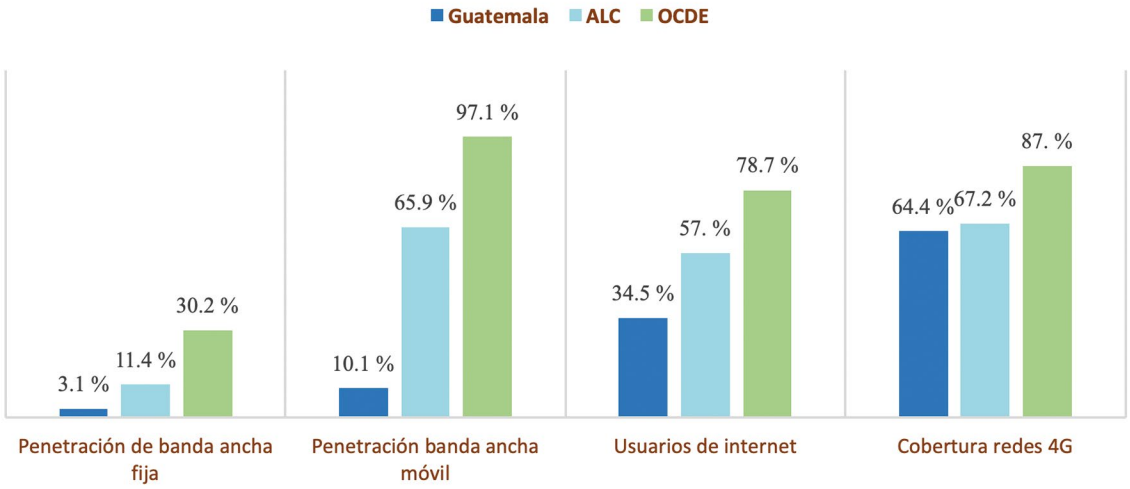
2.2.2.4 Inversión en infraestructura digital

La adopción de tecnologías digitales tiene un efecto positivo en el incremento de la producción y la productividad de los países. En 2018, Guatemala ocupó el puesto 61 de 65 del *ranking* de países evaluados con el Índice de Desarrollo de la Banda Ancha (IDBA), elaborado por el BID, que evalúa cuatro pilares: infraestructura, adopción, asequibilidad, políticas públicas y marco legal (García, Iglesias, Puig y Martínez, 2019, p. 27).

El resultado refleja el atraso que tiene el país en esta materia, en especial dado que el informe resalta que nos encontramos en un contexto global de nuevas tecnologías «como 5G, inteligencia artificial y computación cuántica», en el que «el rezago en infraestructura habilitadora clave de las tecnologías digitales coloca a Guatemala en una posición de desventaja respecto a otros países de la región y del mundo» (García, Iglesias, Puig y Martínez, 2019, p. 4).

En 2018, el número de usuarios de la Internet en Guatemala alcanzó los 7.2 millones, lo cual equivale al 42 % de la población. De estos, 6.8 millones son usuarios de Internet vía móvil (Think with Google, 2018, p. 3). Aunque el número de hogares conectados a la Internet creció en un 103 % entre el año 2010 y el 2016, más de la mitad de los hogares siguen sin acceso hoy en día (BID, 2019, p. 24). Como muestra la figura 38, existe un rezago en la infraestructura digital de Guatemala con relación al índice en América Latina y el Caribe, que es aún más pronunciado al comparar al país con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Figura 38
Infraestructura en telecomunicaciones, en penetración poblacional, comparada con ALC y OCDE, 2018 (en porcentaje de la población)



Fuente: Elaborado con base en digiLAC, 2018, citados en BID (2019, p. 24).

Aunque los costos de los servicios han disminuido anualmente, el costo aún representa el 28 % del ingreso mensual para el caso de la banda ancha fija (BAF),[20] y el 18 % para el caso de la banda ancha móvil (BAM) (García, Iglesias, Puig y Martínez, 2019, p. 13).[21] Estos datos contrastan con los países de América Latina y el Caribe, en donde los costos representan el 16 % y 9 %, respectivamente. Las tarifas de los planes móviles también representan una de las principales barreras para el acceso a Internet móvil, además del costo del aparato (Think with Google, 2018). Una posible causa de los altos costos es la poca competencia en el mercado, ya que, a partir de 2019, solo existen dos empresas proveedoras de dichos servicios en Guatemala.[22]

Aunque la calidad del servicio medida por la velocidad media de Internet está aumentando en Guatemala, de 0.5 Mbps en 2010 a 3.3 Mbps actualmente, es todavía baja al compararla con otros países. Los dos países mejor ubicados de América Latina y el Caribe tienen un 15 % de sus conexiones con velocidades superiores a 15 Mbps, y a nivel mundial, los 10 países más avanzados en esta materia superan el 50 % de sus conexiones por encima de 15 Mbps (Think with Google, 2018, p. 8).

Los datos reflejan que en Guatemala existe una fuerte restricción de la demanda que está asociada a la baja capacidad de compra de alrededor del 60 % de la población y, en términos de la oferta, a la falta de infraestructura de conectividad (BID, 2019, p. 24). Esta situación limita

[20] Lo que hace «fija» a la banda ancha es el tipo de conexión. La conexión hacia un punto específico puede ser por: Cable módem, línea telefónica (ADSL/xDSL), un enlace dedicado (fibra óptica), en general. Actualmente, los servicios fijos se entregan mediante una conexión de fibra óptica a las casas, luego una caja (*setup box*) hace la conversión a HDMI (a la televisión), al teléfono y al *router* de Internet.

[21] Los parámetros de asequibilidad calculados por García, Iglesias, Puig y Martínez (2019, p. 13), reflejan el porcentaje que queda disponible del salario del 40 % de la población con menores ingresos tras pagar la suscripción a banda ancha fija y móvil respectivamente.

[22] A partir de 2019, y tras la fusión, los clientes de banda ancha de Telefónica Guatemala y Claro Guatemala se combinan en la línea de Claro.

la productividad, ya que los «beneficios en la masificación de la banda ancha fija o móvil se traducen en una economía sin límites geográficos» (García, Iglesias, Puig y Martínes, 2019, p. 7). A medida que se aumente la velocidad, calidad y el precio –además de la capacidad de compra de la población–, se incrementará la cantidad de usuarios con Internet de banda ancha, en especial en el área rural, en donde la penetración es menor que en las áreas urbanas.

La covid-19 ha obligado al mundo a utilizar toda la tecnología digital existe y que estaba subutilizada, y a innovar en cuanto a productos y servicios. La crisis seguirá impulsando cambios en los patrones de consumo y producción, los cuales, a su vez, provocarán una transformación estructural más amplia. Como resultado, se han creado oportunidades en sectores no dependientes del contacto humano para mejorar la productividad y la eficiencia, tanto del sector público como del privado.[23]

La utilización de las tecnologías digitales en los procesos productivos ha reducido los costos de producción y de transacción, ha permitido el ingreso a los mercados internacionales, y ha facilitado el acceso al capital emprendedor. La tecnología digital puede ser utilizada en las actividades de comercio y servicios, pues como se ha visto en esta crisis, se han convertido en una herramienta fundamental, tanto para pequeños negocios, como para los grandes. El comercio digital tiene ventajas en cuanto al ahorro en local y personal, y puede tener más acceso a más clientes potenciales que las tiendas convencionales.

Esto también implica mejorar los servicios de capacitación en el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación. En ese sentido, será preciso diseñar estrategias para cerrar las brechas de acceso digital, sobre todo en el área rural, a fin de que la mayor cantidad posible de personas y hogares puedan usar las plataformas digitales como parte de sus herramientas en sus negocios.

El poco acceso a la BAF se vuelve más relevante con la pandemia, ya que, junto con las restricciones de movilidad, los hogares se han convertido en oficinas remotas de teletrabajo. La temporalidad de esta pandemia ha obligado a tomar rutas alternativas que involucran modalidades nuevas de trabajo, educación, comercio, atención médica y entretenimiento. Estos cambios en el uso de la tecnología digital abarcan a los sectores público y privado.

Tanto el sector público como el privado deben incorporarse a la tecnología digital de cierta forma para proveer sus servicios adecuadamente ante las nuevas medidas de cuidado personal, que deberán ser implementadas por la población. La respuesta a la covid-19, y los cambios posteriores, requieren de un enfoque amplio que brinde soporte a comunidades apalancado en tecnología digital.

Los sectores público y privado pueden adoptar tecnologías que mejoren la productividad y la eficiencia. El Estado puede digitalizarse al implementar proyectos y procesos que impliquen el uso de la Internet, tanto en la región metropolitana como a nivel municipal. Esto favorecería la adopción y el uso de la BAF por parte de ciudadanos, instituciones y empresas al generar contenidos que generen hábitos de utilización de los servicios TIC. Estos cambios deben abarcar los distintos ámbitos: educación, sanidad, agricultura, trámites administrativos para apertura de empresas e incluso en la administración mediante proyectos de gobierno electrónico. Es importante que el sector público digitalice todos los trámites que sea posible, como lo ha hecho ya en algunas de sus entidades.

[23] La covid-19 y los cambios en los patrones de consumo aceleraron las oportunidades de negocio para *startups* tecnológicos relacionados con financiamiento, salud, educación, ocio y alimentación.

Inversión en infraestructura para el crecimiento económico y el desarrollo

Resultado esperado. La infraestructura productiva (vial, digital y energética) cumple con estándares internacionales de calidad y sostenibilidad, cubre al 100 % de la población y fomenta el crecimiento económico y el desarrollo.

Objetivo 1. Ampliar y garantizar el acceso a la red vial.

Objetivo 2. Fortalecer administrativa, técnica y financieramente a las instituciones públicas encargadas de la construcción y el mantenimiento de la red vial.

Objetivo 3. Transformar la matriz energética, priorizando las inversiones en aquellas que sean limpias y renovables.

Objetivo 4. Fortalecer la sostenibilidad sistémica del sector energético nacional a largo plazo.

Objetivo 5. Ampliar la cobertura y el acceso a la infraestructura digital en todo el territorio nacional.

Acción	Finalidad	Plazo para la ejecución			Actores principales	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Incrementar el gasto público para la construcción y el mantenimiento de la red vial.	Disminuir costos de transporte y atraer inversiones.	X	X		CIV, Minfin, SAT, Segeplán, ministerios y secretarías de Estado, presidente de la República, Congreso de la República.			
2. Incrementar la capacidad técnica, administrativa y financiera del CIV.	Hacer valer la legislación vigente y hacer más eficientes sus procesos de planificación y ejecución del desarrollo vial en Guatemala.	X	X		CIV, Congreso de la República.			
3. Transparentar todos los procesos de adjudicación, seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo vial en Guatemala, para que el beneficio final sea para el bien común y no solo para el bien particular de un grupo determinado.	Generar confianza y credibilidad en el sector público	X	X	X	CIV, CGC, MP, Anadie.			

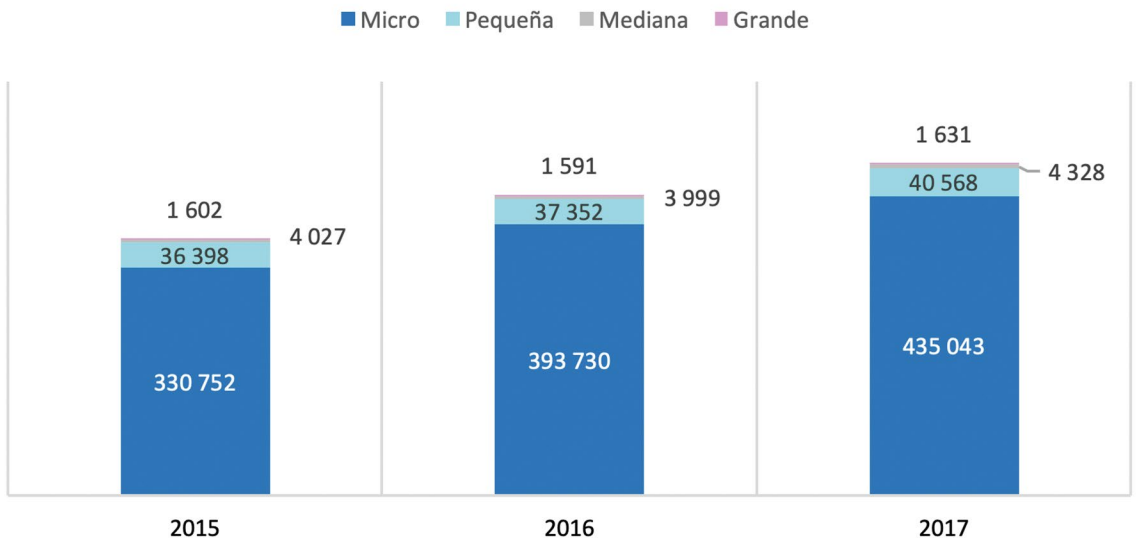
Acción	Finalidad	Plazo para la ejecución			Actores principales	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
4. Invertir en ampliar y mejorar los caminos rurales.	Fomentar la comercialización de productos agrícolas y no agrícolas.	X	X		CIV, Minfin, SAT, Segeplán, Ministerios y Secretarías de Estado, presidente de la República, Congreso de la República, Municipalidades, Mancomunidades.			
5. Crear un sistema de indicadores para medir la sostenibilidad del desarrollo energético del país.	Calibrar los beneficios asociados con el aprovechamiento de los recursos energéticos del país.	X			MEM, CNEE, AMM, Segeplán, Mineco.			
6. Formular e implementar un plan nacional de desarrollo energético sostenible, con base en los indicadores seleccionados para el contexto nacional.	Avanzar en un modelo de desarrollo sostenible en el campo energético.	X	X	X	MEM, MARN, INAB, Banguat, Mineco, DGE.			
7. Establecer un plan de ampliación de la red de transmisión de energía eléctrica, para alcanzar el 99 % de cobertura.	Permitir el acceso de toda la población guatemalteca a la red de energía eléctrica del país.	X	X		MEM, CNEE, MARN, INDE.			
8. Elaborar e implementar un plan de incentivos para la refinación del petróleo crudo nacional.	Disminuir la dependencia de petróleo refinado.	X	X		CNH, DGE, MEM, SIN.			
9. Desarrollar un plan para fomentar la eficiencia energética para la industria, el comercio y el sector residencial.	Hacer más eficiente el uso de la energía eléctrica en Guatemala.	X	X	X	MEM, MARN, DGE, CNEE, AGER.			
10. Fomentar la diversificación de la matriz energética orientada a disminuir o mantener la estabilidad del precio *spot*.	Hacer más eficiente el uso de la energía eléctrica en Guatemala y proteger al sistema de la volatilidad de los precios internacionales de la energía.	X	X	X	MARN, MEM, INAB, AMM, AGER.			
11. Implementar proyectos y procesos que impliquen el uso de Internet, tanto en la región metropolitana, como a nivel municipal.	Transformación digital del Estado y favorecer la adopción y el uso de la banda ancha.	X	X	X	Congreso de la República, Mineduc, municipalidades.			
12. Fomentar las alianzas público-privadas para que los servicios de banda ancha sean accesibles en las escuelas.	Fortalecer la infraestructura digital para mejorar la educación a nivel diversificado.	X	X	X	Congreso de la República, CIV, Mineduc, sindicatos.			

2.2.3 Estructura empresarial

La economía de los países depende de la actividad y del desempeño de las empresas debido a su capacidad para generar empleo, valor agregado y a su participación en la producción de bienes, así como la generación de servicios.

Según el Mineco (2019), el parque empresarial formal en 2017 estaba compuesto por 90.34 % de microempresas, 8.42 % de pequeñas empresas, 0.90 % de medianas empresas, y tan solo 0.34 % de grandes empresas.[24] En términos absolutos, en 2016 hubo un incremento de 17.14 % del parque empresarial total, mientras que en 2017 el crecimiento bajó a 10.28 % (p. 8) (figura 39). La relativa escasez de pequeñas, medianas y grandes empresas en comparación con la amplitud de las microempresas forma una estructura piramidal. «El número tan alto de microempresas es una manifestación de la elevada heterogeneidad productiva que existe en el país» (Ferraro y Rojo, 2018, p. 8).

Figura 39
Cantidad de empresas por tamaño, 2015-2017



Fuente: elaboración propia con base en datos del Mineco (2019).

Al considerarlas en conjunto, las micro, pequeñas y medianas empresas son la principal fuente de empleo en Guatemala, ya que este sector emplea a ocho de cada diez trabajadores (Mineco, 2019, p. 3). Sin embargo, dentro de la categoría Mipyme, se evidencian las diferencias existentes de productividad, ya que las pequeñas y medianas empresas tienden a superar a las microempresas por el tipo de relaciones que establecen entre el capital y el trabajo (Álvarez y Durán, 2009, p. 11). Además, las microempresas tienden a estar en la informalidad, a tener bajos niveles de capital

[24] Según el Acuerdo Gubernativo 211-2015 de fecha 21 de septiembre del Ministerio de Economía, la clasificación de las empresas corresponde al número de empleados y ventas anuales, según número de salarios mínimos. Micro: empleados 1-10, ventas Q. 2742.37- Q. 521 050.30, salarios mínimos 1-190. Pequeña: empleados 11-80, ventas Q. 521 050.31 - Q. 10 146 769.00, salarios mínimos 191-3700. Mediana: empleados 81-200, ventas Q. 10 146 769.01 - Q. 42 287 345.40, salarios mínimos 3701-15 420. Grande: más de 200 empleados, ventas superiores a Q. 42 287 345.40 o más de 420 salarios mínimos. En el caso de que una empresa quede en dos criterios, prevalecerá el volumen anual de ventas (Mineco, 2019, p. 7).

humano y a enfrentar dificultades para acceder a recursos financieros externos (Ferraro y Rojo, 2018, p. 6).

Aunque los factores que explican este tipo de condición productiva poco heterogénea pueden ser numerosos, algunos autores sugieren que la principal causa es que, en América Latina, las grandes empresas, que cuentan con acceso a mercados internacionales y a tecnología, no generan los suficientes encadenamientos con el resto de los estratos productivos, lo cual limita la difusión tecnológica y el crecimiento que estos mismos estratos pueden tener (Ferraro y Rojo, 2018, p. 13).

En economías con estructuras productivas más integradas, las grandes empresas se vinculan con clientes y proveedores, lo cual da lugar a tejidos productivos más o menos densos que favorecen el clima empresarial. Un elemento importante para su fomento es el proteger la libertad efectiva de los mercados. La mayoría de los países cuentan con una legislación específica en la materia. Guatemala ha sido una excepción en América Latina al no contar, con una legislación sobre competencia en la actualidad.[25]

No obstante, desde el punto de vista constitucional, desde la perspectiva de los Derechos Humanos –en particular de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales– se requiere promover una ley en tal sentido. Una ley de libre competencia debería garantizar que todos los agentes y actores del mercado, participen en condiciones de igualdad de oportunidades.

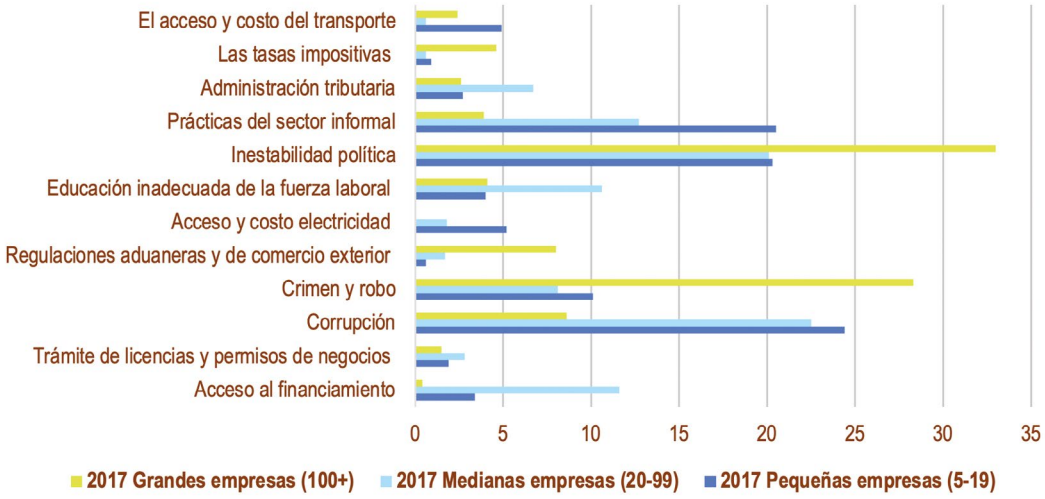
Para mejorar las condiciones que les permitirían a todas las empresas desarrollar su capacidad competitiva, es necesario determinar y abordar los obstáculos que afrontan, los cuales son diferentes dependiendo de su tamaño, pero muestran un patrón común que es la debilidad institucional.[26]

Como se puede ver en la figura 40, los obstáculos para las grandes empresas están relacionados con la inestabilidad política, el crimen y el robo. Pero para las empresas medianas, la corrupción y el acceso al financiamiento son los principales problemas. En el caso de las empresas pequeñas, destacan como obstáculos las prácticas del sector informal. Cabe resaltar que ni las tasas impositivas ni la administración tributaria son considerados obstáculos para las empresas.

[25] Según el artículo primero de la Constitución Política de la República: «El Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común». Específicamente en el artículo 130 de la misma, se establece que «Se prohíben los monopolios y privilegios. El Estado limitará el funcionamiento de las empresas que absorban o tiendan a absorber, en perjuicio de la economía nacional, la producción en uno o más ramos industriales o de una misma actividad comercial o agropecuaria. Las leyes determinarán lo relativo a esta materia. El Estado protegerá la economía de mercado e impedirá las asociaciones que tiendan a restringir la libertad del mercado o a perjudicar a los consumidores».

[26] El contar con estadísticas confiables es un requerimiento básico para la toma de decisiones adecuadas. El último estudio que se encuentra en Guatemala fue realizado por el Banco de Guatemala en el 2013: Directorio Nacional de Empresas y sus Locales (Dinel) (Banguat, 2018a). Sin embargo, este incluye la información a 2012 y únicamente de las principales empresas que operan en el país en el sector formal, en las áreas urbanas de los 22 departamentos.

Figura 40
Obstáculos que enfrentan las empresas según tamaño, 2017



Nota. la clasificación del tamaño de las empresas corresponde a la usada por el BM. Fuente: elaboración propia con base en datos del BM (2020c).

La formalidad del sector empresarial tiende a estar correlacionada positivamente con la productividad, ya que las empresas que siguen las regulaciones existentes tienen más acceso a créditos y a encadenamientos productivos con otras empresas de otros sectores, a la vez que tienen la opción de exportar sus productos o servicios.

En este caso, los costos adicionales que la formalización representa, para el proceso de producción probablemente están ligados a que muchas empresas deciden no seguir las regulaciones existentes y a la falta de incentivos para formalizarse. Todo esto, sumado a la debilidad institucional, crea serias dificultades para hacer cumplir la legislación.

La mayoría de las micro y pequeñas empresas se inician por falta de otras opciones laborales y fracasan, porque los empresarios no tienen los conocimientos necesarios, para una adecuada gestión empresarial. Por ejemplo, se enfrentan a la falta de información sobre las condiciones de los mercados y las posibilidades de acceso a los mismos; así como sobre el manejo de la tecnología para apoyar la transformación productiva, para facilitar el comercializar sus productos y obtener insumos.

Al fortalecer la capacitación y acceso a esta información se logrará aumentar la sofisticación económica, fortalecer los encadenamientos productivos y los llamados «clústers» o grupos interrelacionados de empresas.

La modernización tecnológica puede convertirse en el impulso que las empresas requieren para su progreso. Según Crespi y Benavente (1998), «el desarrollo dependerá de la capacidad tecnológica que el país pueda desarrollar en los próximos años. Es decir, de la habilidad para buscar, seleccionar, usar, asimilar, adaptar, mejorar y desarrollar aquella tecnología más apropiada bajo circunstancias cambiantes» (citado en Monsalves, 2002, p. 8).

Una empresa puede hacer numerosos cambios en sus métodos de trabajo, el uso de factores de la producción y en sus tipos de productos para mejorar su productividad y su rendimiento comercial. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Oficina de

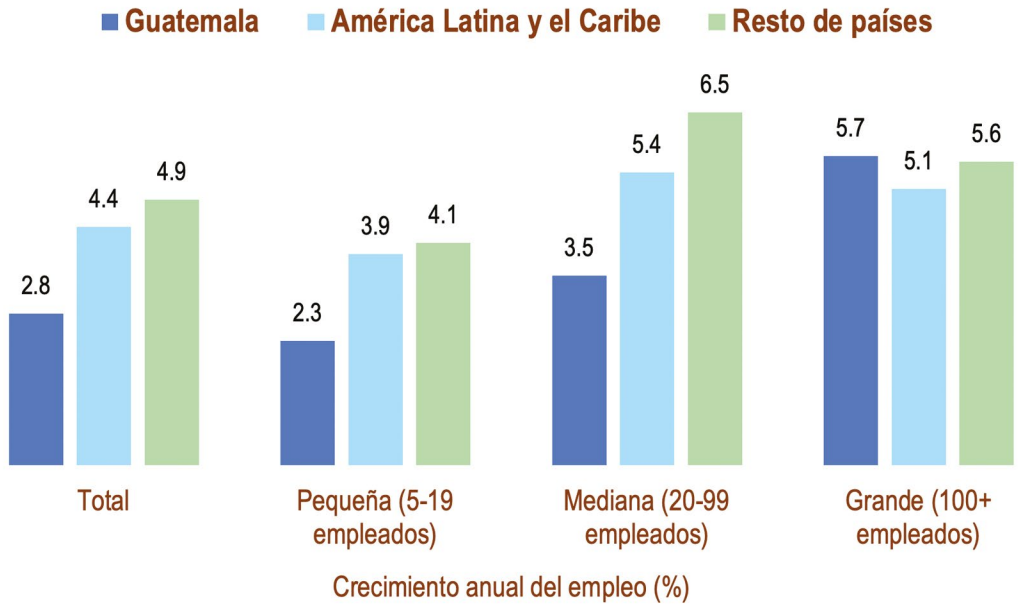
Estadísticas de las Comunidades Europeas (2005), la innovación es un proceso continuo, y se produce cuando las empresas crean nuevos o hacen cambios significativos a productos, procesos de producción, distribución o a la estructura organizativa (p. 46). La vía para lograrlo es la inversión en investigación y desarrollo (I+D). Sin embargo, este tipo de inversión en Guatemala es de sólo el 0.029 % del PIB, lo que equivale a 25 veces menos que la inversión de América Latina y el Caribe.

El grado de sofisticación tecnológica y productiva de las empresas de una economía está «correlacionada con el crecimiento del empleo» (BM, 2014, p. 49). Aunque el crecimiento de la cantidad de microempresas puede ser algo positivo, también sugiere cierta falta de dinamismo en el sector empresarial, ya que empresas de mayores tamaños tienen la capacidad de emplear a más personas y de diversificar sus actividades.

De acuerdo con datos disponibles para 2017, mostrados en la figura 41, las pequeñas y medianas empresas en Guatemala tienen tasas más bajas en la creación de nuevos empleos, que el resto de América Latina y el Caribe (y otros países estudiados). Esto se traduce en un mercado laboral poco dinámico y en rezagos en la creación de empleo.

Figura 41

Crecimiento anual del empleo por tamaño de empresa, comparados con ALC y el resto de los países, 2017 (en porcentajes)



Nota. la clasificación del tamaño de las empresas corresponde a la usada por el BM. Fuente: elaboración propia con base en datos del BM (2020c).

Tanto la reducción de los obstáculos, como el incremento de la productividad en las empresas, logrará reducir las brechas entre las pequeñas y grandes empresas y, a largo plazo, cerrar las distancias que presenta la economía guatemalteca con respecto a los países más desarrollados (Álvarez y Durán, 2009. p. 465). Para lograrlo, es necesaria la articulación productiva mediante la implementación de un conjunto de políticas económicas y mejoras en el capital físico y humano; así como políticas económicas específicas que mejoren la eficiencia en el sector empresarial, como la capacitación empresarial, la inversión en innovación y el acceso a tecnología y a recursos financieros.

Clima de negocios: productividad, innovación y competencia

Resultado esperado. Existe un clima favorable para hacer negocios, con elevados niveles de productividad e innovación que fomentan el crecimiento económico y el desarrollo sostenible e inclusivo.

Objetivo 1. Elevar los niveles de inversión privada, pública, interna y externa.

Objetivo 2. Fortalecer las instituciones intermedias de apoyo a la Mipyme.

Objetivo 3. Reducir los obstáculos que limitan la inversión y la competencia.

Objetivo 4. Facilitar las oportunidades de transferencia de tecnología, información y acceso a las actuales tecnologías.

Acción principal	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Implementar programas de asistencia técnica para la gestión empresarial en el desarrollo de planes de negocio, planes de *marketing* y propuestas de proyectos.	Reducir la brecha productiva entre las Mipymes y las grandes empresas.	X	X	X	Mineco.			
2. Facilitar el proceso para empezar un negocio por medio de la simplificación, digitalización y automatización de trámites.	Atraer a las microempresas informales al sector formal.	X	X	X	Mineco, SAT.			
3. Implementar sistemas de información sobre posibles mercados internos y externos.	Mejorar el clima de negocios.	X	X	X	Mineco, Pronacom.			
4. Actualizar el directorio de empresas y establecimientos.	Mejorar el clima de negocios.	X	X	X	Mineco.			
5. Adoptar una Ley de Competencia.	Mejorar el clima de negocios.	X			Mineco.			

Acción principal	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
6. Desarrollar instrumentos financieros para promover la ciencia, tecnología e innovación; tanto para el ámbito académico, como para la promoción de la asociación público/privada.	Formar capital humano que resulte en la implementación de innovación en el sector productivo.		X		SIB, Mineco.			
7. Reestructurar el presupuesto para incrementar la inversión en I+D.	Fomentar la innovación.		X		Minfin, Congreso de la República de Guatemala.			
8. Fortalecer las capacidades de investigación y transferencia de tecnologías a través del desarrollo de enlaces, con centros de investigaciones internacionales y nacionales y empresas privadas, priorizando a las entidades con mejor desempeño.	Generar, adaptar y diseminar nuevas tecnologías.		X	X	Mineco, academia, centros de investigación, Concyt, Senacyt y Pronacom.			
9. Mejorar la coordinación entre el Concyt y los ministerios, y lograr acuerdos entre la Senacyt y Pronacom. Elaboración de marcos regulatorios para la evaluación y el seguimiento de proyectos. Creación de un comité de ética de la ciencia y la tecnología.	Fomentar la innovación.	X	X	X	Concyt, Senacyt y Pronacom.			
10. Fomentar los encadenamientos productivos, vinculando las inversiones extranjeras con proveedores locales a través de esfuerzos de emparejamiento, certificaciones, estándares de calidad, etc.	Mejorar el clima de negocios.	X	X	X	Mineco, Pronacom.			

2.2.4 Empleo

La creación de fuentes de empleo está relacionada con las inversiones nuevas, y con la generación, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura para la producción. Para ello, los agentes económicos requieren certeza jurídica, económica y laboral, entre otros aspectos. También se deben superar varios retos, como: disponer de mano de obra calificada, que atienda los requerimientos y habilidades demandadas para los puestos de trabajo; y una institucionalidad laboral con capacidades para diseñar y ejecutar políticas, evaluar sus impactos y expandir su influencia en la articulación de sus políticas con la oferta y la demanda laboral.

Al examinar la estructura ocupacional, se observa el desafío que se le presenta al país. La tabla 13 muestra que en 2019 predominaron los asalariados (61 %), seguidos por los trabajadores por cuenta propia (26 %). El trabajo no remunerado representó el 10 % y 3 % eran empleadores (INE, mayo de 2019).

Tabla 13

Composición de la población económicamente activa y ocupada, por área geográfica, 2019 (por número de persona y en porcentajes)

Composición poblacional	Nacional	Urbano	Rural
Población en edad de trabajar (PET) (número de personas)	12 454 935	5 964 421	6 490 514
Población económicamente activa (PEA) [a]	58.8	59.3	58.3
Desempleados[b]	2.5	3.7	1.3
Población ocupada [b]	97.5	96.3	98.7
Categoría ocupacional (%)			
Asalariados [c]	61.3	64.9	58
Cuenta propia [c]	25.8	23.9	27.5
Empleador [c]	2.9	3.3	2.5
Sin pago [c]	10	7.9	12
Condición de informalidad (%)			
Informalidad c	71	66.1	75.5

Nota. La tabla detalla la composición de la población económicamente activa y la población ocupada según algunas características. La población en edad de trabajar se coloca en valores absolutos, para referencia. (a) Como porcentaje de la PET, (b) Como porcentaje de la PEA, (c) Como porcentaje de la población ocupada. Fuente: elaboración propia con base en datos del INE (mayo de 2019).

En 2019, un 71 % de la población ocupada en el país se desempeñaba en el sector informal. En el ámbito rural, este porcentaje creció hasta el 75.5 %. La tasa de participación en este sector fue mayor en el caso de las mujeres (72.8%), en comparación con la de los hombres (68.8 %). Esta es una actividad que carece de seguridad social, sin derecho al pago de prestaciones legalmente reconocidas, y las personas suelen percibir ingresos más bajos (INE, mayo de 2019).

Según reporta la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI), solo el 64.9 % de los hombres asalariados y el 35.1 % de las mujeres asalariadas tenían un contrato de trabajo en 2019 (tabla

14). Porcentajes similares recibían el pago de aguinaldo y bono catorce, y contaban con acceso a la seguridad social. En este aspecto, existe una diferencia significativa entre la proporción de hombres y mujeres que cuentan con un contrato y prestaciones, ya que el 64.8 % son hombres y el 35.2 % restante son mujeres. La diferencia se explica por la menor participación de las mujeres en la fuerza laboral. Del total de personas que conforman la población económicamente activa, cerca del 34 % son mujeres (INE, mayo de 2019).

Tabla 14
Acceso a derechos laborales de los asalariados de 15 años y más, 2019 (número de personas y porcentajes: hombre - mujer)

Población asalariada	Total (número de personas)	Porcentaje	
		Hombre	Mujer
Por contrato	1 436 616	64.9	35.1
Temporalidad de los contratos			
Por tiempo indefinido (permanente)	1 240 648	64.8	35.2
Temporal, obra concluida, temporada o cosecha	195 968	66.1	33.9
Acceso a seguridad social y prestaciones			
Afiliado al IGSS	1 275 094	65.9	34.1
Con acceso a pago de bono 14	1 438 645	64.5	35.5
Con acceso a pago de aguinaldo	1 461 854	64.4	35.6

Fuente: elaboración propia con base en datos de INE (mayo de 2019).

Otro factor a considerar es que los ingresos laborales de la población tienden a ser menores que el salario mínimo. En 2019, los ingresos laborales promedio de la población ocupada fueron GTQ417.37 menores que el salario mínimo aprobado para las actividades agrícolas. Con tales ingresos, un hogar solo podría cubrir el 66 % del valor de los productos contenidos en la Nueva Canasta Básica Alimentaria, y tan solo el 28 % del valor de la Nueva Canasta Básica Ampliada[27] (INE, mayo de 2019).

Para contar con el ingreso promedio, en un hogar tendría que trabajar una persona a tiempo completo y otra a medio tiempo solo para cubrir los costos de alimentación. En el caso de la Canasta Básica Ampliada, tendrían que trabajar tres personas a tiempo completo y una adicional a medio tiempo para poder costearla. Además, los ingresos laborales presentan una gran dispersión debido a varios factores, entre los cuales destacan la ocupación de la persona, la rama de actividad, el área geográfica de residencia, el sexo y su auto identificación cultural.

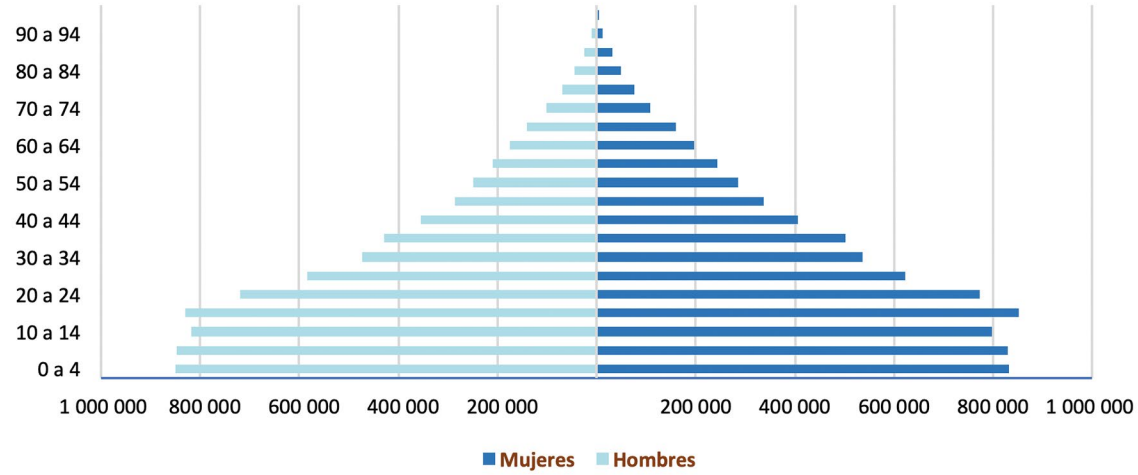
2.2.4.1 Un país predominantemente joven

La tasa de crecimiento poblacional del país en el 2018, es una de las más altas de América Latina, por encima del 2 % anual (cuando en América Latina es del 1 % anual). Para el país, esto plantea el reto de generar suficientes puestos de trabajo a futuro. Según los datos del Censo 2018, cerca del

[27] Esta incluye, además del costo de los alimentos, aspectos como transporte, vestido, educación, salud, entre otros.

63 % de la población de Guatemala es menor de 30 años. El país atraviesa un período en el que su población en edad de trabajar (61 %) es proporcionalmente mayor que la población dependiente, fenómeno al que se le conoce como «bono demográfico» (figura 42) (INE, 2019b).

Figura 42
Estructura poblacional, 2018



Fuente: elaboración propia con base en datos del INE (2019b).

El bono demográfico es un factor productivo en potencia, que el país puede aprovechar para impulsar el crecimiento económico. Sin embargo, su potencial depende de otros dos aspectos: (1) Que la población joven logre desarrollar, mediante el sistema educativo, un conjunto de capacidades necesarias para insertarse en el mundo laboral; y (2) Que se generen las oportunidades en el mercado de trabajo para aprovechar estas capacidades.

En América Latina hay alrededor de 20 millones de jóvenes (aproximadamente un 20 % del total de población joven) que estaban fuera del sistema educativo y tampoco trabajaban en el 2018. La cifra para Guatemala está alrededor del 25 %, evidencia que para una cuarta parte de los jóvenes pierden la oportunidad de construir capacidades humanas que elevarían la empleabilidad y, a la vez, no se generara, actualmente, los puestos de trabajo para que se inserten en el proceso productivo (Cepalstat, 2020).

Las razones por las que la población joven está excluida de los sistemas educativos son diversas y afectan de forma diferente a hombres y a mujeres. De acuerdo con los datos más recientes (Cepalstat, 2020), el principal motivo para que los hombres jóvenes no estudien es la falta de ingresos, y la razón principal por la que no trabajan se debe a la búsqueda de trabajo por primera vez. En el caso de las mujeres jóvenes, la causa fundamental, tanto para no seguir estudiando como para no trabajar de forma remunerada, es resultado de que deben encargarse del trabajo doméstico y de cuidados no remunerados dentro del hogar.

El nivel de pobreza de los hogares condiciona las decisiones de invertir en la educación de los hijos/as, pues son justamente los hogares más pobres los que se ven obligados a truncar los estudios. La pobreza, también condiciona que los hogares deban recurrir al trabajo infantil y de los jóvenes, para complementar los ingresos familiares y satisfacer algunas necesidades básicas.

Esta dinámica reproduce el círculo de la pobreza, ya que la misma población entrará a trabajar en condiciones de desventaja por no haber acumulado suficientes capacidades humanas. Por otro lado, las ideas de género definen a las mujeres como las principales encargadas del trabajo doméstico y del cuidado del hogar y de los hijos, lo cual limita las posibilidades de que las mujeres jóvenes puedan seguir estudiando o trabajen de forma remunerada.

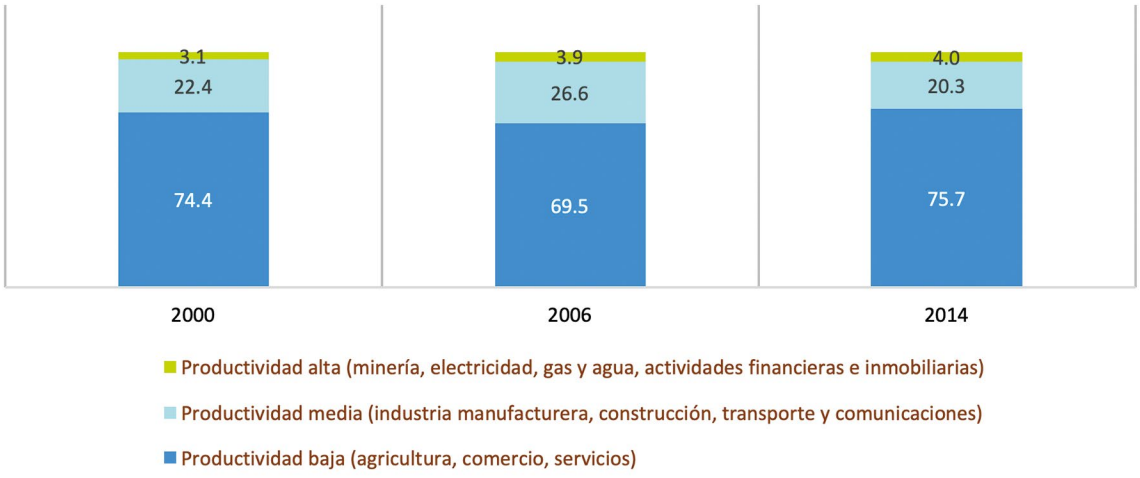
2.2.4.2 Productividad laboral

La estructura productiva y laboral de Guatemala presenta elevados niveles de heterogeneidad que limita las posibilidades de desarrollo económico. En lo relativo a la productividad en las distintas ramas de actividad económica nacional, las estimaciones de la Cepal (Cepalstat, 2020), muestran que la mayoría de la población ocupada trabaja en actividades de baja productividad (agricultura, comercio y servicios). En las áreas rurales, la prevalencia del empleo de baja productividad es aún mayor, y en las áreas urbanas prevalece en el caso de las mujeres.

El bajo nivel de productividad influye en la persistencia de altos niveles de informalidad laboral y bajos salarios. Esto tiene que ver con que los hombres se ocupan principalmente en la agricultura y las mujeres en servicios. Aunque aportan menos al empleo, las actividades con mayor valor agregado y productividad son las que más contribuyen en la generación del PIB nacional (55 % en 2019) (Cepalstat, 2020).

La industria manufacturera tiene niveles de productividad media, dado que se caracteriza por una fuerza laboral de mayor calificación y por una mayor innovación de procesos. Estimular el desarrollo de empresas manufactureras puede ser una de las rutas más directas para generar empleo formal y un mayor crecimiento (figura 43).

Figura 43
Estructura de la población ocupada por sector de actividad económica y por nivel de productividad



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Cepal (Cepalstat, 2020).

2.2.4.3 Emprendimiento

Guatemala es uno de los primeros países a nivel mundial con mayor propensión al emprendimiento, según el Monitor Global de Emprendimiento (GEM, por sus siglas en inglés) (2019/2020). La definición de «emprendedor» comprende a las personas que se encuentran en las etapas de emprendimiento temprano y a las ya establecidas. Bajo esta definición, el 39.9 % de las personas entrevistadas por el GEM en Guatemala son emprendedores (Universidad Francisco Marroquín [UFM], 2020, p. 10).

En el 2018, el Congreso de la República de Guatemala aprobó la Ley al Fortalecimiento del Emprendimiento (Decreto 20-2018), en la cual define al emprendimiento como:

> [La] manera de pensar y actuar orientada hacia la creación de riqueza, aprovechando las oportunidades presentes en el entorno, para satisfacer las necesidades de ingresos personales a través de la innovación de procesos y productos que generen competitividad y cuyo resultado sea la creación de valor en beneficio de la persona, la empresa, la economía nacional y la sociedad (Congreso de la República, 2018a, art. 5, inciso a).

Al analizar la situación a profundidad, debido a la insuficiencia de oportunidades de empleo en el sector formal, la mayoría de población en edad de trabajar busca opciones en el ámbito de la informalidad y en los emprendimientos en el sector de las micro y pequeñas empresas. Al ser una situación estructural de larga data, la opinión de la mayoría de la población es que esta puede ser una buena opción para la generación de ingresos.

De acuerdo con el Informe del Monitor Global de Emprendimiento 2019-2020, nueve de cada diez personas encuestadas en el país consideran que el emprendimiento es una buena opción de carrera para generar ingresos (UFM, 2020, p. 18). Respecto a las capacidades necesarias para realizarlo, siete de cada diez personas entrevistadas creen poseer las habilidades para iniciar un negocio, y respecto a las posibilidades de éxito, la mitad considera que en un futuro cercano habrá buenas oportunidades para iniciar un negocio (UFM, 2020, p. 20).

A pesar de la elevada aceptación del emprendimiento como opción de ingresos, su realización efectiva no es posible para todos. La mitad de los entrevistados tiene una idea de negocio que desea emprender, y que potencialmente puede convertirse en una actividad generadora de ingresos, pero no la materializan. Este indicador es conocido como «emprendimiento potencial».

La otra mitad se divide entre los emprendimientos nacientes (menos de 3.5 años de operación), los cuales corresponden al 25.1 % del total; los emprendimientos establecidos, con más de 3.5 años de operación (14.8 % del total); y los descontinuados o clausurados (4.3 % del total) (UFM, 2020, p. 22).

La mayor parte de la actividad de emprendimiento está situada en la actividad comercial, en donde las ventas al por mayor y al menudeo ocupan poco más del 70 % del total, y una proporción similar (71%) atiende clientes que se ubican en la comunidad o municipio en donde vive el emprendedor (UFM, 2020, p. 42). Además, el 29.9 % de la tasa de emprendimiento temprano (TEA, por sus siglas en inglés), y el 48.2 % de los emprendedores establecidos, no generan ningún empleo adicional en el momento de la encuesta, ni esperan generar uno en los próximo cinco años (UFM, 2020, p. 44). Estas cifras evidencian que, en muchos de los casos, el emprendimiento es una opción de autoempleo.

Las empresas de un país se desenvuelven en un contexto o «ecosistema emprendedor», el cual se refiere al conjunto de leyes, políticas, programas y recursos financieros con los que cuentan (Corral, 2016). Según la Encuesta Nacional a Expertos (NES, por sus siglas en inglés), Guatemala tiene un ecosistema emprendedor muy pobre, que pone en evidencia las brechas que el país debe cubrir para alcanzar niveles que permitan un desarrollo más amplio del sector (UFM, 2020).

La política pública y los programas de gobierno continúan percibiéndose como insuficientes. Un elemento importante en los componentes del ecosistema es la limitación en el de apoyo financiero, dado que el sector oficial no aporta mecanismos adecuados y el sistema financiero privado presenta demasiadas rigideces.

Las posibilidades de formular políticas públicas que mejoren el emprendimiento usualmente están concentradas en ciertos instrumentos ya aplicados alrededor del mundo, que van desde préstamos, subvenciones, reducción de impuestos y ayudas para la creación de redes, hasta apoyos públicos para la adquisición de información y para la asistencia a ferias comerciales (Antolín, Martínez y Céspedes, 2014, p. 30).

Existen otros instrumentos más innovadores, como la posibilidad de ofrecer ventanillas virtuales para la gestión de servicios públicos, la implementación de mecanismos de formalización empresarial con pocos requerimientos y en tiempo muy corto (Farias *et al.*, 2016, p. 86). Dichos programas deben estar en un marco legal que complemente el ambiente emprendedor para su desarrollo.

La Ley al Fortalecimiento del Emprendimiento (Decreto 20-2018) crea la figura de la sociedad de emprendimiento como una nueva forma de organización jurídica de empresas que permite a los emprendedores establecerse más fácilmente. Con el propósito de incentivar el financiamiento para esta nueva figura, la ley establece que todo aporte que realice cualquier persona natural o jurídica a una sociedad de emprendimiento hasta por GTQ500 000 es deducible del impuesto sobre la renta. Al 24 de julio de 2020, se reportan inscritas en el Registro Mercantil 32 sociedades de emprendimiento en el marco de esta ley (Bolaños, 2020).

Uno de los ejes de trabajo de esta ley consiste en la búsqueda de fondos para el emprendimiento, tanto nacionales como internacionales. A la fecha no hay fondos de inversión administrados desde las instituciones del Estado. El Mineco administra el Fideicomiso Fondo de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa (Mineco, 2001), el cual tiene como objetivo que cooperativas desarrollen productos financieros para estas empresas. La ley también establece un fondo de garantía para los emprendedores.

Para darle un mayor impulso a la ley y a las sociedades de emprendimiento, es importante que las autoridades a cargo puedan tomar decisiones a corto plazo para hacer los cambios necesarios al reglamento de la ley. En el mediano plazo, es importante dotar de más recursos a la unidad de fortalecimiento al emprendimiento, la cual tiene múltiples responsabilidades establecidas en la ley, como la coordinación de las redes de emprendimiento y el seguimiento a los centros de formación para el emprendimiento que se establezcan y operen en el país. Asimismo, velar por el cumplimiento y fortalecimiento del Acuerdo Gubernativo 758-2019. También le corresponde la implementación de un sistema de indicadores para la evaluación de impacto de las políticas públicas en materia de emprendimiento.

2.2.4.4 Formación para el trabajo

El informe del programa internacional de evaluación de estudiantes (PISA por sus siglás en inglés), especialmente en la versión para países en desarrollo (PISA-D), para Guatemala en 2017, revela que «uno de cada tres jóvenes de 15 años abandonó el sistema escolar, y la mayoría de los que asisten a la escuela no logran alcanzar niveles básicos de conocimientos y habilidades en lectura, matemáticas y ciencias» (Bos, M. Vegas, E. Viteri, A, Zoido, P., 2018, p. 1).

Como lo muestra la dimensión social, para superar esta situación es indispensable aumentar la cobertura en los niveles básico y diversificado (que es sustancialmente baja), así como rediseñar los contenidos curriculares para reforzar la preparación en estas áreas relacionadas con las habilidades para el trabajo. Esto cobra más relevancia en las áreas rurales, por cuanto los estudiantes en estas zonas tienen hasta dos años de rezago con sus pares de zonas urbanas. Este es un esfuerzo de largo alcance que se puede lograr en el mediano plazo, si se toman pronto las decisiones y se inician los procesos necesarios para su realización.

Según el Mineduc (2020b), la tasa neta de cobertura en el 2019 fue del 42 % en básicos y 24 % en diversificado. Pero el reto es aún mayor porque debe aumentarse sustancialmente el gasto público en educación, en particular en los niveles de preprimaria y secundaria, para mejorar las coberturas que actualmente no alcanzan el 50 %. Esta es la parte más difícil, porque depende directamente de la disponibilidad de ingresos fiscales, para aumentar el presupuesto del Ministerio de Educación.

Además, deben mejorarse los mecanismos de evaluación de desempeño de los docentes y su formación, para que estén en capacidad de preparar a los estudiantes de manera adecuada. El fortalecimiento de la gestión del Mineduc es clave para cualquier esfuerzo en esta dirección, y es algo que se puede iniciar con los recursos disponibles en la actualidad. De esta manera, se podrá mejorar la posición de Guatemala en el *ranking* mundial en el pilar de educación y habilidades para el trabajo del índice de competitividad para el crecimiento elaborado por el Foro Económico Mundial. En la edición de 2019, el país se ubica en el puesto 103 de 141 países evaluados, con un puntaje de 51/100 en este ámbito (Schwab, 2019).

Las restricciones a la inserción laboral se reflejan en que anualmente solo se generaron un promedio de 20 647 empleos formales durante el periodo 2013-2018; pero, de acuerdo con el Mineduc (2019), en ese mismo periodo se graduaron del nivel diversificado un promedio de 131 348 jóvenes, quienes en principio estarían listos para entrar en el mercado laboral. Esto significa que la oferta laboral formal sólo atiende al 16 % de los jóvenes que ingresan al mundo laboral en un año. Además, el ingreso promedio que perciben los jóvenes suele ser menor que el de los adultos, con un diferencial de aproximadamente GTQ700.

En cuanto a posibles rutas de acción para generar empleo, Guatemala necesita realizar transformaciones significativas en su sistema educativo para mejorar las capacidades de los jóvenes egresados para el mundo laboral. Esto es necesario, tanto en la educación de los niveles básico y diversificado, como en la formación universitaria y otras opciones como la capacitación técnica brindada por entidades públicas y privadas. Esta ruta es discutida en la dimensión social del presente documento. Aunque la educación no se reduce a la educación técnica empresarial, este es un elemento fundamental que debe incluirse para fomentar la articulación entre la oferta y la demanda laboral.

2.2.4.5 Articulación entre oferta y demanda laboral

El 32.5 % de las empresas en Guatemala identifica la educación inadecuada de la fuerza laboral como una restricción seria o muy seria para los negocios y el 55.7 % de empresas ofrece capacitación formal a sus empleados (BM, 2020c). Esto evidencia que el capital humano no responde a las necesidades del aparato productivo, por lo que las empresas deben recurrir al costo adicional de brindar capacitación adecuada. La desarticulación entre la demanda y la oferta laboral es un reflejo de la falta de información sobre las competencias y habilidades que las empresas están demandando en la actualidad.

Para reducir este vacío, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2020), recomienda la aplicación de encuestas a establecimientos con el objetivo de caracterizar la demanda laboral de un sector productivo, y aportar recomendaciones que permitan orientar los programas de estudios en la educación media y superior del sector público y privado de acuerdo con las necesidades detectadas. Una encuesta de establecimientos es una encuesta de una muestra de empresas que representan los lugares de trabajo de los empleados (Estrella *et al*., 2020).[28]

La ejecución de la encuesta de establecimientos permitirá caracterizar la demanda laboral del sector elegido y analizar las necesidades de capacitación, posiciones vacantes y puestos de trabajo a ser requeridos en el futuro. Además, se profundiza en el conocimiento de las condiciones laborales y la calidad del empleo. Generar este tipo de información de forma periódica permitiría determinar los vacíos de formación que dificultan que las empresas puedan contar con personal acorde a sus requerimientos y generar información para orientar programas académicos del nivel diversificado y superior. Estas encuestas las podrían llevar a cabo alianzas entre la academia y el sector privado.

Para mejorar las condiciones de empleo se requiere de la articulación y coordinación de todos los actores públicos y privados involucrados en la creación de capacidades de la fuerza laboral. En Colombia, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) (Servicio Nacional de Aprendizaje, s. f), lidera la modernización de la oferta de formación mediante el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, el cual tiene como objetivo mejorar el nivel de calificación y competencia de la fuerza laboral del país. El Consejo Directivo del SENA incluye a entidades públicas y privadas.

Una figura similar en Guatemala podría ser el espacio de articulación de gremiales empresariales, universidades, Mineduc y otras entidades públicas y privadas relacionadas directamente con la formación de los jóvenes para el trabajo. De esta manera, se podrían obtener mejores resultados en términos de oferta educativa para las necesidades del mercado, y de oportunidades de empleo para los jóvenes, quienes podrán contar con las habilidades requeridas. Por ser un espacio de coordinación, en principio no se requiere de la asignación de recursos financieros ni de aprobaciones legislativas, pero sí se puede pensar en cómo hacerlo sostenible en el mediano plazo por medio del sustento legal y financiero correspondiente.

Para mejorar las oportunidades de acceso al empleo se requiere de la existencia y adecuado funcionamiento de un sistema de información, que facilite su difusión a las partes interesadas del mercado laboral, tanto para las empresas, como para los solicitantes de los puestos de trabajo. Esta función es actualmente ejercida por los denominados Servicios Públicos de Empleo (SPE), los cuales tienen las siguientes funciones básicas:

[28] En 2019, en colaboración con el Inguat, se realizó la primera encuesta a establecimientos en el sector de hoteles (Estrella *et al*., 2020).

- «Intermediación laboral.
- Información/estadísticas sobre el mercado laboral.
- Políticas activas de mercado laboral (incluyen medidas de activación), para los solicitantes de empleo y empleadores» (BID, Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo [Amspe] y OECD, 2015, p. 36)

Aunque la tarea básica de los SPE es «ayudar a los buscadores de empleo a encontrar trabajo y a las empresas a cubrir las plazas vacantes, su labor también implica apoyar la alineación de la oferta y demanda de habilidades en el mercado laboral» (BID, Amspe y OECD, 2015, p. 104). Esto requiere de una estrategia de colaboración a largo plazo con los distintos actores del mercado laboral para desarrollar y mejorar las habilidades de los trabajadores. Para lograrlo, un requisito fundamental es que la información sobre las necesidades de las empresas sea procesada y analizada por los personeros del SPE, a fin de que puedan identificar necesidades de formación que sean trasladadas a los prestadores de estos servicios, y estos los tomen en cuenta para el diseño de sus programas de estudio. Por lo mismo, se necesitan adecuados sistemas de información de oferta y demanda laboral, pero también un equipo de trabajo para el procesamiento y análisis de los datos sobre necesidades y disponibilidad de trabajadores con habilidades específicas.

En 2014, Guatemala se situó entre los SPE con bajos niveles de desarrollo e implementación de tecnologías de información y comunicación que permiten el funcionamiento de sitios web, para la provisión de servicios para los empleadores y buscadores de empleo (BID, Amspe y OECD, 2015, p. 50).[29] La situación parece ser la misma en 2020, por lo que esta también es una de las acciones necesarias para mejorar la situación.[30] Varios donantes internacionales, entre ellos la Unión Europea y Usaid, frecuentemente financian proyectos de fortalecimiento relacionados con aspectos laborales, por lo que podrían ser una opción de asistencia.

Además, cuando se les combina con programas de capacitación, los SPE pueden ayudar a incrementar la productividad de los trabajadores y a limitar el riesgo de desvinculación con el mercado de trabajo (OIT, 2016, p. 3).

---

29 En Guatemala, las funciones de los SPE le corresponden al Mintrab, que incluye en su portal de información un enlace para el sitio denominado «Tu empleo» (Ministerio de Trabajo [Mintrab], 2020). Sin embargo, el mismo se encuentra desactualizado y no cuenta con la información necesaria para atender adecuadamente a quienes buscan su apoyo. La labor también recae en el Departamento de Servicio Nacional de Empleo, el cual es parte de la Dirección de Empleo del Viceministerio de Previsión Social y Empleo. No obstante, esta entidad tiene una capacidad muy reducida y los recursos con los que cuenta son muy limitados, por lo que una de las acciones de corto plazo es el fortalecimiento institucional, y a mediano plazo ampliar su cobertura, para que tenga presencia física al menos en las cabeceras departamentales del país. En mayo 2020, la Dirección de Empleo contaba con 19 empleados (de un total de 739 en el Ministerio), incluyendo al director, y 10 de ellos prestaban sus servicios en distintos departamentos del país. Esto sugiere la necesidad de aumentar los recursos con que cuenta esta Dirección para el cumplimiento de sus funciones, tanto en las oficinas centrales como en las oficinas departamentales.

30 Actualmente, el 68 % del presupuesto del Mintrab lo ocupa el Programa de Atención al Adulto Mayor, el cual tiene establecida su asignación presupuestaria anual por ley. Este es un programa de asistencia social que debería ser trasladado al Ministerio de Desarrollo Social, que es el encargado de este tipo de acciones. Para esto se necesita una reforma a la Ley del Organismo Ejecutivo, una acción que no debería causar mayores problemas, ya que está orientada a ordenar la institucionalidad pública. De esta manera, el Ministerio de Trabajo se enfocaría en los programas para el mejoramiento de las condiciones de empleo en el país.

Para mejorar las oportunidades de empleo en el país, también se requiere el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo tripartito existentes en la legislación nacional (patronos, trabajadores y Estado), a fin de que sean mecanismos funcionales para la búsqueda de acuerdos en torno a opciones para este objetivo. La instancia que mayor actividad presenta, pero que tampoco logra alcanzar acuerdos, es la Comisión Nacional del Salario Mínimo, por lo que la práctica recurrente ha sido que la fijación del salario mínimo quede a cargo del presidente de la República. En otros aspectos, como el trabajo a tiempo parcial, tampoco han funcionado las instancias de diálogo existentes, por lo que siguen sin aplicarse, a pesar de ser normas definidas en Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

Otros espacios de diálogo existentes, como el Consejo Económico y Social, también están llamados a orientar sus esfuerzos a la creación de espacios y mecanismos de discusión de propuestas nacionales para mejorar las oportunidades de empleo en el país. Con una informalidad que alcanza al 70 % de la población ocupada en el país, y con un salario promedio en este sector informal que es casi la mitad del salario mínimo, las prioridades de atención para la mayoría de los trabajadores son claras: mejorar la preparación y las habilidades para el trabajo y crear oportunidades de empleo en el sector formal.

Por último, es necesario considerar que la pandemia puede incrementar el número de migrantes retornados. Como lo muestra la dimensión social, los migrantes retornados enfrentan dificultades para reinsertarse en la economía nacional. La pandemia puede aumentar el número de deportados hacia Guatemala, y además se incrementará el control de las fronteras en Estados Unidos. Por lo tanto, es necesario mantener y aumentar los procesos de certificación de capacidades, pues es usual que en Estados Unidos los migrantes hayan desarrollado capacidades importantes, pero carecen de algún tipo de certificación que los avale. Se debe evaluar la factibilidad de incluirles en programas de capacitación en el manejo de pequeños negocios a fin de facilitar que puedan iniciar sus propias empresas.

Generación de empleo estable y digno

Resultado esperado. La oferta y la demanda laboral están debidamente articuladas, en términos de formación, y la cantidad de empleos formales es suficiente para atender a la población en edad de trabajar.

Objetivo 1. Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Trabajo para diseñar y ejecutar políticas, evaluar sus impactos y expandir su influencia en la articulación de sus políticas con la oferta y la demanda laboral.

Objetivo 2. Promover la formación para la inserción laboral.

Objetivo 3. Elevar los niveles de formalidad en el mercado laboral.

Objetivo 4. Aumentar la tasa de participación de la mujer en la fuerza de trabajo.

Objetivo 5. Mejorar el ecosistema emprendedor para generar más oportunidades laborales.

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Mejorar los sistemas de información laboral.	Caracterizar la demanda laboral de un sector productivo y aportar recomendaciones que permitan orientar los programas de estudios en la educación media y superior del sector privado y público, de acuerdo con las necesidades detectadas.	X	X	X	Sector privado, academia, Mintrab.			
2. Rediseñar los contenidos curriculares para reforzar la preparación en las áreas relacionadas con las habilidades para el trabajo.	Dotar a los estudiantes de las habilidades necesarias para su desenvolvimiento laboral.	X	X		Mineduc.			
3. Diversificar la oferta de opciones de formación técnica para el trabajo, tanto por entidades públicas, como privadas.	Ampliar las opciones de los jóvenes en su preparación para el trabajo.	X	X	X	Universidades, Intecap.			
4. Aumentar las becas de estudios y formación para jóvenes.	Ampliar las opciones de los jóvenes en estudios y formación para la formación para el empleo.	X	X	X	Mineduc.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
5. Promocionar programas de educación semipresencial, sobre la base del aprendizaje autónomo y la utilización de materiales digitales y tutores a distancia.	Ampliar las opciones de los jóvenes para programas alternativos de aprendizaje y materiales digitales para su preparación para el trabajo.	X	X	X	Mineduc.			
6. Crear una instancia de articulación y coordinación de todos los actores públicos y privados involucrados en la creación de capacidades de la fuerza laboral.	Establecer un mecanismo de coordinación entre oferentes de formación y demandantes de habilidades para el trabajo.	X	X	X	Mintrab, Mineco, Mineduc, universidades, Intecap, gremiales empresariales.			
7. Fortalecer las capacidades y recursos del Mintrab para el adecuado funcionamiento del Servicio Público de Empleo.	Contar con una adecuada función de intermediación laboral e información y bases de datos estadísticos del mercado laboral para la toma de decisiones.	X	X		Mintrab, Minfin.			
8. Establecer un sistema de información de oferta y demanda laboral, y un equipo de trabajo para el procesamiento y análisis de los datos sobre necesidades y disponibilidad de trabajadores con habilidades específicas.	Contar con información relevante de la oferta y demanda laboral para retroalimentar los programas de formación para el trabajo.	X	X		Mintrab, sector privado organizado, universidades, organismos internacionales.			
9. Impulsar un programa para certificar los oficios de migrantes retornados.	Procesos de certificación de oficios en los que los migrantes retornados son diestros, pero que carecen de la certificación que les avale para acceder a trabajos en sector formal.	X			Mintrab, Mineduc, Intecap.			
10. Definir y ejecutar un plan de acción para el cumplimiento de la ley de fortalecimiento al emprendimiento.	Ampliar las oportunidades a los emprendedores.	X			Mineco.			
11. Modificar el reglamento de la ley de fortalecimiento al emprendimiento.	Aumentar la creación de sociedades de emprendimiento.	X			Mineco.			
12. Fortalecer las capacidades y recursos del Mineco para el adecuado cumplimiento de sus funciones para el impulso del emprendimiento.	Establecer el Sistema Nacional de Emprendimiento.	X			Mineco, Minfin.			

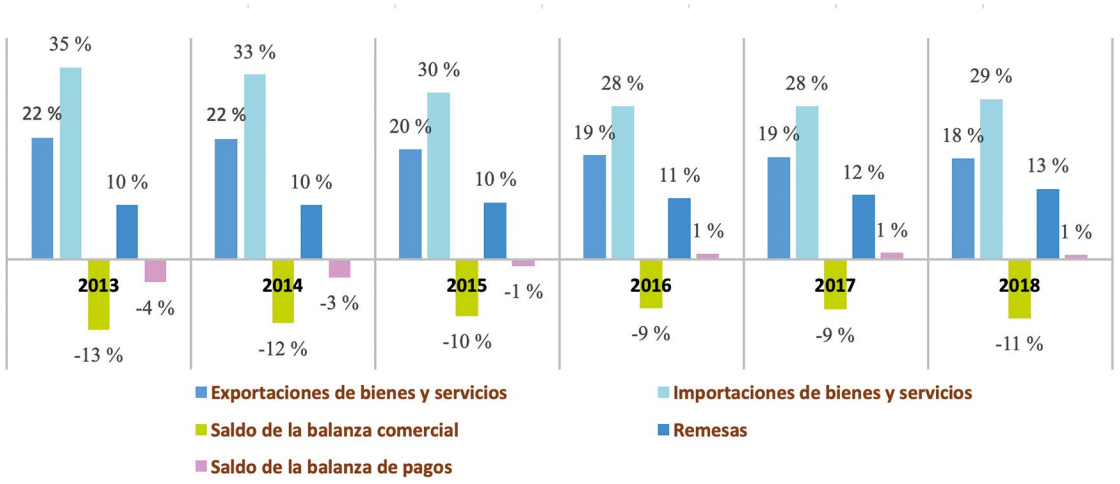
2.3 Sector externo

2.3.1 Balanza de pagos

Guatemala se ha caracterizado por tener un déficit en su cuenta corriente de la Balanza de Pagos. Sin embargo, desde 2016, reportó un superávit, el cual se espera que continúe de forma moderada. Los principales factores detrás de este superávit son: el incremento en el flujo de remesas familiares y, en menor medida, la reducción en el valor de las importaciones, en particular de los combustibles y lubricantes, dada la caída del precio internacional del petróleo y la recuperación del valor de las exportaciones (Banguat, 2019b).

El saldo negativo de la balanza comercial, como se observa en la figura 44, se debe principalmente a la apertura comercial, a la reducción de aranceles y a la inserción del país en el mercado global, todo lo cual ha tenido importantes efectos en el incremento de las importaciones. A grandes rasgos, la mayoría de estas son destinadas al consumo privado no duradero, y no para actividades que generen inversión y crecimiento a largo plazo, lo cual podría nivelar el déficit eventualmente.

Figura 44
Saldo de la balanza de pagos, saldo de la balanza comercial, exportaciones, importaciones y remesas, 2013-2018 (como porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banguat (2020a).

En cuanto al tipo de cambio, cabe mencionar que ha sido flexible y estable durante los últimos años. El Banguat participa activamente en el mercado cambiario para moderar su volatilidad sin afectar la tendencia, mediante la regla cambiaria respecto del volumen negociado, y a través de los depósitos a plazo en dólares para captar excedentes de liquidez en esa moneda.[31] Desde el 2017, el quetzal se fortaleció frente al dólar, debido en parte al mencionado ingreso de divisas por remesas familiares. El fortalecimiento, además, fue producto de la reducción en el valor de las importaciones, especialmente de combustibles y lubricantes, pero también de algunas de las materias primas no petroleras que registraron disminuciones en sus precios medios de

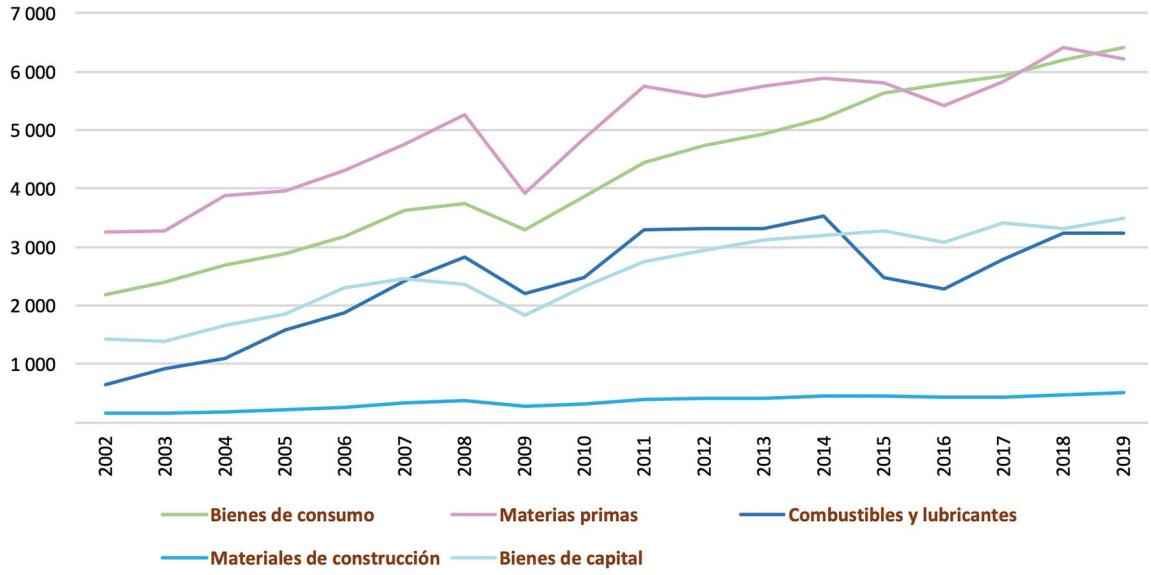
[31] La política monetaria actual no persigue ningún objetivo cambiario. El Banguat solo tiene el objetivo relacionado con la estabilidad en el nivel de precios: el cumplimiento de la meta de inflación.

importación (Banguat, 2018b, p. 48). Estos factores externos e internos dieron como resultado un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, lo cual generó un excedente en la oferta de divisas en el mercado cambiario (Banguat, 2018b, p. 43).

2.3.2 Balanza comercial

En el caso de las importaciones, destacan las materias primas y los bienes de consumo, entre los cuales se encuentran el petróleo, teléfonos celulares, automóviles y medicamentos (Secretaría de Integración Económica Centroamericana [Sieca], 2020). La figura 45 muestra que las importaciones de materias primas y los bienes de consumo, en particular, crecieron significativamente entre 2002 y 2020.

Figura 45
Principales productos de importación de Guatemala, 2002-2019 (en millones de dólares estadounidenses)



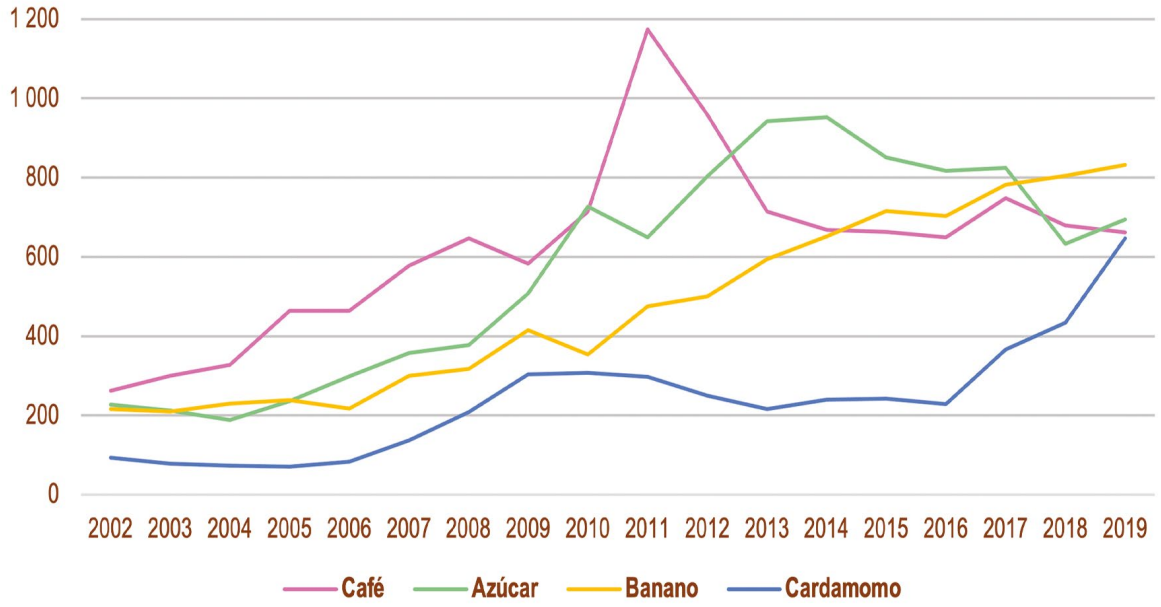
Nota. El Banguat refiere que las cifras de 2019, son preliminares. Base de datos utilizada: Serie, Importaciones (CIF) Años: 2002-2019. Fuente: elaboración propia con base en datos del Banguat (2020b).

Se estima que el sector agroindustrial genera cerca del 55 % de las exportaciones totales, y la agricultura, en específico, un 32 % (BID, 2019, p. 13). Los principales productos de exportación del país son el café, el azúcar, el banano y el cardamomo. Como se observa en la figura 46, la exportación de estos creció de manera sostenida y significativa entre 2002 y 2019. La exportación de productos agrícolas, como banano, café y cardamomo, representan el 19 % de las exportaciones totales de bienes, y su valor depende de los precios internacionales de comercialización.

Al igual que Centroamérica, Guatemala se caracteriza por que sus exportaciones son, en su mayoría, productos sin mayor valor agregado, mientras que sus importaciones son bienes de consumo y otros productos con algún nivel de tecnificación.

Figura 46

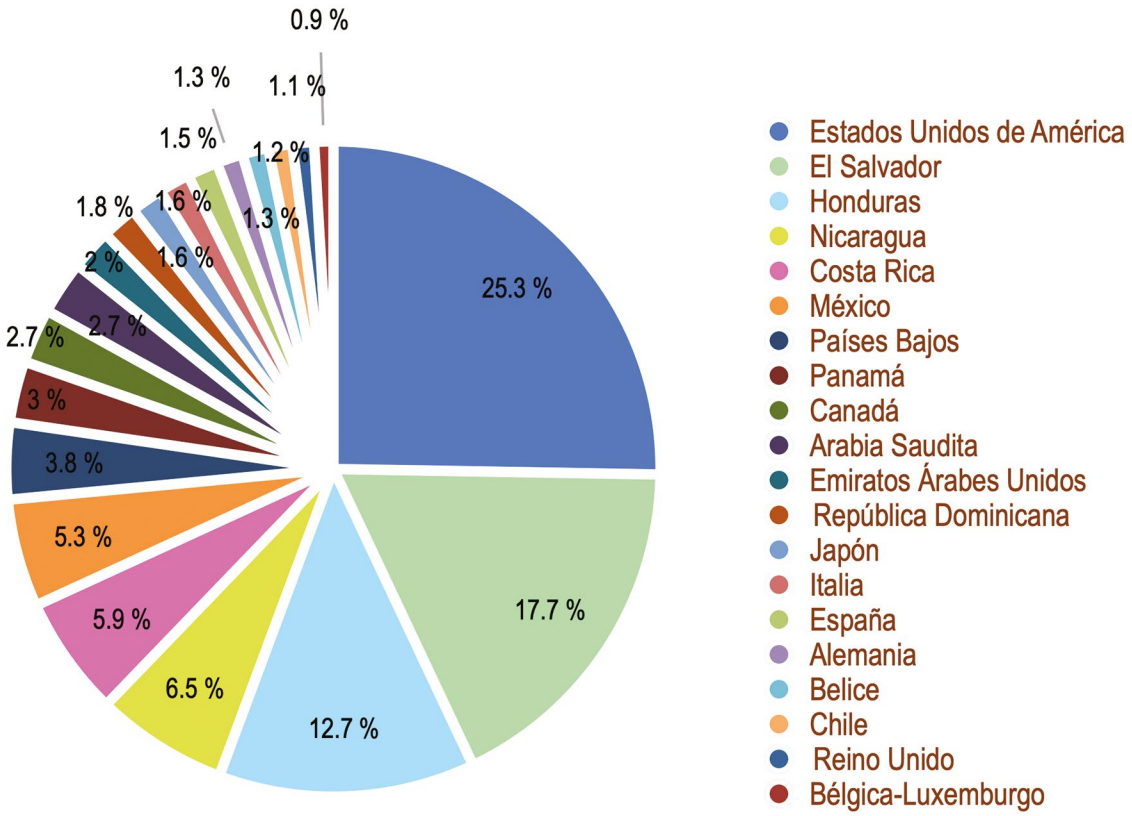
Principales productos de exportación de Guatemala, 2002-2019 (en millones de dólares estadounidenses)



Nota. El Banguat refiere que las cifras para 2019, son preliminares. Base de datos utilizada: serie, exportaciones FOB Años: 1980-2020. Fuente: elaboración propia con base en datos del Banguat (2020a).

Las exportaciones totales representaron 18 % del PIB en 2019 y, a pesar del incremento en la cantidad de productos de exportación y la diversificación en el destino en los últimos años, el 25 % de las exportaciones de bienes se consumen en los Estados Unidos. Los principales socios comerciales de exportaciones de Guatemala son Estados Unidos, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y México; los cuales acumulan alrededor del 70 % de las exportaciones. Les siguen algunos países europeos, Canadá y ciertos países del Medio Oriente (figura 47).

Figura 47
Principales socios comerciales de exportaciones de Guatemala, 2019 (en porcentajes del monto total de exportaciones, en millones de dólares estadounidenses)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Sieca (2020).

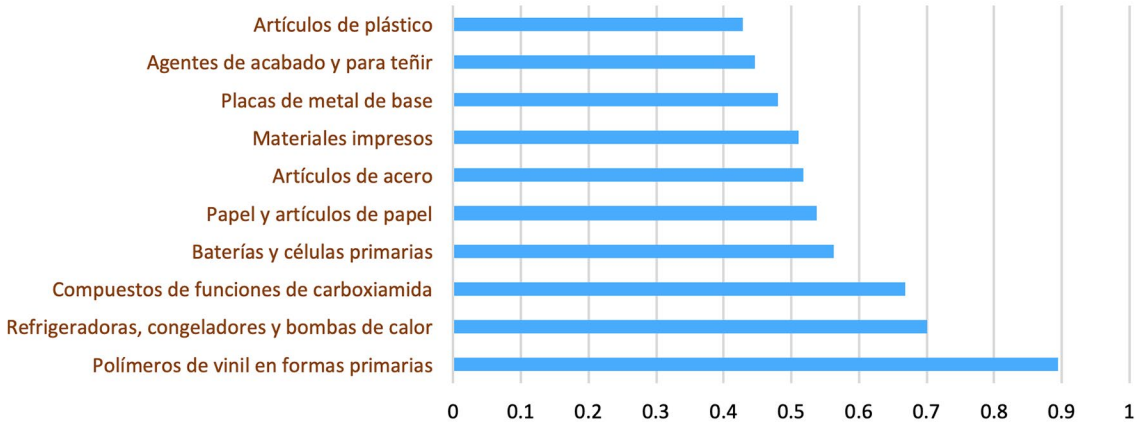
2.3.3 Transformación de la matriz exportadora

Guatemala tiene oportunidades que podría aprovechar en el futuro. De acuerdo con el Observatorio de Complejidad Económica (OEC, por sus siglas en inglés) del *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), el país tiene varios productos con un alto Índice de Complejidad de Producto (PCI, por sus siglas en inglés). Este índice mide la intensidad de conocimiento requerido para producir una mercancía y la intensidad de conocimiento acumulado por los exportadores (MIT, 2020).

Como se puede apreciar en la figura 48, Guatemala exporta algunos productos con PCI relativamente altos, entre los cuales destacan los polímeros de vinilo en formas primarias; los refrigeradores, congeladores y bombas de calor; las baterías y células primarias; y el papel y artículos de papel.

Estos son productos que se alejan de forma importante de las exportaciones tradicionales por su valor agregado, y pueden competir –como de hecho lo hacen en la actualidad–, con las exportaciones de otros países en los mercados internacionales. Políticas que fomenten este tipo de exportaciones y que fortalezcan las cadenas de producción que les anteceden son beneficiosas para el país y podrían comenzar a transformar la matriz exportadora.

Figura 48
Productos de exportación con el Índice de Complejidad de Producto más alto en Guatemala

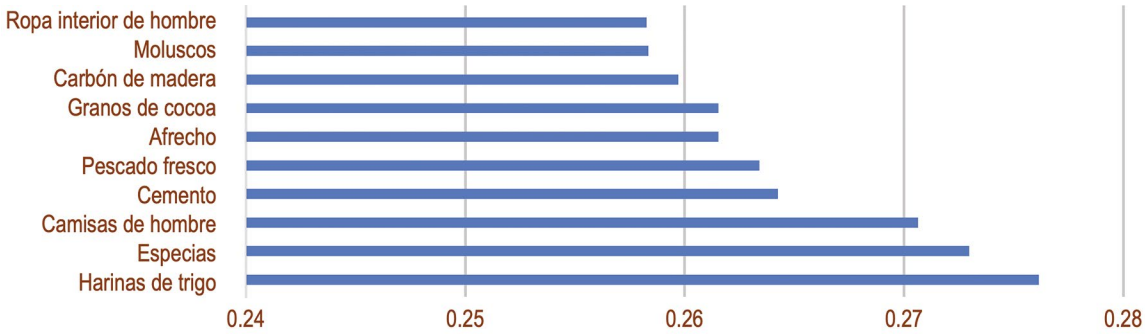


Fuente: elaboración propia con base en datos de MIT (2020).

Además del PCI, el OEC calcula otro índice muy útil: el Índice de Relacionamiento (RI, por sus siglas en inglés), que mide la cercanía de un producto con otros productos que requieren similares tipos de recursos materiales y humanos.

Dadas estas características, los productos que tienen un RI alto tienen, a la vez, mayores probabilidades de ser exportados en el futuro. De acuerdo con el OEC, en Guatemala existen algunos productos que tienen un RI alto, entre los cuales destacan las harinas de trigo, las especias, los productos de la pesca y acuicultura (pescado fresco y moluscos), el afrecho y los granos de cocoa (figura 49). Como se explicará más adelante, la exportación de productos de pesca y acuicultura y las especias, son dos áreas en las que Guatemala tiene una clara oportunidad en el futuro a corto y mediano plazo.

Figura 49
Productos de exportación con el Índice de Relacionamiento más alto en Guatemala



Fuente: elaboración propia con base en datos de MIT (2020).

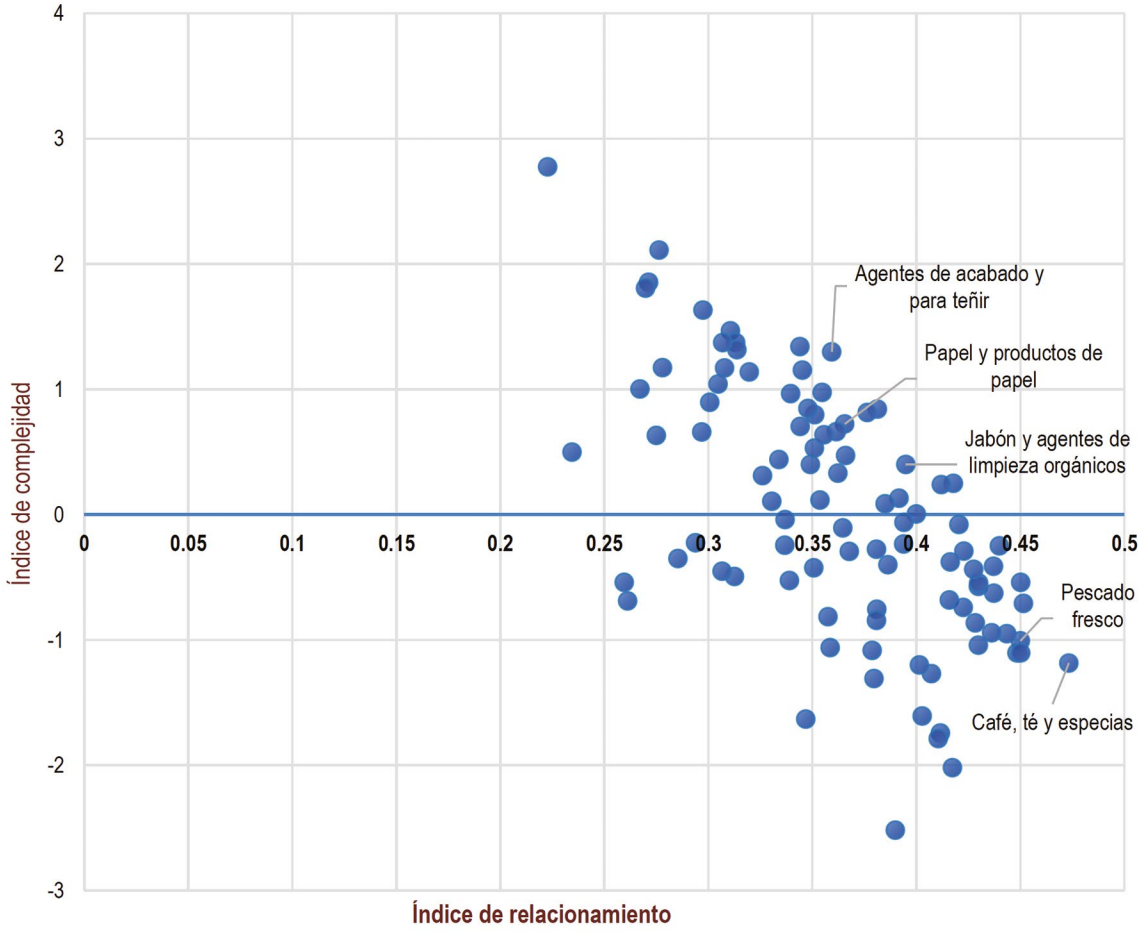
Por último, el OEC proporciona una medida que llama frontera de diversificación, la cual combina el RI con el PCI para categorizar a los productos de exportación de un país. En general, la gráfica ideal debería tener una tendencia al alza, con productos de exportación que tienen un alto índice de RI como de PCI.

Como se puede observar en la gráfica siguiente, la tendencia en Guatemala es a la baja, pero existen algunos productos que tienen altos índices de RI y PCI, por lo que su valor agregado, sumado a la probabilidad de que se exporten en el futuro, representan una clara oportunidad para el país.

En la figura 50 se indican algunos productos a manera de ejemplos. Como lo explica el OEC, «[el RI] predice la probabilidad de que un país incremente las exportaciones de un producto. [El PCI] está asociado con niveles más altos de ingresos, crecimiento económico, menos desigualdad de ingresos y menores emisiones [contaminación]» (MIT, 2020).

Figura 50

Frontera de Diversificación: espacio conformado por el Índice de Relacionamiento y el Índice de Complejidad de Producto de los productos de exportación en Guatemala



Fuente: elaboración propia con base en datos del MIT (2020).

A manera de ejemplo, a continuación, se analizan dos ámbitos que representan una oportunidad para la exportación en Guatemala: la pesca y acuicultura, y las especias.

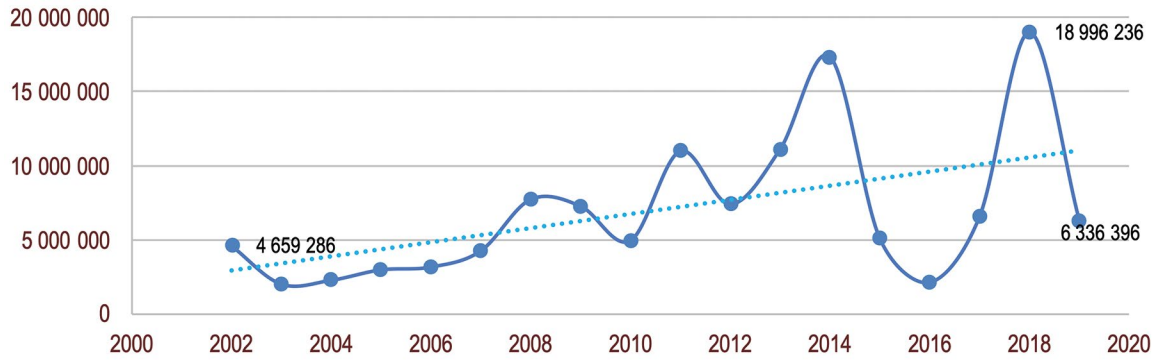
2.3.3.1 Pesca y acuicultura

El primer ámbito prometedor es el de la pesca y acuicultura. Durante las últimas dos décadas, la producción y la exportación de productos pesqueros creció significativamente en Guatemala.

Los principales productos de exportación han sido el pescado (tilapia de cultivo y atún) y los camarones de cultivo y de pesca (FAO, 2018, p. 1).

Como se puede observar en la figura 51, las exportaciones de pescado y moluscos subieron considerablemente de 2002 a 2018, de aproximadamente USD4.6 millones en 2002, a casi USD19 millones en 2018. Aunque se registró una disminución considerable de 2014 a 2016 y de 2018 a 2019, la tendencia a la larga es creciente (Banguat, 2020b).

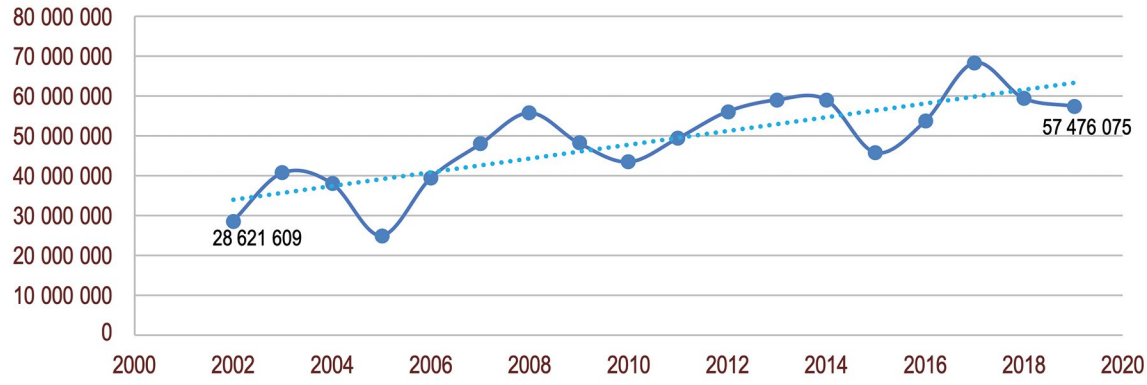
Figura 51
Exportaciones de pescado y moluscos, 2002-2019 (en dólares estadounidenses)



Nota. Base de datos utilizada: exportaciones (FOB) realizadas, Años: 2002-2019. Fuente: elaboración propia con base en datos del Banguat (2020b).

Una situación similar se observa con las exportaciones de camarones y langostas. La figura 52 muestra que estas registraron una tendencia creciente significativa de 2002 a 2019, y que su valor de exportación fue más alto que el del pescado y los moluscos. En 2002, estas exportaciones representaron USD28.6 millones, mientras que para 2019 habían subido a USD57.4 millones. De hecho, Guatemala es el principal productor de camarón blanco en la región centroamericana (FAO, 2018, p. 15).

Figura 52
Exportaciones de camarones y langostas, 2002-2019 (en dólares estadounidenses)



Nota. Base de datos utilizada: Exportaciones (FOB) realizadas, años: 2002-2019. Fuente: elaboración propia con base en datos del Banguat (2020b).

A pesar de que el total de exportaciones de pescado, moluscos, camarones y langostas representa tan solo alrededor del 0.1 % del PIB, la tendencia creciente y la estructura productiva del sector lo posicionan como un ámbito con amplio margen de crecimiento para el futuro. De acuerdo con las estimaciones más recientes disponibles, el sector de pesca y acuicultura emplea aproximadamente entre 14 000 a 25 000 personas, de las cuales una gran mayoría son pescadores artesanales (Banguat, 2020b; FAO, 2018, p. 2). Los productos marinos, además, tienen un alto valor nutritivo, por lo que representan una oportunidad para contribuir con la seguridad alimentaria de la población nacional y de la región centroamericana.

Aunque las proyecciones son positivas, el sector de pesca y acuicultura enfrenta varios problemas en la actualidad, de los cuales se resaltan cinco.

En primer lugar, la institución a cargo del tema en el MAGA –Dirección de Normatividad de la Pesca y Acuicultura (Dipesca)– tiene pocos recursos y cuenta con reducido personal. Según el diagnóstico de la FAO, el presupuesto de la Dipesca para 2016 no llegaba al 0.5 % del presupuesto total del MAGA, y la institución contaba con 28 personas para cubrir a todo el país (FAO, 2018, pp. 4-5). Este aspecto es importante, porque la Dipesca está a cargo de la capacitación, investigación y desarrollo del sector pesquero y acuicultor; y también del cumplimiento de las vedas establecidas en la Ley General de Pesca y Acuicultura, Decreto 80-2002 (arts. 78 y 79), un tema fundamental para mantener la sostenibilidad de la pesca en el país.

En segundo lugar, existe falta de acceso al crédito. En general, los pequeños y medianos productores, quienes conforman la mayor parte del gremio, están en desventaja con los grandes, ya que no tienen acceso a crédito o a algún otro tipo de financiamiento que los apoye (MAGA, 2016, p. 15).

Esto genera grandes dificultades que no permiten que el sector crezca como podría hacerlo, si todos produjeran en condiciones más equilibradas. Por ejemplo, en una entrevista para un reportaje periodístico, funcionarios de la Dipesca mencionaron que los pescadores generalmente tienen que alquilar las lanchas que usan para trabajar y pagarle 50 % de sus ganancias al dueño. Esto los obliga a permanecer en el agua hasta tres días consecutivos, con tal de obtener algún tipo de beneficio económico. El beneficio puede llegar a ser apenas de GTQ500 por los tres días, por lo cual les resulta imposible comprar una lancha, que puede llegar a costar hasta GTQ100 000 (Garzaro, s. f., párr. 5).

El tercer problema se refire al poco acceso a capacitación y tecnología que tienen los pescadores y acuicultores artesanales (MAGA, 2016, p. 14; FAO, 2018, p. 25). Esto debilita a todo el sector y lo pone en desventaja con otros eslabones de la cadena de producción. El diagnóstico de la FAO indica que los pescadores tienen dificultades para mantener sus productos fríos, por lo cual se ven forzados a venderlos inmediatamente después de la pesca a precios menores de los que podrían venderlos si contaran con el equipo necesario (FAO, 2018, p. 25).

En el diagnóstico de la agrocadena de la tilapia, se menciona que no existen proyectos de investigación para la innovación con apoyo del Estado, empresas o la academia (MAGA, 2016, p. 19). La situación se complica por el hecho de que la mayoría de los pescadores artesanales tienen bajos niveles de estudio formal, ya que generalmente solo cuentan con estudios de primaria (FAO, 2018, p. 24).

El cuarto problema es la falta de organización de los pequeños y medianos pescadores y acuicultores, y de su articulación con los demás agentes de las agrocadenas de producción. La Federación Nacional de Pescadores Artesanales de Guatemala (Fenapesca) representa al 25 % de los pescadores artesanales del país, pero no cuenta con un registro de sus miembros (FAO, 2018, p. 9).

Con las agrocadenas, el problema es que todos los actores involucrados que deberían conformar una sola cadena no están articulados y no tienen una representación a nivel nacional (MAGA, 2016, p. 17). Esto entorpece todo el proceso que va, desde la pesca o producción, hasta el consumo del producto, y afecta principalmente a los pequeños y medianos pescadores y productores. Por ejemplo, en el reportaje a personal de la Dipesca, se menciona que un pescado puede pasar hasta por tres intermediarios antes de llegar a «La Terminal», en la ciudad de Guatemala, y que con cada intermediario el precio del producto sube (Garzaro, s. f.).

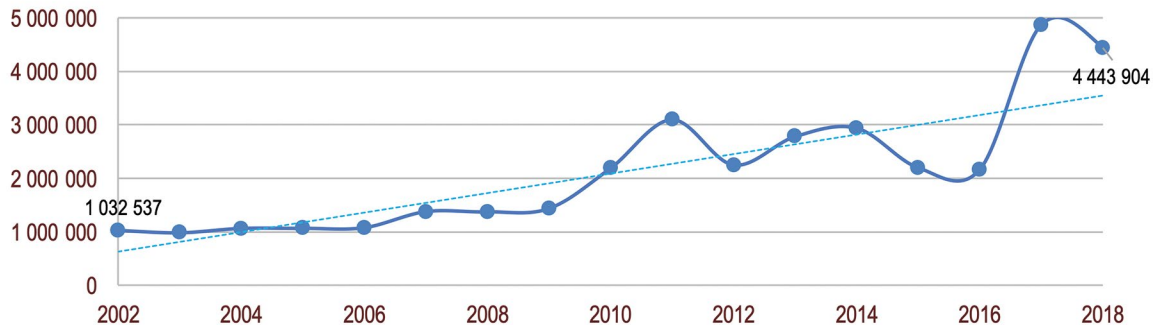
El quinto problema es la falta de campañas locales, regionales y nacionales que favorezcan el consumo de pescado y productos pesqueros nacionales. Según el diagnóstico de la FAO, el consumo de pescado y otros productos pesqueros en Guatemala en 2013, fue de apenas 1.3 kg per cápita, una cantidad que la institución clasifica como una de las más bajas en el mundo (FAO, 2018, p. 19). Esto sugiere que hay un amplio espacio para promover el consumo de estos productos e incrementar su oferta. El alto valor nutritivo del pescado y otras especies marinas representa una oportunidad para contribuir con la seguridad alimentaria de la población.

2.3.3.2 Especias

Las especias son uno de los productos identificados por el OEC con gran potencial para la exportación en Guatemala. Según los datos más recientes, las exportaciones de especias en el país crecieron significativamente durante la última década y media. Como se puede observar en la figura 53, en 2002, las exportaciones representaron USD 1032 millones; pero en 2018, cuando alcanzaron el punto más alto, representaban USD 4443 millones. En términos porcentuales, el incremento fue de 330 % en 16 años. Aunque en el último dos años los valores cayeron, la tendencia ha sido de incremento (Banguat, 2020b).

Figura 53

Exportaciones de especias, 2002-2018 (en dólares estadounidenses)



Nota. Base de datos utilizada: exportaciones (FOB) realizadas, años: 2002-2018. Fuente: elaboración propia con base en datos del Banguat (2020b).

El mercado de especias está dominado por el cardamomo, pero existe amplia variedad de otras especias que representan una oportunidad para el mercado interno y para la exportación hacia otros países. Entre las que se identificaron como posibles oportunidades están el clavo de olor, la vainilla, la pimienta triturada y no triturada, la cúrcuma, la canela, el achiote, la macadamia y la nuez moscada (Ahuat y Fearon, s. f.; Catholic Relief Services, 2014).

Estas no solo tienen valor nutricional, sino que son reconocidas por otras propiedades para la salud y la conservación del medioambiente. El clavo de olor, por ejemplo, tiene propiedades analgésicas, mientras que la cúrcuma tiene propiedades anticancerígenas (Ahuat y Fearon, s. f., pp. 9, 44).

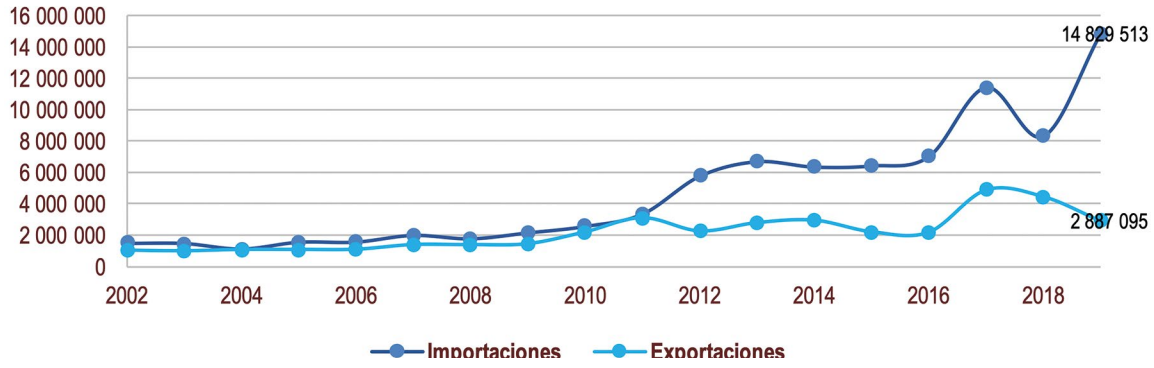
Con la excepción de la macadamia y la nuez moscada, estas especias forman parte del *Green Business Belt Guatemala* (el cinturón de negocio verde de Guatemala), una iniciativa de la organización *Heifer International*, cuyo objetivo es «crear estrategias de conservación forestal a través de la implementación de sistemas agroforestales biodiversos con especias» (Ahuat y Fearon, s. f., p. 1). Los valores prospectivos de ganancia que ofrecen estos productos son considerables.

En el caso de la canela, por ejemplo, se estima que un productor puede llegar a recibir entre GTQ875 y GTQ2395 de ganancias netas por árbol al año, asumiendo que obtiene entre 11 y 30 libras de canela por árbol y que recibe GTQ80 por cada libra (Catholic Relief Services, 2014, p. 20). Asumiendo que un productor cosechara 50 árboles al año, estas cifras significarían que recibiría entre GTQ43 750 y GTQ119 750 anualmente, una cantidad que se traduce en un ingreso de entre GTQ3600 a GTQ10 000 cada mes. En el caso de la nuez moscada, las ganancias mensuales proyectadas serían entre GTQ3625 y GTQ5725 por hectárea cultivada (Catholic Relief Services, 2014, p. 28).

A pesar de sus propiedades alimenticias y de sus grandes potenciales económicos, la producción y las exportaciones de especias en Guatemala no han logrado sobrepasar a las importaciones. Como se puede observar en la figura 54, las exportaciones y las importaciones crecieron significativamente desde 2010, pero la brecha entre ambas se incrementó durante ese período, y alcanzó su valor máximo en 2019.

Figura 54

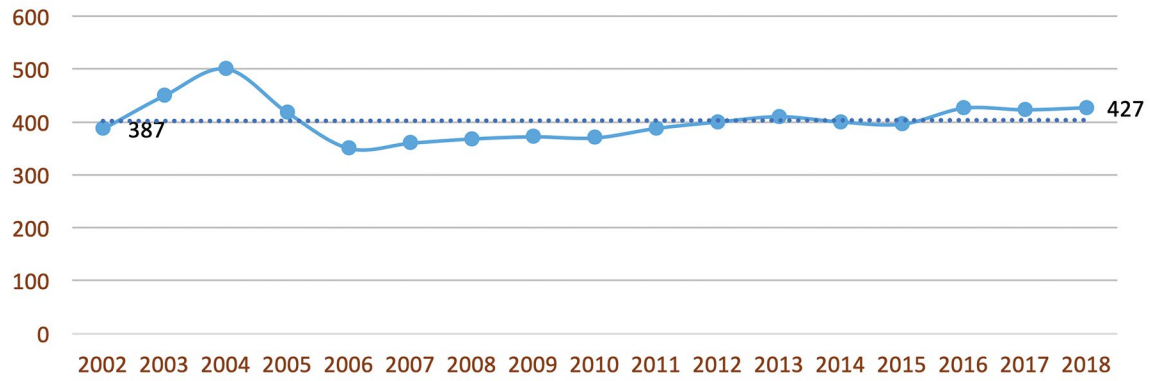
Importaciones y exportaciones de especias, 2002-2019 (en dólares estadounidenses)



Nota. Bases de datos utilizadas: exportaciones (FOB) realizadas, Años: 2002-2019; importaciones (CIF) realizadas, años: 2002-2019. Fuente: elaboración propia con base en datos del Banguat (2020b).

Al analizar la producción en toneladas, la historia es similar. La figura 55 muestra un incremento leve en 2004 y, en términos generales, la producción permaneció prácticamente igual desde 2002. Ese año, el volumen total de especias producidas por el país fue de 387 toneladas, mientras que en 2018 fue de 427, una diferencia de apenas 40 toneladas.

Figura 55
Producción de especias en Guatemala, 2002-2018 (en toneladas)



Nota. La variable utilizada fue «cultivos». Fuente: elaboración propia con base en datos de FAO-Faostat (2020).

Hay muy poca información sobre los problemas de producción de todas estas especias en el país, pero los datos disponibles sugieren que estos son compartidos.

Primero, la mayor parte de su producción es de baja intensidad y se encuentra dispersa a lo largo y ancho del país. En el caso de la canela, por ejemplo, los dos departamentos que más producen son San Marcos y Alta Verapaz, y estos son los departamentos se registran más de 50 árboles cultivados (Catholic Relief Services, 2014, p. 5).

Segundo, los cultivos varían en los tipos de suelos que necesitan, en la cantidad de agua y en el tiempo que requieren de cosecha. El árbol de la nuez moscada puede tardar entre 7 y 9 años para comenzar a dar fruto, pero una vez empieza, puede llegar a tener una vida productiva de hasta 100 años. Para la canela, el tiempo de espera es de 7 años y el de producción puede llegar a ser hasta de 50 años (Catholic Relief Services, 2014, p. 11). Esta última también se caracteriza por necesitar mucha agua (Catholic Relief Services, 2014, p. 3). En algunos casos, el cultivo de una beneficia a la otra. La macadamia se cosecha bien junto al café, ya que genera la sombra necesaria para que este crezca en buenas condiciones (Catholic Relief Services, 2014, pp. 7-8).

Tercero, la falta de apoyo técnico para la producción, el procesamiento, la comercialización y la exportación de especias. En general, existe muy poca experiencia y conocimiento sobre estos procesos en los ámbitos público y privado, ya que su producción ha sido tradicionalmente de baja intensidad y dispersa, y la atención se enfoca en otros productos, como el cardamomo. En el diagnóstico financiado por Heifer International, se menciona que Agexport no cuenta con registros de exportaciones de estas especias, dado que se enfoca principalmente en el cardamomo (Ahuat y Fearon, s. f., p. 114).

Cuarto, la falta de acceso al crédito. Como cualquier producto, las especias requieren de un monto inicial de inversión y mantenimiento que, por lo general, no puede ser costeado por los pequeños productores. Para las estimaciones de ganancia por árbol de canela mencionadas, se necesitaría una inversión inicial de entre GTQ30 y GTQ50 por árbol, mientras que para la nuez moscada, el monto sería de alrededor de GTQ50 (Catholic Relief Services, 2014, pp. 20, 28). En estos dos casos específicos, los costos de mantenimiento son mínimos, debido al poco cuidado que requieren los árboles que producen ambas especias.

Transformación de la matriz exportadora

Resultado esperado. Existe una matriz exportadora altamente diversificada en términos de producción y destinos de exportación, en la que más del 50 % de los ingresos corresponde a productos y servicios con un alto valor agregado.

Objetivo 1. Impulsar la producción de bienes y servicios con valor agregado.

Objetivo 2. Fomentar la diversificación de productos y servicios para la exportación.

Objetivo 3. Diversificar los destinos de exportación para reducir la vulnerabilidad a los choques externos y propiciar su sostenibilidad.

Acción principal	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Mejorar las capacidades técnicas y financieras del Mineco y de MAGA.	Fortalecer la institucionalidad y el soporte técnico para apoyar los procesos de diversificación e industrialización.	X	X	X	Mineco, Minfin, Segeplán, ministerios y secretarías de Estado, Congreso de la República, MAGA.			
2. Fortalecer los programas de acompañamiento técnico y exportador dirigido a la micro, pequeña y mediana producción.	Incrementar la producción y mejorar los ingresos.	X	X	X	Minfin, Minex, universidades, sector empresarial, Agexport, Congreso de la República.			
3. Crear instrumentos y servicios financieros para pequeños y medianos productores.	Apoyar a los pequeños y medianos productores para mejorar sus capacidades técnicas y financieras, mejorar sus ingresos y promover el crecimiento del sector en conjunto.	X	X		Minfin, Mineco, MAGA, Fonagro, cooperación internacinoal, Banrural, Confecoop, CHN.			

Acción principal	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
4. Generar procesos de asociatividad económica en los principales rubros de producción «A».	Aglutinar a pequeños y medianos productores en organizaciones de distintos niveles con que faciliten la negociación a favor de sus intereses.	X	X		MAGA, sector cooperativo, sectores de pequeños y medianos productores, INE.			
5. Fomentar las cadenas de valor en los principales rubros de producción.	Construir organizaciones en cadena que permitan el libre intercambio de información y conocimiento, desde el pequeño y mediano productor, hasta el consumidor final del producto.	X	X	X	MAGA, sector cooperativo, sectores de pequeños y medianos productores.			
6. Impulsar acuerdos bilaterales de comercio con países que actualmente no son los principales socios comerciales de Guatemala, para la exportación de bienes y servicios tradicionales y no tradicionales.	Diversificar los destinos de las exportaciones para reducir el riesgo y aumentar la resiliencia del país frente a las fluctuaciones de los precios internacionales (buscar otros nichos de mercado, hacer acuerdos).	X	X	X	Minfin, Minex, sectores de pequeños y medianos productores, Agexport.			

2.4 Sector financiero

2.4.1 Estabilidad financiera

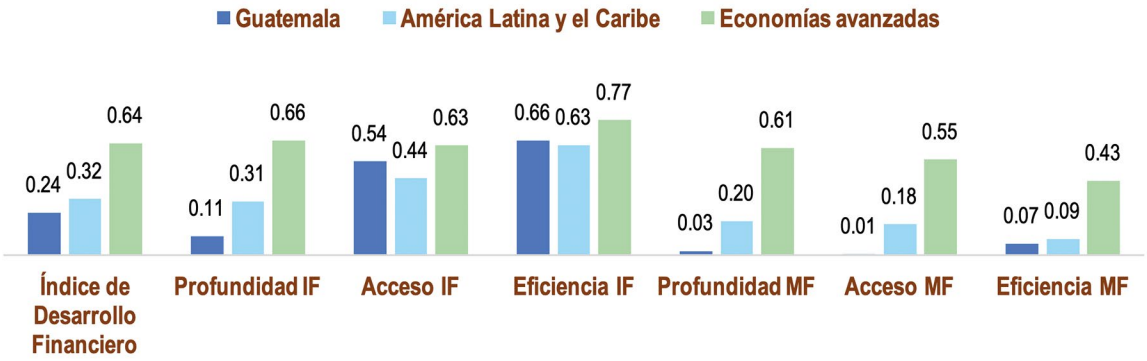
Un requisito para el desarrollo de cualquier país es contar con un sistema financiero funcional, sólido y solvente. La banca tradicional en este sentido reúne a ahorrantes, demandantes e intermediarios financieros y conecta a quienes tienen excedentes monetarios con los solicitantes de préstamos. Mientras menores sean los costos de transacción, más eficiente será la asignación de los recursos en una sociedad.

Según el FMI (2015), los beneficios del desarrollo financiero de un país aumentan en las etapas iniciales de este, cuando los recursos se canalizan hacia usos productivos (p. 98). Pero el desarrollo financiero resulta en un impacto positivo a mediano y largo plazo, para el crecimiento y la estabilidad, siempre y cuando se establezca una supervisión regulatoria adecuada.

En este sentido, la última evaluación del IMF (2019) sobre el sistema financiero de Guatemala, indica que es saludable, ya que los bancos están suficientemente capitalizados y líquidos, mientras que la morosidad se mantiene en niveles bajos.[32]

El FMI (Svirydzenka, 2016, p. 5) elabora un índice para evaluar el desarrollo financiero de los países, el cual contiene dos componentes principales: instituciones financieras (IF) y mercados financieros (MF), cada uno de los cuales se desglosa en tres subcomponentes: acceso, profundidad y eficiencia. Como se observa en la figura 56, Guatemala muestra un mejor desempeño en términos de instituciones financieras, una característica que comparte con los países de América Latina.

Figura 56
Índice de Desarrollo Financiero y sus componentes. Instituciones financieras y mercados financieros. Comparación con América Latina y países desarrollados, 2017



Fuente: elaboración propia conbase en datos del IMF-DataMapper (2020).

El que países como Guatemala no tengan desarrollados los mercados de capital, constituye un reflejo del clima empresarial, que inhibe la emisión de valores (Desruelle y Schipke, 2009,

[32] A la fecha del estudio, el sistema se encuentra conformado por 19 bancos, 13 sociedades financieras privadas y los bancos denominados fuera de plaza u *off shore*, que suman siete empresas. El sistema bancario en Guatemala tiene el principal peso relativo del total del sistema financiero, con un 98.98 % (Superintendencia de Bancos de Guatemala [SIB], 2020).

p. 162). Por un lado, la estructura empresarial de Guatemala está compuesta por un 90 % de microempresas (Mineco, 2019, p. 8), lo cual denota la existencia de una pequeña proporción de empresas grandes que convive con una mayoría de empresas familiares.

Estas características resultan en que las preferencias de financiamiento se orienten menos hacia el sector bancario formal, y más hacia los fondos propios o provenientes de amigos o familiares (Desruelle y Schipke, 2009, p. 163). En este sentido, el IMF (2019), recomienda que hay espacio para modernizar las instituciones financieras.

El sistema financiero muestra elevados niveles de eficiencia, superiores a América Latina y el Caribe al evaluar la concentración bancaria, el diferencial préstamo-depósito y el margen de interés bancario neto, entre otros. La variable de acceso respecto a las instituciones financieras se refiere a sucursales bancarias y cajeros automáticos, y el puntaje de Guatemala es mejor que el de América Latina y el Caribe.[33]

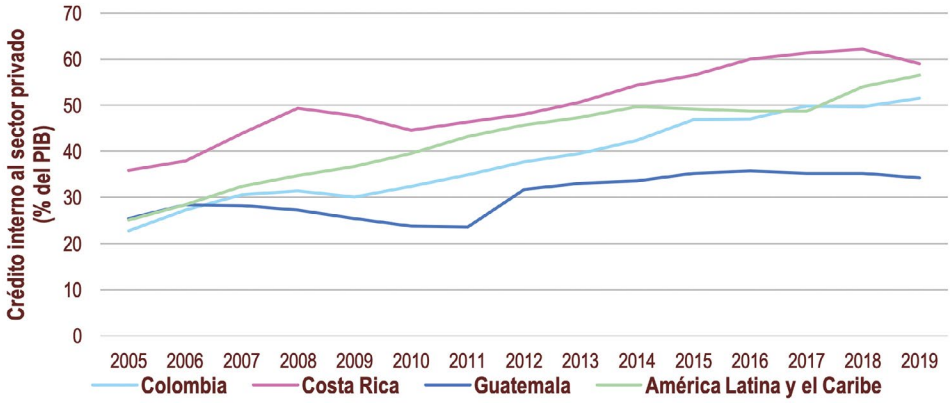
2.4.2 Crédito bancario

La variable que refleja un mayor rezago es la profundidad de las instituciones financieras. Esta se evalúa al medir la proporción del crédito que proporcionan los bancos como porcentaje del PIB. El crédito financia la producción, el consumo y la inversión; lo que a su vez se transforma en actividad económica. Esta variable resulta relevante, ya que el crecimiento del ingreso es el respaldo del desarrollo financiero.

La figura 57 ilustra el tamaño relativo del crédito destinado al sector privado como porcentaje del PIB. En comparación con otras regiones, Guatemala está rezagada en cuanto al crédito interno que ha proporcionado al sector privado.

Figura 57

Crédito interno al sector privado. Guatemala, Costa Rica, Colombia y América Latina y el Caribe, 2005-2019 (porcentaje del PIB)

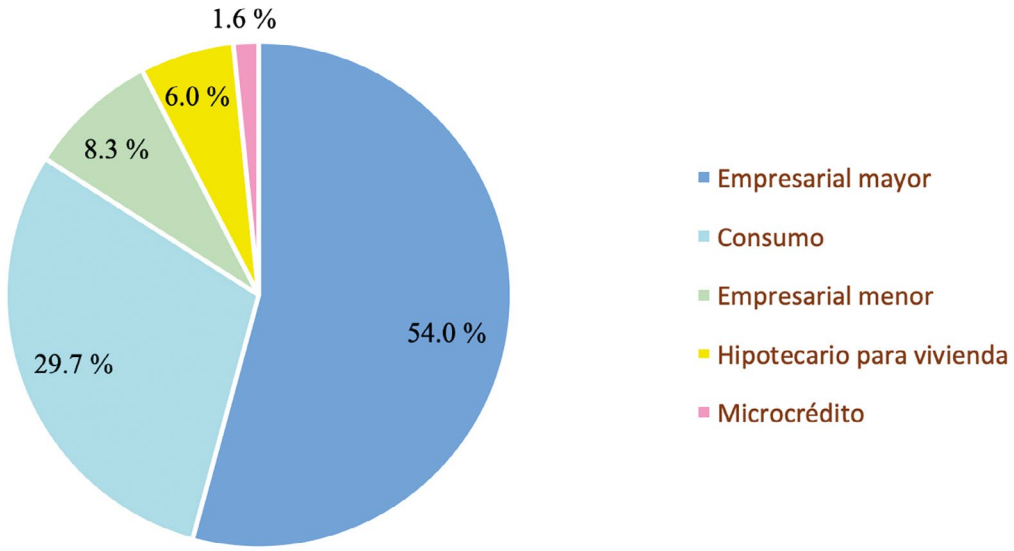


Fuente: elaboración propia con base en datos del BM (2020a).

[33] Sin embargo, hay espacio para mejora en términos de desconcentración metropolitana. En el 2018, habían 9087.50 cuentas de depósitos y líneas de crédito afiliadas a servicios financieros móviles por cada 10 000 adultos en la región metropolitana, mientras que ninguna de las demás regiones reflejaba más de 250. En cuanto al porcentaje de adultos con al menos 1 préstamo bancario en la región metropolitana, el porcentaje fue de 23.40 %; mientras que ninguna de las otras regiones superaba el 12 % (SIB, 2020). Esto también es evidencia de una reducción de algunos indicadores de inclusión financiera.

Con respecto a la modalidad del crédito, el principal rubro dentro de la banca es el de préstamos empresariales mayores a cinco millones de quetzales, con un 54 %. Le sigue el sector de consumo, con un 30 %; el empresarial menor, con un 8 % (préstamos menores o iguales a cinco millones de quetzales); el hipotecario para la vivienda, con un 6 %; y el microcrédito, con un 2 %. Resalta que el empresarial menor es el segmento que presenta mayor crecimiento interanual, con un 7 %; seguido por el hipotecario para la vivienda, con un 3 % (Superintendencia de Bancos de Guatemala [SIB], 2020) (figura 58).

Figura 58
Cartera de créditos por agrupación, diciembre 2019 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la SIB (2020).

Esta situación sugiere que el acceso al crédito no está logrando incentivar la creación, crecimiento y productividad de emprendedores y empresas en Guatemala. El financiamiento es únicamente interno y seguido por compras a crédito de proveedores y anticipos de clientes, reflejando una limitante a la expansión de las empresas que se logra con la inyección de capital externo. En la tabla 15, se pueden observar las fuentes de financiamiento de las empresas formales.

Tabla 15
Fuentes de financiamiento empresarial 2003, 2006, 2010 y 2017 (en porcentajes)

Fuentes de financiamiento	2003	2006	2010	2017
Fondos internos o ganancias retenidas.	59.09 %	63.52 %	60.56 %	63.99 %
Prestada de bancos: privada y estatal.	12.87 %	0.00 %	10.62 %	11.61 %
Prestado de instituciones financieras no bancarias que incluyen instituciones de microfinanzas, cooperativas de crédito, cooperativas de crédito o compañías financieras.	0.19 %	0.91 %	1.78 %	1.32 %
Compras a crédito de proveedores y anticipos de clientes.	18.74 %	16.62 %	23.50 %	20.82 %
Otros, prestamistas, amigos, familiares, etc.	4.77 %	5.58 %	2.81 %	1.01 %

Fuente: elaboración propia con base en datos del BM (2020c).

Estas características no son únicas de las empresas formales, ya que la encuesta del Banco Mundial a empresas informales guatemaltecas (BM, 2020c), también señala que el 86 % de estas utilizan fondos propios, seguido por financiamiento de amigos o familiares.

Para abordar esta situación, durante el 2019, la SIB lanzó la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF 2019-2023) (SIB, Banguat, Mineco, 2019), que constituye un instrumento para coordinar los esfuerzos a nivel nacional, tanto del sector público como del sector privado; con el objetivo de ampliar y mejorar el acceso y uso de los productos y servicios financieros a los distintos segmentos de la población guatemalteca de acuerdo con sus necesidades, en especial de aquellos que actualmente no están integrados al sistema financiero.

Con esta estrategia se persigue apoyar a la mejora de las condiciones de vida de los guatemaltecos, así como potenciar la actividad económica y financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Actualmente, las comisiones encargadas han desarrollado y ya tienen varios proyectos de gran importancia para el sector financiero, entre los cuales se encuentran:

- Impulsar canales no tradicionales de captación de ahorros.
- Modificación al Reglamento de Garantías Mobiliarias (incluyendo el factoraje).
- Anteproyecto de Ley para el Financiamiento y Emprendimiento de las Mipyme.
- Seguimiento a la Ley de Fomento y Desarrollo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Iniciativa 5530).
- Anteproyecto de Ley de Dinero Electrónico.
- Explorar la factibilidad de impulsar la interoperabilidad entre todas las instituciones financieras supervisadas y no supervisadas, incluyendo a las entidades de tecnología financiera.

Es necesario promover el acceso a soluciones crediticias innovadoras y analizar el rol que pueden tener las instituciones no bancarias en proveer alternativas de financiamiento, por ejemplo, en el acceso a servicios financieros e innovación (Fintech). En Guatemala se estima que más de 20 empresas Fintech o empresas de tecnología financiera operan en la actualidad, según datos de la SIB (2020). Para garantizar la supervisión y operación de estas empresas, se creó la *SIB Innovation HUB*, el cual es un punto de encuentro entre la SIB y las personas que desarrollen o utilicen modelos de negocios que apliquen tecnologías financieras innovadoras.

Esto permitirá conocer los desarrollos actuales y futuros de estos, así como facilitar la comprensión del marco jurídico financiero vigente. Hasta ahora, la *SIB Innovation HUB* solo revisa las propuestas y retroalimenta los temas legales; sin embargo, aún no se ha medido su efectividad para promover las Fintech de dicha institución. Este campo de investigación aún tiene mucho alcance para mejorar la inclusión financiera y mejorar la cadena de valor del crédito y el ahorro, especialmente durante la crisis de la covid-19.

Financiamiento para la inversión

Resultado esperado. Existen mercados de servicios financieros dirigidos a fomentar las micro, pequeñas y medianas empresas, a través del acceso a una amplia gama de servicios financieros innovadores.

Objetivo 1. Fomentar el diseño de productos financieros relevantes e innovadores para la micro, pequeña y mediana empresa.

Objetivo 2. Elevar la profundización de las instituciones financieras.

Objetivo 3. Fomentar la creación de mercados financieros en Guatemala.

Acción principal	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Mejorar el funcionamiento de las Fintech y potenciar la inclusión financiera.	Agilizar y empoderar las comisiones de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF).		X		Gobierno Central, Mineco, SIB, ENIF, Fintech, Congreso de la República, bancos del sistema y microfinancieras.			
2. Mejorar la regulación de las tecnologías financieras.	Agilizar la regulación pertinente para la operación de nuevas tecnologías financieras.	X	X	X	Gobierno Central, Mineco, SIB, ENIF, Fintech, Congreso de la República, bancos del sistema y microfinancieras.			
3. Mejorar la profundidad del mercado financiero por medio del uso de la tecnología y mayor modernización de la banca.	Financiamiento al sector productivo.	X	X	X	Gobierno Central, Mineco, SIB, ENIF, Fintech, Congreso de la República, bancos del sistema y microfinancieras.			
4. Programa de financiamiento no reembolsable en áreas de desarrollo de mercados, productividad y calidad del medio ambiente y asociatividad.	Financiamiento al sector productivo.	X	X	X	Gobierno Central, Mineco, SIB, ENIF, Fintech, Congreso de la República, bancos del sistema y microfinancieras.			

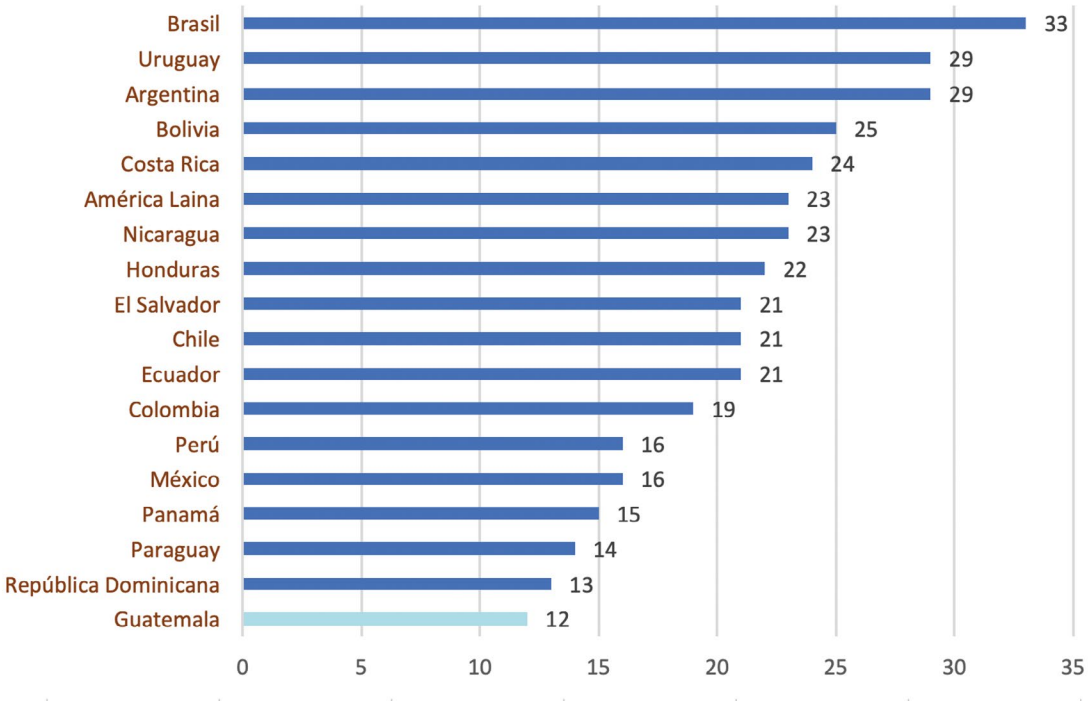
2.5 Sector fiscal

El análisis de la dimención económica evidencia que Guatemala enfrenta grandes rezagos. En el ámbito social, la pobreza y la pobreza extrema son elevadas y mayores al promedio regional; y en el ámbito productivo, la brecha en infraestructura es bastante significativa.

Estos rezagos pueden ser resultado de diversos factores, como la debilidad institucional y la corrupción sistémica, que son abordados en la dimensión político-institucional, o la falta de un plan con visión de mediano y largo plazo y el clima de negocios poco atractivo para la inversión. Sin embargo, no se puede eludir que la debilidad de las finanzas públicas y los magros recursos con los que cuenta el Estado para financiar el gasto prioritario juegan un papel fundamental.[34]

La situación fiscal de Guatemala es de las más frágiles de América Latina. El país destaca por tener el nivel de ingresos fiscales más bajos de la región, expresados como porcentaje del PIB de cada país (figura 59).

Figura 59
América Latina: ingresos fiscales, 2018 (como porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la OECD.Stat. (s. f.).

La baja carga tributaria de Guatemala no es nueva, ya que los ingresos tributarios han sido históricamente bajos. En la propuesta de Del Cid se indica:

> En la década anterior al año en que se firmaron los Acuerdos de Paz, la carga tributaria promedio fue del 8.3 % del PIB. Por eso mismo, ante los compromisos de aumento del gasto social estipulados en

[34] Esta sección está basada en la propuesta «Guatemala: propuesta para retomar el pacto fiscal integral» (Del Cid, 2020).

los acuerdos, se estableció una meta de aumento de la carga tributaria de por lo menos 50 % respecto a su nivel de 1995, que supuestamente se alcanzaría en el año 2000. Sin embargo, no se logró su cumplimiento, y de hecho puso en riesgo el financiamiento de los Acuerdos de Paz, lo cual reveló la falta de compromiso del Estado para alcanzar los objetivos trazados.

En efecto, el financiamiento de la agenda de desarrollo que cubría los acuerdos se comenzó a capitalizar parcialmente por los países donantes y organismos internacionales, pero buena parte del financiamiento que debía provenir de la movilización de recursos internos nunca se materializó.

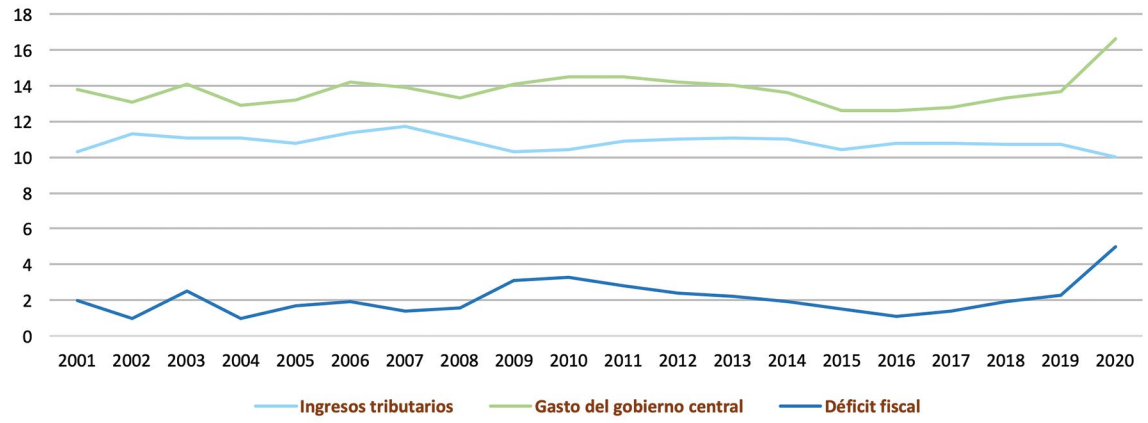
En 1998, el gobierno replanteó el cumplimiento de la meta para el año 2002 y se comprometió a lanzar una convocatoria amplia a diferentes sectores de la sociedad para la negociación de un «pacto fiscal (pp. 20-21), como un acuerdo nacional sobre el monto, origen y destino de los recursos con que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones, traducido en un conjunto de principios y compromisos para un manejo integral de las finanzas públicas (p. 10).

El proceso de preparación del pacto fiscal inició ese mismo año, con un importante apoyo de la cooperación internacional. La Comisión Preparatoria nombrada para el efecto finalizó y presentó su propuesta a finales de diciembre. El proceso continuó en el año 2000, cuando fueron consultadas e involucradas más de 150 organizaciones e instituciones. El acuerdo culminó en mayo de ese mismo año, y fue suscrito por más de 100 organizaciones y los presidentes de los tres poderes del Estado.

El pacto fiscal contemplaba que se realizaría una sola reforma tributaria en el transcurso del 2000. Aunque se logró consensuar una propuesta entre el sector privado y la sociedad civil, y el partido de gobierno que inició su gestión en enero de ese año tenía mayoría en el Congreso, la reforma se enfrentó con una serie de tropiezos de índole política, lo cual inició otro ciclo de ajustes fiscales parciales (p. 63).

Desde entonces, distintos gobiernos han realizado o intentado cambios orientados a aumentar los ingresos disponibles, pero los resultados no han sido positivos en términos de un crecimiento sostenible de la recaudación, sino que se registraron alzas y bajas continuas, asociadas con la aprobación de nuevas medidas impositivas y con la pérdida de su efectividad en años posteriores. De esta cuenta, la carga tributaria presenta una tendencia errática en los casi 20 años entre 2001 y 2019, con un promedio de 10.9 % del PIB (figura 60).

Figura 60
Ingresos tributarios, gastos totales del gobierno central y déficit fiscal, 2001-2020 (como porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Minfin (2020).

2.5.1 Estructura y eficiencia de la recaudación tributaria

La principal fuente de recursos en Guatemala son los tributarios y, a diferencia de otros países, carece de otras fuentes significativas, como empresas públicas o regalías por explotación de recursos naturales. La composición de los ingresos tributarios por tipo de impuesto muestra que los indirectos aportan la mayor parte de la recaudación (65 % promedio anual entre 2010 y 2019), y el IVA es el que más genera (47 % del total en promedio) (Minfin, 2020). Los demás impuestos indirectos gravan el consumo de productos específicos, como vehículos, combustibles, tabaco, licores, cemento, entre otros; cuya recaudación crece menos que proporcionalmente a su valor, en virtud de que se calculan sobre el volumen.

El IVA de importaciones representa un 25 % del total, lo cual «explica en parte la volatilidad de la recaudación tributaria» (Del Cid, 2020, p. 31), dado que los ingresos por este concepto oscilan conforme a la variación en el mercado internacional del precio de los productos importados, particularmente el de los combustibles y derivados que tienen un peso importante dentro del total (Minfin, 2020).

Lo anterior incide en que «la elasticidad de la recaudación tributaria» en Guatemala, con relación al crecimiento económico, sea menor a uno. Esto significa que la recaudación crece menos que proporcionalmente al crecimiento económico, lo cual implica esfuerzos adicionales de la administración tributaria, incluso para «mantener la carga en un mismo nivel» (Del Cid, 2020, p. 32).

En cuanto a «los impuestos directos, el Impuesto Sobre la Renta (ISR) es el más importante» (Del Cid, 2020, p. 28) (27 % de los ingresos anuales en cada año), y su participación aumentó a partir de 2013, cuando inició la vigencia de una nueva ley en la materia (Minfin, 2020).

La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) estima en 62 % la tasa de *cumplimiento de pago* del Impuesto al Valor Agregado (IVA) para 2018, y en 20 % la del ISR sobre actividades lucrativas (Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala [SAT], s. f.). Estos dos gravámenes aportan cerca del 75 % de la recaudación tributaria total en el país.

En este sentido, es evidente la *limitada capacidad de control y supervisión* de la SAT. El Icefi (2015c) realizó una estimación de la probabilidad de ser auditado por la SAT entre 2010 y 2013, y la misma, además de ser baja, fue decreciendo de 0.38 % a 0.28 % a 0.35 % y a 0.19 %, respectivamente (p. 12).

En lo relativo a *la base de contribuyentes* de la SAT, según el Icefi (2015a):

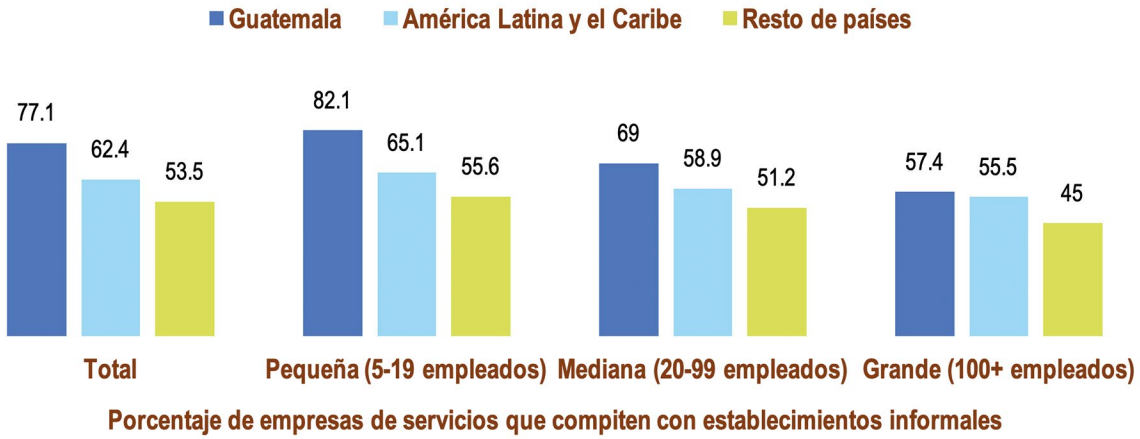
> En el 2013 estaban afiliadas a algún impuesto 1 371 864, y de esas, solo 689 852 realizaron pagos por impuestos, y por ello pueden considerarse contribuyentes efectivos. Es decir, si se considera que los contribuyentes afiliados a algún impuesto constituyen la base tributaria formal, de ésta solo el 50.3 % es base tributaria efectiva (p. 21).

Ante un elevado nivel de informalidad, la tributación se concentra en un grupo reducido de trabajadores. De acuerdo con datos del Banguat (2020a), la economía informal representó un 21.29 % del PIB en 2018, un valor que no ha variado significativamente en los últimos seis años.

Los elevados niveles de evasión y elusión fiscal afectan la credibilidad de la autoridad tributaria, e incluso inciden sobre las estructuras de mercado, con lo cual se lesiona la competencia entre empresas.

Esta situación es particularmente difícil para las empresas pequeñas y medianas, inscritas bajo la regulación establecida, para las cuales la competencia con el sector informal es un obstáculo importante al hacer negocios. Los datos muestran que el 82.1 % de las empresas pequeñas compiten con empresas informales, un resultado superior al de América Latina y el Caribe y al de otros países analizados (BM, 2020c) (figura 61).

Figura 61
Empresas de servicios por tamaño que compiten con el sector informal, ALC y resto de países evaluados, 2017 (en porcentaje)



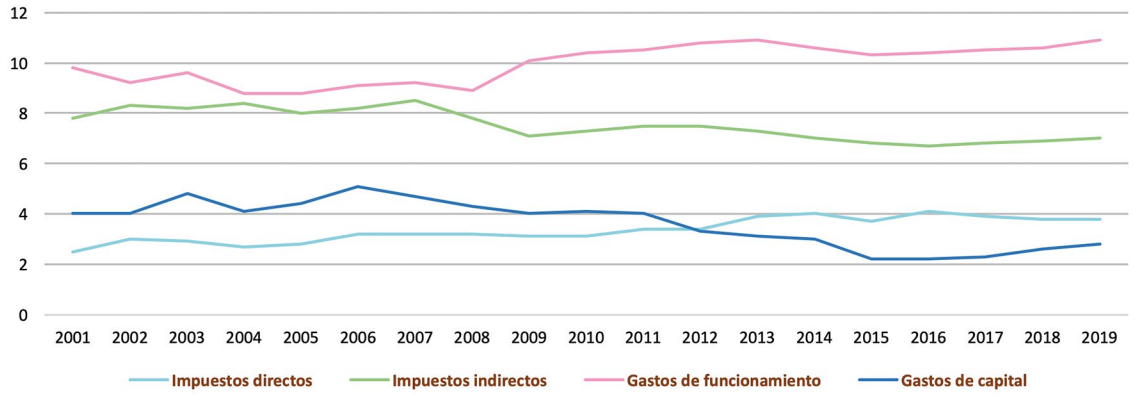
Nota. La clasificación del tamaño de las empresas corresponde a la usada por el BM. Fuente: elaboración propia con base en datos del BM (2020c).

> «Los principales factores que inciden en la baja recaudación tributaria en Guatemala son: (a) La heterogeneidad social e ideológica del país complica una visión uniforme por parte de la población sobre el papel que debe cumplir el Estado, lo que se traduce en pocos incentivos para tributar; (b) La baja moral y cultura tributaria prevalecientes, aunada a la complejidad del sistema tributario, se traduce en poca motivación para cumplir con las responsabilidades fiscales e inciden en los altos niveles de informalidad. El problema también se atribuye a la estructura tributaria del país, al impacto de la desgravación arancelaria, al contrabando, a la corrupción y a la debilidad del ente recaudador» (Del Cid, 2020, p. 23).

La situación esperada para 2020, ante los efectos de la crisis de la covid-19 es de una nueva reducción de los ingresos fiscales (estimada en 5 % respecto a 2019), y al aumento del déficit fiscal (a un 5 % del PIB) (Banguat, 2020c). Esto será el resultado del endeudamiento público adicional aprobado por el Congreso de la República para financiar los programas de asistencia económica a personas y empresas para enfrentar la emergencia.

En total, el Congreso aprobó tres ampliaciones presupuestarias por un monto de GTQ19 805 millones para este año (cerca del 3 % del PIB). A ello se suma la deuda nueva para el año, prevista inicialmente en el presupuesto vigente, por un monto de GTQ14 133 millones (2 % del PIB). El gasto público aumentará en 2020 alrededor del 16 % como resultado de este endeudamiento adicional (Minfin, 2020).

Figura 62
Ingresos por impuestos directos e indirectos, gastos del gobierno de funcionamiento y de inversión, 2001-2019 (como porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Minfin (2020).

Como consecuencia del bajo nivel de ingresos, el gasto público de Guatemala (figura 62), también es el más bajo de América Latina. Esta situación limita las posibilidades para atender las distintas necesidades para el desarrollo económico y social. Al margen de las mediciones sobre eficiencia y calidad del gasto público en el país, la insuficiencia de los recursos también impone restricciones a los encargados de la ejecución de las políticas públicas.

2.5.2 Priorización en el gasto público

Por el lado del gasto, la mayor parte se destina al funcionamiento, y solo una porción reducida, y cada vez menor, a la inversión pública (figura 63). Esto como consecuencia de que en los años recientes se ha dado una dinámica creciente de la masa salarial del sector público, al mismo tiempo que los ingresos se han estancado. De esta cuenta, la inversión representa solamente el 27 % del funcionamiento del aparato estatal y los sueldos de los servidores públicos (Minfin, 2020).

Este tipo de estructura del gasto resulta, a su vez, en bajas tasas de inversión pública, que no potencian ni el crecimiento económico, ni el desarrollo. El gasto público en los sectores sociales es el principal instrumento con que cuentan los países para atender las distintas necesidades de la población, especialmente la de más bajos ingresos, que dependen sustancialmente de los servicios públicos.

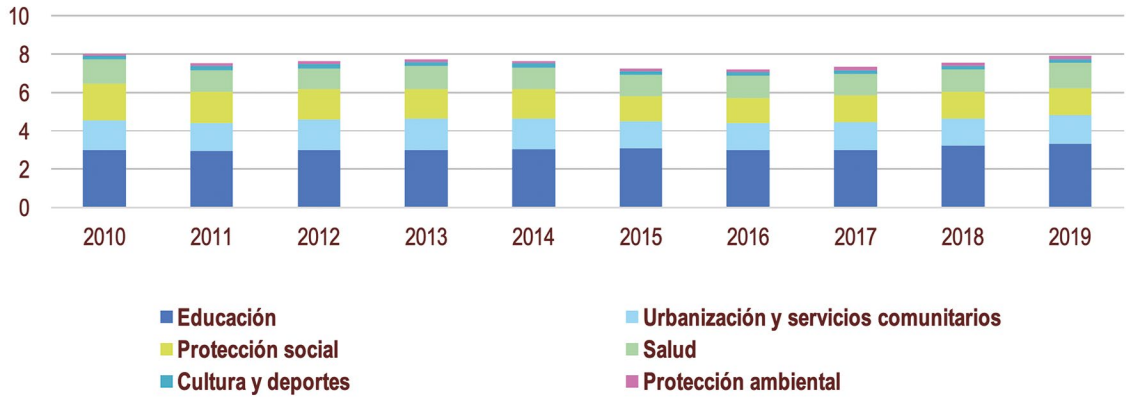
Guatemala tiene el nivel más bajo de gasto público social en América Latina, debido a la insuficiencia de ingresos y a otros compromisos de gasto que no permiten que el Estado oriente el presupuesto como debería. Entre estas es importante mencionar las rigideces presupuestarias establecidas en la Constitución que dejan un margen de acción sumamente limitado.

Por otro lado, la corrupción ha derivado en la sustitución de ideales como el bien común por la tutela de intereses particulares y sectoriales, tal como se analiza en el capítulo de la dimensión político-institucional.

Los sectores que se incluyen en la categoría de gasto social son los de educación, salud, vivienda y servicios comunitarios, protección del ambiente, cultura y deportes, y protección social. El gasto

social en Guatemala ha fluctuado entre un 8 % del PIB en 2010 y el 7.2 % en 2015 y 2016, con un promedio de 7.6 % en el período 2010-2019 (Minfin, 2020). Su composición por sectores se muestra en la figura 63.

Figura 63
Gasto social del gobierno central, 2010-2019 (como porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Minfin (2020).

La mayor parte de los recursos orientados al gasto social se destinan a educación (40 % del total en promedio entre 2010 y 2019), urbanización y servicios comunitarios (aportes constitucionales e IVA-PAZ a las municipalidades) y protección social (pago de jubilaciones a empleados estatales); ambos con un 20 % del total en el mismo período, y solamente el 15 % del total a salud y 5 % dividido entre cultura y deportes y protección del ambiente (Minfin, 2020).

2.5.3 Sostenibilidad de la deuda pública

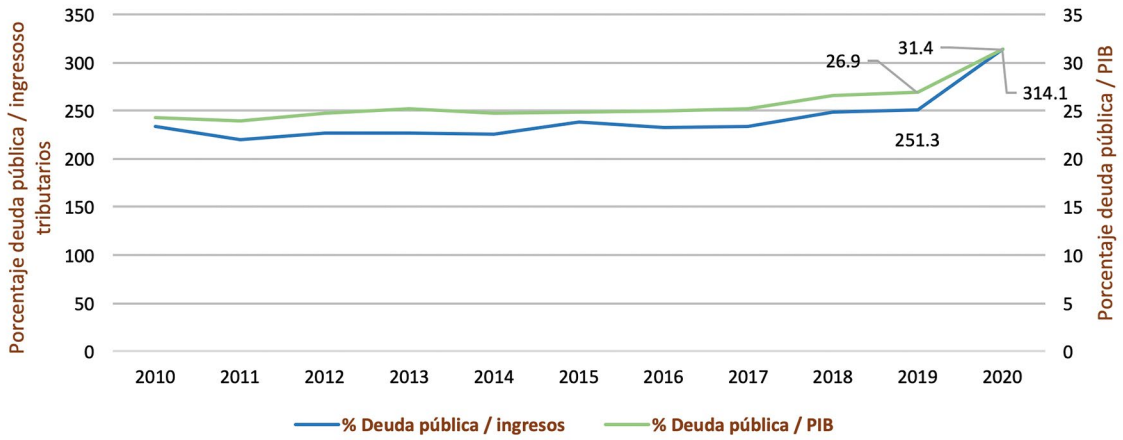
> «El nivel de la deuda pública de un país está estrechamente vinculado con el tamaño de su déficit fiscal, y su sostenibilidad en el mediano y largo plazo es un eslabón fundamental de la sostenibilidad de las finanzas públicas y de la estabilidad macroeconómica y financiera. En general, niveles de deuda pública elevados y con tendencia creciente están explicados por un continuo nivel de gasto público, que es excesivo con relación a los ingresos fiscales del país en cuestión y, por consiguiente, provoca que este se endeude» (Del Cid, 2020, p. 49).

El promedio anual del déficit fiscal entre 2001 y 2019 fue de 2.1 % del PIB. Esto significa que, en promedio, el 14 % del gasto público de cada año se ha financiado con deuda pública. Aunque como porcentaje del PIB permanece en un nivel bajo, no debe olvidarse que la capacidad de pago del gobierno está determinada por los ingresos fiscales, por lo que debe prestarse especial atención al indicador del saldo de la deuda respecto a los mismos. Al evaluar la deuda pública total como proporción de los ingresos tributarios, esta se situó en 251.3 % en el 2019, justo en el valor crítico de 251 % determinado por el IMF como sostenible para países con mercados emergentes (Minfin, 2020) (figura 64).

Ante las circunstancias de 2020, y frente a un importante aumento del gasto público, al mismo tiempo que se da una caída de los ingresos por la contracción económica, el resultado será un incremento sin precedentes del endeudamiento para enfrentar la crisis generada por la pandemia de la covid-19. Con las ampliaciones presupuestarias de 2020, se proyecta que la deuda total como porcentaje de los ingresos tributarios podría ubicarse en torno a 322 %.

Figura 64

Saldo de la deuda pública en Guatemala como porcentaje del PIB y de los ingresos tributarios, 2010-2020



Nota. 2010 a 2019 (datos observados) y 2020 (datos proyectados). Fuente: elaboración propia con base en datos del Minfin (2020).

2.5.4 Elementos para lograr un acuerdo nacional sobre el financiamiento del Estado

Sobre la «base de las lecciones aprendidas y la actual coyuntura socioeconómica y política del país» (Del Cid, 2020, p. 10), en adelante se propone un conjunto de elementos que pretenden estimular la búsqueda de respuestas a la gestión de las finanzas públicas y definir una hoja de ruta. Aunque la posibilidad de retomar en el corto plazo un diálogo sobre el manejo integral de las finanzas públicas se limita por la actual crisis de la covid-19, por la polarización y falta de credibilidad en la clase política del país, por la corrupción enraizada y por la falta de resultados tangibles, hay al menos seis factores a tomar en cuenta para facilitar el espacio de un nuevo diálogo:

(1) **Consenso entre los diferentes sectores «sobre la necesidad de un diálogo fiscal y promover el fortalecimiento de la cultura tributaria y fiscal»** (Del Cid, 2020, p. 77) **.** «El punto de partida para considerar la negociación del financiamiento del Estado debería ser: lograr consenso entre los diferentes sectores de la sociedad sobre el papel que el Estado debería tener, asociado a una visión de país» (Del Cid, 2020, p. 56).

(2) **«Fortalecer la institucionalidad fiscal»** (Del Cid, 2020, p. 76)**.** «La SAT debe contar con las capacidades, herramientas y facultades suficientes que le permitan realizar una fiscalización y cobro efectivo de los impuestos» (Del Cid, 2020, p. 13) «y las facultades necesarias para actuar en caso de incumplimiento, castigando al evasor o defraudador fiscal» (Del Cid, 2020, p. 16). Es necesario subrayar que en el corto plazo existe espacio para recuperar recursos para la recaudación y ampliar la base, pero ello no elude la necesidad de modificar la carga y la estructura tributaria a mediano plazo.

(3) **Integralidad y sostenibilidad.** El buen manejo de las finanzas públicas debería de caracterizarse por su integralidad y sostenibilidad en todas sus dimensiones: «ingresos,

gastos, institucionalidad y economía política» (Del Cid, 2020, p. 12). En este apartado, el análisis se ha enfocado en las primeras dos, ya que la dimensión política aborda a profundidad las últimas.

(4) **Fortalecer la moral tributaria demostrando probidad en el uso de los recursos y combate a la corrupción.** El diagnóstico refleja que una de las principales falencias de los intentos de lograr con éxito una reforma fiscal, es que no se ha logrado aumentar la confianza de la población por medio de una mejora de los servicios públicos.

> En la medida en que los ciudadanos estén convencidos de que sus impuestos están invertidos adecuadamente, y reciban a cambio de estos una adecuada provisión de servicios en las áreas de educación, salud, seguridad, justicia e infraestructura básica; estarán dispuestos a continuar aportando e incluso aumentar sus contribuciones. La falta de confianza de la población con relación al uso adecuado de los recursos públicos constituye uno de los obstáculos más importantes en cualquier país para aumentar la recaudación tributaria, pues la población no estará dispuesta a aportar sus recursos o apoyar la fiscalización si considera que los mismos serán desviados o mal utilizados debido a la corrupción (Del Cid, 2020, pp. 16-17).

(5) **Incremento de ingresos tributarios y gasto social priorizado.** Con el objetivo de estimar el gasto anual adicional requerido para alcanzar un buen grado de cumplimiento (80 %) de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2030 (Del Cid, 2020, p. 38).

> El FMI analizó la brecha promedio de gasto en Guatemala para alcanzar las metas en las áreas de educación, salud, electricidad, carreteras, y agua y saneamiento. Concluyó que se requiere un aumento significativo del gasto, de alrededor de 8.5 % del PIB en 2030 (4.5 puntos arriba del promedio para los países emergentes, que es el grupo en el cual se ubica a Guatemala. A nivel específico, el estudio determina un requerimiento de gasto adicional de 3.3 % del PIB en educación, 3.2 % en infraestructura, 1.4 % en salud y 0.6 % en agua y saneamiento. El estudio reconoce también la importancia de atender las ineficiencias en la ejecución del gasto, ya que se necesita, no sólo aumentar el gasto, sino también gastar mejor; es decir, de forma más eficiente, para lograr alcanzar los resultados esperados y coadyuvar así, al cierre de la brecha identificada (Pérez y Soto, marzo, 2019, p. 30).

(6) **Visión por resultados y de largo plazo.**

> Es indispensable que el gasto responda a las necesidades de la población, en el contexto de planes presupuestarios de mediano y largo plazo con visión de nación, y que sean ejecutados con eficiencia, calidad y transparencia. Para alcanzar este objetivo, es necesario contar con sistemas efectivos de gestión y ejecución del presupuesto y procesos formales de evaluación y control (Del Cid, 2020, p. 13).
>
> Esto también permitirá contar con procesos de elaboración y programación del presupuesto eficientes, que hagan posible medir los resultados, no solo en función de su ejecución financiera, sino fundamentalmente en metas e indicadores preestablecidos en el mismo, que faciliten la auditoría social y garanticen la transparencia en el uso de los recursos públicos (Del Cid, 2020, p. 16).

Política fiscal como instrumento de crecimiento y desarrollo

Resultado esperado. Las finanzas públicas son sostenibles y el Estado cumple con sus obligaciones constitucionales.

Objetivo 1. Elevar la capacidad de recaudación del Estado por medio del fortalecimiento de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

Objetivo 2. Aumentar la eficiencia y priorización en el gasto productivo y social.

Objetivo 3. Fortalecer la fiscalización y la transparencia del gasto.

Acción principal	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Elevar las capacidades administrativas, técnicas humanas y de infraestructura de las aduanas.	Incrementar la recaudación tributaria y reducir el contrabando.	X	X	X	SAT, Minfin y Mingob.			
2. Fortalecer capacidades, herramientas y facultades de la SAT.	Reducir las brechas de incumplimiento en la recaudación tributaria. Fortalecer la fiscalización, implementando enfoques de gestión de riesgos.	X			Minfin, SAT.			
3. Ampliar la base tributaria.	Facilitar la inserción o el traslado a la formalidad a las empresas, con gravámenes especiales que aumenten con el tiempo.	X			Mineco, Minfin, SAT.			
4. Facilitar el pago de impuestos.	Ampliar la base tributaria.		X		Mineco, Minfin, SAT.			
5. Incrementar el uso de tecnología para el control, para hacer más eficiente el ingreso de mercancías en aduanas, reducir la discrecionalidad y burocracia en los procesos para detectar contrabando y elusión.	Fortalecer la capacidad de recaudación tributaria.				Minfin, SAT.			

Acción principal	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
6. Elaborar una evaluación de la ejecución presupuestaria.	Priorizar el gasto productivo y social. Hacer una priorización y readecuación. Detectar las fugas o ineficiencia.		X		Minfin, SAT.			
7. Elaborar marco presupuestario de mediano plazo.	Fortalecer la articulación de políticas públicas con la sostenibilidad fiscal.		X		Minfin, SAT, Segeplán.			
8. Vincular efectivamente la planificación estratégica del presupuesto al K'atun y los ODS en la ejecución del gasto.	Priorizar el gasto productivo y social.		X		Segeplán, Minfin, SAT.			
9. Implementar portales de ejecución del gasto actualizados y herramientas tecnológicas que permitan el monitoreo de la ejecución del gasto, lo que resultaría en auditorías oportunas de acuerdo con la temporalidad.	Transparentar el gasto público.	X	X	X	CGC.			
10. Formar una mesa de diálogo para elaborar un nuevo consenso para el financiamiento integral del Estado, alcanzando acuerdos entre los diferentes sectores de la sociedad sobre el papel que el Estado debería tener, asociado a una visión de país.	Incrementar la recaudación tributaria para generar ingresos suficientes que permitan elevar la inversión productiva y social.		X		URL, Minfin, SAT y/o sociedad civil.			

III

Dimensión político-institucional

Introducción

En esta dimensión se analiza al Estado de Guatemala a partir de su desenvolvimiento político y del desempeño de sus instituciones, con el propósito de presentar propuestas de cara a sus principales desafíos para la profundización de la democracia y la paz, ideales que inspiraron nuestros procesos de transición, desde 1985 con la Constitución vigente y 1996 con los Acuerdos de Paz.

La información y análisis que se presentan muestran las debilidades encontradas en el ámbito político-institucional, donde destacan las dinámicas de corrupción, captura y reconfiguración cooptada del Estado; así como los déficits de inclusión y representación de grandes segmentos de la ciudadanía a lo largo de la historia. Algunos elementos institucionales específicos son abordados también en otras dimensiones de estos lineamientos.

Retomando el espíritu de nuestras inacabadas transiciones, el capítulo identifica líneas y acciones estratégicas con el fin de avanzar hacia transformaciones en la dimensión política del Estado y, de esa manera, dar vida institucional al anhelo democrático y de unidad en la diversidad. Las propuestas parten de la idea de que la transformación política no depende solo de diseños institucionales adecuados a la realidad del país, sino también requiere de una transformación cultural de la sociedad y de las instituciones mismas, para convivir y gestionar las diferencias y antagonismos desde una actitud democrática y de respeto a los derechos humanos.

La primera sección, *Estado democrático de derecho para el bien común*, propone reflexiones sobre la relación entre la democracia, el Estado de Derecho y el bien común. Se exponen datos y análisis sobre la situación de captura y cooptación del Estado, así como sobre los principales desafíos para el fortalecimiento de los sistemas de justicia –la independencia judicial, el acceso a la justicia pronta y cumplida– y seguridad democrática.

El segundo apartado, *Modernización y efectividad del sector público,* propone análisis y datos sobre la situación del sector público. Aborda la necesidad de transparencia y de combate a la corrupción y expone los principales desafíos a lo largo de cuatro variables: servicio civil, crecimiento del sector público, adquisiciones por medio de la Ley de Contrataciones del Estado y Contraloría General de Cuentas (CGC).

El tercer apartado, *Convivencia democrática y tolerancia política*, centra sus reflexiones en la legitimidad y representatividad de los partidos políticos y comités cívicos electorales como figuras político-organizativas reconocidas en la ley, y discute los desafíos de su descooptación y democratización. Se centra en cuatro aspectos clave: la credibilidad del sistema electoral y de partidos políticos para el fortalecimiento de la participación ciudadana, el fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral (TSE), la integridad y transparencia del financiamiento electoral y las reformas al sistema electoral.

El cuarto apartado, *Unidad en la diversidad*, discute en torno a los desafíos para la convivencia intercultural y el aprendizaje recíproco de saberes entre los diversos pueblos de Guatemala, desarrollando propuestas a partir de tres variables que, desde la firma de la paz, se han situado en el corazón de las necesidades de debate normativo y desarrollo institucional: los derechos de los pueblos indígenas, el abordaje de los conflictos socioambientales y el pluralismo jurídico.

1 Aspectos generales

Para desarrollar el presente capítulo se hizo un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) que contribuyó a orientar el diagnóstico de los apartados analíticos que sustentan la propuesta de sus líneas estratégicas y acciones. La síntesis se presenta a continuación.

Fortalezas:

- *Amplia diversidad cultural*, con sistemas jurídico-políticos y de conocimientos propios. Cuidado comunitario de la salud y el territorio.
- *Agendas de desarrollo.* Agendas políticas para dar viabilidad al país (Acuerdos de Paz, Plan K'atun, Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), prioridades nacionales).
- *Diseños institucionales* y políticas públicas democráticas vigentes.
- *Sociedad civil propositiva.* Propuestas político-institucionales desde la sociedad civil (pueblos indígenas, organizaciones sociales, *think tanks*, movimientos populares).

Oportunidades:

- *Modernización del Estado*. Reforma y transformación del Estado.
- *Apoyo de la cooperación internacional*, con programas de asistencia técnica y financiera, fortalecimiento democrático, ambiental y social.
- *Diálogo político por la democracia.* Importancia global del diálogo político por la democracia, el bien común y los derechos humanos.
- *Derechos humanos.* Sistemas, mecanismos e instrumentos de derechos humanos a nivel universal y regional.
- *Financiamiento del Estado*. Existe un margen para incrementar la recaudación: i) la carga impositiva actual no es un obstáculo para los negocios, ii) reducir los altos niveles de evasión, Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) e Impuesto sobre la Renta (ISR), sin mover tasas en el corto plazo.

Debilidades:

- *Cooptación, captura y corrupción.* Cooptación, captura y corrupción en todos los poderes, instituciones y niveles territoriales del Estado.
- *Débil institucionalidad.* Institucionalidad insuficiente, debilitada, ineficiente, burocrática y nepotista.
- *Injusticia e impunidad.* Impunidad de carácter estructural y deficiente acceso a justicia pronta, imparcial e independiente.
- *Discriminación estructural.* Patrones de discriminación de diverso tipo.
- *Insuficientes ingresos tributarios.* Aumento de déficit y baja recaudación tributaria.

- *Gasto público insuficiente.* No permite cubrir las funciones asignadas por la Constitución Política al Estado, reflejadas en los bajos niveles de inversión social, productiva e infraestructura.

Amenazas:

- *Injerencia extranjera* o influencia geopolítica externa.
- *Crimen organizado nacional y transnacional.* Crimen organizado (maras y tráfico ilegal de armas, drogas, estupefacientes, personas y recursos naturales).
- *Sustracción ilegal de bienes naturales y conflictividad*. Extracción ilegal de bienes naturales y manejo por parte de grupos y entidades extranjeras sin debido control nacional.
- *Discursos antidemocráticos.* Vuelta de los discursos y prácticas antidemocráticos en la esfera pública.
- *Pandemia de la covid-19*, con implicaciones económicas, políticas y sociales. Impactos en la reducción de la oferta y demanda agregada. Impacto directo en la pérdida de empleos por cierre de empresas debido a las restricciones ante la pandemia. Crisis y proyecciones de recesión económica mundial. Disminución de los ingresos tributarios ante la disminución, tanto de demanda, como de oferta agregada.

A partir del proceso de análisis y discusión de las variables propuestas en el FODA, se articulan seis líneas estratégicas que se desarrollan en 72 acciones concretas, que pretenden contribuir al fortalecimiento de la democracia y la paz en Guatemala. Las estrategias propuestas son las siguientes:

(1) *Estado democrático de derecho, fortalecimiento de la justicia y seguridad democrática.* Persigue implementar propuestas que contribuyan a descooptar el Estado, resguardar el bien común, proteger los derechos humanos y fortalecer la justicia y la seguridad.

(2) *Servicio civil y modernización del sector público.* Busca fortalecer y modernizar la administración pública por medio de reformas a la Ley de Servicio Civil, con el fin de transformar el modelo para una gestión más eficiente.

(3) *Adquisiciones públicas.* Busca que la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento constituyan una herramienta transparente y eficaz para las contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios.

(4) *Contraloría General de Cuentas.* Persigue fortalecer y modernizar a la CGC para que sea más eficaz en su gestión.

(5) *Convivencia democrática y tolerancia política*. Busca un sistema electoral robusto, transparente y legítimo, y una ciudadanía vigilante.

(6) *Unidad en la diversidad.* Se propone implementar propuestas que contribuyan a una convivencia intercultural democrática y de aprendizajes mutuos de saberes, entre los diversos pueblos de Guatemala.

Para la viabilidad política, técnica y financiera de buena parte de estas estrategias y acciones, es necesario *generar las condiciones.* La continuidad histórica de la cooptación y captura del Estado –manifiesta en indicadores de corrupción, clientelismo, desigualdad social, racismo, autoritarismo y arbitrariedad– implica un desafío mayúsculo para la construcción democrática. Esto significa que las acciones que dependen de la legitimidad institucional, o del consenso democrático por

el bien común o el interés nacional, enfrentan un doble reto al requerir precondiciones aún no dadas en la arena político-institucional guatemalteca.

Así, proponer acciones para el fortalecimiento del Estado de Derecho en este contexto, implica proponer su descooptación: pensar en y más allá del fortalecimiento político institucional, complementándolo con estrategias que persigan el desmantelamiento de los factores y dinámicas de poder que impiden su democratización. Esta tarea requiere, no solo de la acción del sistema de justicia, sino también del concurso articulado de distintas entidades públicas responsables de garantizar a la población los derechos básicos y de ejercer controles horizontales al interior del Estado.

Asimismo, requiere de la adopción de una política de diálogo y búsqueda de acuerdos posibles, con la participación de la sociedad civil en debates centrales que son propuestos, tanto en esta, como en las demás dimensiones del presente documento. Esto implica la articulación de un espacio amplio e incluyente de participación ciudadana con representaciones sociales, gremiales y populares, que facilite coordinaciones y sinergias para enfrentar la crisis actual y las reformas pendientes, pero también para trazar rutas de largo plazo.

Si bien tras más de tres décadas la construcción de la democracia y la paz ha sido una tarea compleja, que sigue enfrentando múltiples obstáculos estructurales; las posibilidades de impulsar transformaciones para el Estado continúan abiertas y deben promoverse, a partir de una agenda que retome los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz –como mínimos con potencial convocante y cohesionador de la sociedad– y que asuma otras propuestas nuevas.

2 Marco estratégico

2.1 Estado democrático de derecho para el bien común

La aspiración a un Estado de Derecho con una impronta democrática, esto es, un modelo donde el poder se legitime no solo en el imperio de la ley, sino también al resguardar como fines del Estado los derechos humanos y el bien común, por encima de intereses sectoriales o particulares; ha sido un asunto central para Guatemala y algunos países de la región latinoamericana, desde las transiciones hacia la democracia y la paz en los años ochenta.

Desde entonces, los cambios políticos llegaron al punto de hacer replanteamientos importantes en la arena de los contratos sociales: se habló de garantizar derechos y libertades fundamentales, de la necesidad de reconocer las realidades indígenas históricamente excluidas, de la desigualdad socioeconómica, de la importancia de la participación ciudadana y de la desmilitarización.

En unos casos con mayor amplitud que en otros, se desarrollaron cartas de derechos humanos, se adoptaron sistemas jurídicos nacionales e internacionales para protegerlos, se reconocieron principios y se establecieron mecanismos de garantía para su cumplimiento. Asimismo, se desarrollaron garantías para la *no repetición* de los crímenes de guerra y los delitos contra la humanidad.

En Guatemala, el más reciente punto de partida para pensar la democracia tuvo lugar a partir de la apertura política, a inicios de los años ochenta, cuando se estableció una institucionalidad democrática formal mediante una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) y se convocó a elecciones generales en 1985. Dicha noción de democracia se estableció como un medio organizador de la política en un contexto marcado por el conflicto armado interno.

Se generó entonces, un proceso de rearticulación de movimientos sociales y de reivindicaciones políticas por nuevos espacios de participación ciudadana, de avance de la vida en democracia, de reconocimiento de los derechos humanos y de gestión frente al Estado para que atendiera la demanda social. Esto contribuyó a nutrir las negociaciones políticas y parcialmente el contenido de los Acuerdos de Paz que, diez años después, debatirían asuntos de interés nacional: la identidad y derechos de los pueblos indígenas; la importancia de los partidos políticos como mecanismos de representación, intermediación y agregación de intereses sociales; los aspectos socioeconómicos y la situación agraria; la participación ciudadana a todos los niveles; la protección del ambiente y la naturaleza, y la necesidad de desmilitarización de la sociedad, entre otros.

En el periodo posterior a los Acuerdos de Paz, diversos fenómenos mermaron la legitimidad del Estado y la idea de democracia basada en la representación política. Uno de los más importantes tiene que ver con los procesos de *corporativización* en marcha en Latinoamérica, que refieren a una relación simbiótica entre los Estados y las corporaciones, que permite adecuar políticas y leyes a intereses económicos privados, blindando a las corporaciones a través de la *lex mercatoria*. Esto ha generado la progresiva sustitución de ideales, como el bien común, por intereses económicos privados (Mazariegos, 2019a, p. 8).

A este fenómeno se suma la permanencia y fortalecimiento de redes de poder que operativizaron la corrupción desde la segunda mitad del siglo XX. La Comisión Internacional contra la Impunidad

en Guatemala (Cicig)[35] las denominó «redes político-económicas ilícitas» (RPEI) y las definió como actores clave articulados en estructuras que han operado en una zona opaca o gris, la cual no se limita a ámbitos del poder público, en el nivel central, sino que operan también en las municipalidades y a nivel local: financian a partidos políticos, le venden servicios y suministros al Estado, interfieren en los procesos de selección y nombramiento de autoridades judiciales, sobornan a funcionarios públicos y utilizan el chantaje, la violencia y la intimidación para lograr sus propósitos (Cicig, 2015, pp. 59-60).

Tal como fue revelado en los hallazgos de investigaciones conjuntas entre la Fiscalía Especial contra la Impunidad (FECI) del Ministerio Público (MP) y la Cicig en los recientes años, la institucionalidad creada en el período democrático fue infiltrada por estas redes, que han disminuido las potencialidades de construcción democrática en todos los niveles y poderes del Estado.[36]

Así, puede afirmarse que el Estado en Guatemala no cumple a satisfacción con sus funciones básicas. Torres-Rivas y Rodas (2008) lo caracterizan como un «Estado débil»: con relación a la decisión electoral, persisten métodos clientelares, patrimoniales y caudillistas en lo nacional y lo local, y no se garantiza la información libre e igual por el alto costo de las campañas.

Con relación a la representación, es mínima o no existe; desaparece con el transfuguismo y la deslealtad de los electores cuando aplican el voto de castigo. Sobre la responsabilidad y control ciudadano, existen instituciones gubernamentales para ejercer el control horizontal, frenos y contrapesos, pero no se utilizan, y menos aún se sanciona a los culpables de corrupción (altos funcionarios, personajes notables, militares, políticos y empresarios). Con referencia a la voluntad popular, existen dificultades en la capacidad de respuesta de los políticos a las demandas ciudadanas.

Por último, sobre la soberanía interna, la vida política siempre ha sido dependiente de algún poder fáctico, que hace que la democracia garantice la representación de los intereses empresariales al fundirse con el Estado (Torres-Rivas y Rodas, 2008, pp. 151-152).

En el análisis sobre la legitimidad del Estado es imprescindible considerar como telón de fondo su carácter monista, que sostiene el monopolio estatal en la producción y aplicación normativa, y entiende al «Estado-nación» como un solo pueblo, con una sola cultura, un solo idioma y una sola religión.

El monismo jurídico se contradice con una realidad sociocultural conformada por veinticinco pueblos diversos –con sistemas propios de conocimientos, justicia, organización y espiritualidad– que deberían ser iguales en dignidad y derechos. La historia de la negación indígena a lo largo de la formación del Estado ha dado lugar a lo que hoy se conoce como racismo estructural o

[35] La Cicig fue un órgano internacional independiente que trabajó entre 2007 y 2019 para reforzar el combate de la impunidad derivada de la existencia de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS). Su finalidad fue apoyar al MP, la PNC y otras instituciones en la investigación y desmanelamiento de delitos, mediante la persecución de casos complejos y otras acciones para fortalecer al sector Justicia. Al final de su mandato, continúa la FECI dentro del MP, con 10 agencias.

[36] Se identificaron más de 70 estructuras criminales de alta complejidad. Más de 120 casos fueron judicializados y se presentaron cerca de 100 solicitudes de antejuicio. En estos casos de alto impacto están implicados sujetos vinculados a estructuras con poder económico, político, mediático o su combinación. Algunos son expresidentes, exvicepresidenta, exministros, diputados, altos funcionarios de Estado, narcotraficantes, empresarios o alcaldes (Cicig, 2019a, p. 51).

de Estado, que se manifiesta en diversas formas de discriminación y exclusión hacia los pueblos indígenas y afrodescendientes, aunque el discurso multicultural haya sido incorporado a la arena pública desde los años ochenta.

El patrón de exclusión se produce de manera similar en la discriminación por género, orientación sexual, discapacidad y situación socioeconómica. En algunos casos, varios de esos factores coinciden, generando discriminaciones más complejas que deberían ser abordadas considerando su interseccionalidad.

Esta realidad revela el desafío de repensar el Estado desde sus relaciones predominantes, sus dinámicas e instituciones. Varias reformas políticas propuestas en los últimos años por organizaciones y movimientos sociales, algunas devenidas de las movilizaciones ciudadanas de 2015, abarcan asuntos que merecen ser atendidos como mínimos para disminuir la captura y cooptación del Estado, y para impulsar relaciones democráticas.

En la perspectiva de reflexionar y hacer propuestas para un *Estado democrático de derecho para el bien común* en Guatemala, el presente apartado debate: 1) la relación entre Estado, democracia y bien común, 2) el fortalecimiento a la justicia y 3) la seguridad democrática.

2.1.1 La relación entre democracia, Estado de derecho y bien común

Según el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2018): «los Estados constitucionales modernos se basan en los principios de democracia, derechos humanos y Estado de derecho» (p. 7). De acuerdo a este modelo, los mencionados principios se interrelacionan de manera tal, que la sola existencia de un orden legal es insuficiente si carece de un enfoque democrático y de derechos humanos, tanto en sus contenidos sustantivos, como en sus métodos de interpretación y aplicación.

Naciones Unidas define la noción de *Estado de derecho* como:

> [...] un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal (ONU, 2004, p. 5).

La *democracia* es definida como la «forma de gobierno en la que la soberanía y, con ello, el derecho a gobernarse, residen en el pueblo de un Estado, y son ejercidos de manera directa o por medio de representantes» (ACNUDH, 2018a, pp. 9). A partir de estas definiciones, los *derechos humanos* son centrales en el orden constitucional, puesto que no solo determinan las relaciones entre las personas, los grupos y los Estados, sino que son transversales a las estructuras estatales y a los procesos de control y toma de decisiones (ACNUDH, 2018a, p. 3).

Así, la ratificación de instrumentos sobre derechos humanos implica para el Estado, como titular de obligaciones, la responsabilidad de *respetar* (no interferir en el disfrute del derecho), *proteger* (impedir que otros interfieran en el disfrute del derecho) y *realizar* (adoptar medidas para la plena efectividad del derecho). Asimismo, de adecuar sus normas internas a esas disposiciones y

deseablemente planificar el desarrollo con base en el *enfoque basado en los derechos humanos*,[37] que considera los principios y reglas de derechos humanos, contenido en las constituciones de los Estados y en el derecho internacional, como un marco conceptual aplicable al ámbito del desarrollo y al proceso de formulación, implementación y monitoreo de políticas públicas (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur [IPPDH], 2014, p. 24). En ese marco, las personas no son consideradas como objeto de protección, población meta o beneficiarias, sino como titulares de derechos.

A partir de lo anterior, es fundamental que los Estados cuenten con sólidas instituciones para garantizar la efectividad del modelo democrático, particularmente en el campo de la justicia ordinaria y constitucional. Junto a ello es imprescindible que la sociedad y las instituciones transiten hacia una transformación cultural por el compromiso con los derechos. Esa transformación implica la tutela del ideal de *Bien Común*, pivote de los Acuerdos de Paz, establecido en la Declaración de Atlixco de 1990 (Universidad Rafael Landivar [URL] y Misión de Verficación de las Naciones Unidas en Guatemala [Minugua], 1997, p. 95) y *fin supremo* del Estado de Guatemala (art. 1, Constitución), por encima de intereses sectoriales o particulares.

La Carta Encíclica «*Laudato Si'*, sobre el cuidado de la Casa Común», que orienta la apuesta ético-política del presente documento, expone con claridad la relación intrínseca entre bien común, Estado y democracia: afirma que el bien común presupone el respeto a la persona humana en cuanto tal, con derechos básicos e inalienables ordenados a su desarrollo integral, el bienestar social y el desarrollo de los diversos grupos intermedios, aplicando el principio de subsidiariedad, que exige más responsabilidad por el bien común a quien tiene más poder. Asimismo, enfatiza en que este principio debería ser defendido y promovido por toda la sociedad –y en ella especialmente el Estado– por encima de intereses particulares y del interés económico (papa Francisco, 2015, párrs. 54, 157, 196).

En Guatemala, sin embargo, indicadores recientes muestran una tendencia que dista del ideal del bien común. Según World Justice Project (WJP), en 2020 el Índice de Estado de Derecho[38] asignó a Guatemala una puntuación de 0.45 sobre 1, ubicándose en la posición mundial 101 de 128, en la posición regional 25 de 30 (América Latina y el Caribe) y en la posición 38 de 42 entre los países de ingreso mediano-alto.[39] El puntaje de Guatemala se redujo 2.3 % en 2020: bajó tres posiciones en el *ranking* global (WJP, 2020, pp. 6, 18).

Los puntajes y *rankings* abordan los siguientes factores: «(i) límites al poder gubernamental, (ii) ausencia de corrupción, (iii) gobierno abierto, (iv) derechos fundamentales, (v) orden y seguridad, (vi) cumplimiento regulatorio, (vii) justicia civil y (viii) justicia penal. A continuación, se detalla el desempeño del país, donde "0" es el menor puntaje y "1" el mayor» (WJP, 2020, p. 5) (tabla 16).

---

37 El enfoque basado en derechos humanos es un marco conceptual para el desarrollo humano que, desde el punto de vista normativo, se basa en normas internacionales de derechos humanos y, desde el punto de vista operacional, en su promoción y protección. Su propósito es analizar las desigualdades, y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo. En este enfoque, los planes, políticas y procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y deberes establecidos por el derecho internacional (ACNUDH, 2006, p. 15).

38 Calculado a partir de más de 130 mil encuestas a la población y más de 4000 encuestas a expertos en justicia en el mundo.

39 El Banco Mundial clasifica las economías del mundo en cuatro grupos de ingreso: alto, mediano alto, mediano bajo y bajo, basándose en el ingreso nacional bruto (INB) per cápita y actualizándola todos los años el 1 de julio (BM, 2020a)

Tabla 16
Índice del Estado de derecho en Guatemala, 2020

Factores	Puntaje 2020	*Ranking* regional (30 países)	*Ranking* global (128 países)
Límites al poder gubernamental	0.52	20	69
Ausencia de corrupción	0.34	25	108
Gobierno abierto	0.51	17	60
Derechos fundamentales	0.54	20	70
Orden y seguridad	0.59	27	116
Cumplimiento regulatorio	0.42	26	107
Justicia civil	0.37	28	121
Justicia penal	0.30	25	118

Fuente: Adaptación propia con base en WJP (2020, p. 86).

Los resultados de esta evaluación deben interpretarse considerando la complejidad de problemas históricos derivados, no solo de los procesos de corporativización ya referidos, relacionados con la influencia de corporaciones privadas como poderes fácticos (Durand, 2019, pp. 51-53); sino también de las dinámicas de corrupción, captura y reconfiguración cooptada del Estado, que implican la participación de actores políticos, mafias o redes criminales.

La *corrupción* se define como el abuso de una función pública para obtener beneficios privados y excluyentes (WB, 1997, p. 8).[40] La corrupción es un fenómeno sistémico, porque abarca diversas instituciones y agentes del Estado, y multidimensional porque afecta la convivencia democrática en las relaciones sociales y en la esfera pública. En este punto, es clave recordar que Guatemala tiene compromisos internacionales, adquiridos mediante la suscripción de tratados internaciones de combate al crimen organizado y la corrupción (Asamblea General ONU, 2004; Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos [Asamblea General OEA], 1996).

Como se analiza en la dimensión económica, este problema –junto a la inestabilidad política, el crimen y el robo–, son percibidos como obstáculos que enfrentan las empresas pequeñas, medianas y grandes para desenvolverse en un clima de certeza jurídica.

En Guatemala este fenómeno presenta características complejas que rebasan la clásica noción del soborno eventual y a baja escala, y se relaciona con las ideas de captura y reconfiguración cooptada del Estado, a partir de las cuales algunos autores han teorizado fenómenos de criminalidad compleja, que explican al Estado desde la interacción entre redes criminales, élites tradicionales y funcionarios públicos, principalmente en Guatemala, México y Colombia (Garay y Salcedo-Albarán, 2012; Garay, Salcedo-Albarán, León-Beltrán y Guerrero, 2008).

La noción de *captura del Estado* fue propuesta a principios de este siglo por funcionarios del BM, para explicar un problema que veían en las transiciones de los países de Europa del Este (Hellman, Geraint & Kaufmann, 2000, p. 7; BM, 2000, pp. 3, 9). Así, la definieron como:

[40] Traducción propia.

> Las acciones de individuos, grupos o firmas, tanto en el sector público como en el sector privado, para *influenciar la formación* de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas gubernamentales para su propio beneficio, como resultado de la provisión ilícita y no transparente de beneficios privados a funcionarios públicos (BM, 2000, p. XV) [traducción propia].

Este concepto va más allá de la idea de corrupción, porque un Estado capturado deja de representar fines tutelados por el Estado de Derecho –como el interés general o el bien común–, transformándose en un ente que representa intereses privados y sectoriales, en detrimento de las mayorías y de lo público. Las relaciones entre individuos involucrados se establecen en una sola dirección: están *por fuera del Estado* quienes intentan manipular las instituciones mediante el soborno. Hablaríamos de *captura avanzada del Estado*, en los casos donde individuos o grupos ilegales (desde fuera), con capacidad para ejercer violencia, sustituyendo o complementando el soborno (tales como mafias, narcotraficantes o grupos paramilitares o subversivos) intervienen en procesos legislativos o públicos (Garay y Salcedo-Albarán, 2012, pp. 35-36).

La *reconfiguración cooptada del Estado*, estadío que alcanzó Guatemala, se define como:

> La acción de agentes sociales legales o ilegales, que mediante prácticas ilegales o legales pero ilegítimas, buscan sistemáticamente modificar *desde dentro* el régimen e influir en la formulación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas del juego social y las políticas públicas. Estas prácticas las desarrollan con el objetivo de obtener beneficios de largo plazo y asegurar que sus intereses sean validados política y legalmente, para así obtener legitimidad social en el largo plazo, aunque esos intereses no estén regidos por el principio fundamental del bien común (Garay y Salcedo-Albarán, 2012, p. 36).

Aunque los conceptos presentados guardan semejanzas entre sí, tienen diferencias importantes: en un Estado capturado, los grupos de poder fáctico influencian a los funcionarios públicos *desde afuera;* mientras que en un Estado cooptado, la criminalidad compleja tiene lugar *dentro del Estado*, a partir de redes mixtas integradas, ya no solo por los poderes fácticos tradicionales, sino también por aquellos emergentes. Hablamos de redes criminales complejas y estructuras mixtas que se desplazan muy hábilmente dentro una «zona gris» entre lo legal y lo ilegal (Schultze-Kraft, 2016, pp. 34, 37); pero también entre lo público y lo privado, lo gubernamental y lo empresarial, lo formal y lo informal.

En Guatemala, las redes de poder controlan la economía, los servicios y las obras públicas a través de mecanismos legales e ilegales; además propician negocios ilícitos, corrupción e impunidad, lo que convierte al Estado en un botín, y mina los ideales constitucionales del *bien común* y el *interés nacional* (Illmer, 2016, pp. 21-24; Ramos y Sosa, 2008, p. 34).[41]

Múltiples ejemplos de estas dinámicas existen a lo largo y ancho de los poderes y niveles del Estado. Por ejemplo, la reelección en el Congreso de la República arroja datos reveladores al respecto. A pesar de las movilizaciones ciudadanas tras los escándalos de corrupción del Partido Patriota (PP) y del Partido Libertad Democrática Renovadora (Líder), el resultado electoral en 2015 fue la reelección de 52.5 % de los legisladores, esto es, 83 de los 158 diputados y diputadas (Fundación Myrna Mack [FMM], 2019, p. 4).

Las redes RPEI han constituido estructuras complejas en torno a algunos diputados distritales. Estas incluyen alcaldes, empresas constructoras, oenegés y operadores/ intermediarios locales

[41] Otros autores señalan que el Estado ha orientado la economía como complemento de la actividad privada, reproduciendo un orden dependiente, desigual y orientado hacia la exportación de bienes primarios (Normanns y Morales, 2016, p. 8).

que permiten que el diputado pueda mantener una base política y financiera. A partir de ese mecanismo, este diputado puede pasar, según su conveniencia, de un partido a otro, utilizando los recursos públicos para financiar la estructura y enriquecerse (Cicig, 2015, p. 20).

En el sistema de justicia, estas dinámicas han sido facilitadas a través del nombramiento de cargos.[42] La FMM ha establecido una línea de continuidad que enlaza los procesos de nominación y los fenómenos de las «comisiones paralelas» entre los años 2014 y 2019-2020:

> En ambos periodos estarían involucradas redes nacionales y regionales donde participan grupos empresariales, de narcopolítica, presos de alto perfil detenidos en el «Mariscal Zavala» y partidos políticos que hacen parte del pacto oficialista de los dos últimos gobiernos. Tales grupos han incidido en las nominaciones para la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y las Cortes de Apelaciones, donde se han detectado injerencias espurias y grupos de interés que integran las Comisiones de Postulación (FMM, 2020, pp. 47-54).[43]

La Corte de Constitucionalidad (CC) ha expresado, en su resolución 1169-2020, que ese modelo de elección se ha agotado.

La corrupción, a través de las RPEI, también encuentra un emblema en el financiamiento a partidos políticos. Según la Cicig, los mecanismos de financiamiento han moldeado el sistema de partidos, incentivan la corrupción y han socavado a la democracia (Cicig, 2015, p. 61). Las RPEI, integradas por algunos alcaldes y diputados, generan un sistema de partidos políticos altamente fragmentado. Entre 1985 y 2015, se formaron más de ochenta partidos políticos. Para el 2015, todos se habían fragmentado y un 75 % había desaparecido. Esta caracterización está fuertemente asociada con la forma personalista que utilizan los candidatos para hacer política (InSight Crime, s. f., p. 21).

En el nivel local, las redes políticas que se construyen en torno a algunos alcaldes (y diputados distritales) son el elemento constitutivo y, en buena medida, explicativo del sistema político: permiten articular la política local con la nacional y son la pieza central para su financiamiento ilícito. De manera vertical, las RPEI están integradas por alcaldes o posibles candidatos a alcaldes.

La vinculación a estas redes les permite tener acceso a recursos –adicionales a la asignación constitucional– para construir escuelas, centros de salud, instalaciones deportivas, proyectos de agua potable e infraestructura, que permitan atender demandas de los vecinos y recibir comisiones de las constructoras. En el nivel comunitario, estas redes cuentan con una especie de *bróker* o intermediario local que atiende a segmentos del electorado: aldeas, caseríos, colonias (en el caso de ciudades), vinculándolos a este tipo de estructuras para canalizar beneficios. Además de la obra pública, este tipo de redes ha administrado la «Bolsa Solidaria» y la «Bolsa Segura», la distribución de fertilizantes y programas de vivienda popular, entre otros (Cicig, 2015, pp. 19-20).

Las investigaciones realizadas por la Cicig y la FECI, que cubrieron más de 120 casos, con más de 400 condenas y un 85 % de eficiencia en su trabajo (Cicig, 2019a, pp. 51-53), evidenciaron

---

42 Los procedimientos de elección son poco transparentes: los 13 magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) son electos de una lista de 26, escogidos por una comisión de postulación integrada por representantes de distintos sectores. La nómina se traslada al Congreso, donde se eligen para cinco años. La elección tiende a transformarse en un proceso manipulado.

43 Como dato complementario, una investigación de varias instituciones establece la existencia de redes político-económicas ilícitas (RPEI) de carácter regional, las cuales aumentaron de 27 en 2015 a 43 en 2018 (FMM, Cicig, Nómada, 2019, p. 22).

la participación de funcionarios públicos en la comisión de delitos y las ventajas patrimoniales obtenidas. En 2018, la CSJ presentó al Congreso la iniciativa 5311 que propuso reformas al Código Procesal Penal en materia de aceptación de cargos.

El objetivo era crear un mecanismo que agilizara la resolución de procesos penales donde las personas aceptaran total o parcialmente los cargos, a cambio del otorgamiento de beneficios penales proporcionales razonables, que no generaran impunidad y coadyuvaran a la investigación criminal. Los legisladores aprobaron el 12 de noviembre de 2019 dicha iniciativa de ley, pero la modificaron fomentando la impunidad en el ejercicio de la función pública y obstaculizando la recuperación de recursos públicos (Procurador de los Derechos Humanos, 2020, p. 93).

Un asunto clave en este panorama es la dificultad de construir una arena pública democrática para el debate, la reflexión y la acción de la ciudadanía ante la cooptación, captura y corrupción del Estado. Un reportaje de Plaza Pública revela que apenas cinco grupos dominan la radio y la televisión, concentrando el 39.77 % de 1183 frecuencias para radio y televisión (Chávez, 30 de julio 2018, párrs. 1 y 5); lo que genera poca pluralidad, cierto policentrismo y medios capturados (Naveda, 2016).

El rol de la sociedad civil y los medios de comunicación es clave en la promoción de la transparencia y rendición de cuentas, así como en la investigación y debate de fenómenos que obstruyen la democracia, la paz y el bien común. Como afirma Naveda:

> Los medios de comunicación de masas constituyen el principal catalizador o el principal facilitador de información, que puede dar lugar a un entendimiento ilustrado y a la articulación de opiniones autónomas por parte de la ciudadanía, como condiciones para una democracia plena (2016, p. 178).

Como se ha expresado, la continuidad histórica de la cooptación y captura del Estado implica un desafío mayúsculo para la construcción democrática, por lo que las acciones para el fortalecimiento del Estado de Derecho en este contexto, implican pensarlo en lo político institucional, a través de instituciones clave como el sistema de justicia, la Contraloría General de Cuentas y otras instituciones de control horizontal, en complemento con estrategias que persigan el desmantelamiento de las dinámicas de poder que impiden su democratización.

El fortalecimiento del rol del Estado de Derecho para el bien común es clave desde el punto de vista de sus instituciones, pues cuanto mayor sea su debilidad, mayor será el incumplimiento de sus responsabilidades básicas y sus funcionarios. En este sentido, un importante debate aún pendiente en Guatemala, es el de la responsabilidad extracontractual del Estado, que se refiere a la responsabilidad estatal ante las personas que se vean afectadas en su integridad o en su patrimonio, por infracción de ley cometida por un funcionario público (Lepe, 2020, p. 11). Esta idea conduce a una ampliación proporcional de los derechos de los gobernados, entre los que se incluye el de exigir reparación por los daños causados como consecuencia de la actividad pública (Béjar, 2009, p. 307).

La modernización del sector público debería incluir el debate sobre la responsabilidad extracontractual del Estado, que conlleva una serie de beneficios como la certeza jurídica, el cumplimiento de los derechos humanos, la limitación al poder estatal, la protección a la propiedad privada, y un Estado más diligente y cuidadoso. Es importante abrir una reflexión acerca de la necesidad de actualizar su regulación en el Congreso y su aplicación en los tribunales, así como de discutirla en aulas y espacios académicos.

A partir de la información presentada, se puede afirmar que la corrupción, como un rasgo histórico de la captura y la reconfiguración cooptada, apareja el desafío de analizar los efectos que las

redes criminales complejas que se mueven *desde dentro* de la institucionalidad, están teniendo en el plano de los valores que dotan de contenidos a la Razón de Estado. Ello implica asumir la necesidad de políticas y normas anticorrupción orientadas al propósito de descooptar el Estado.

Cabe cuestionar si los axiomas que la Constitución (Const. 1985) reconoce como fines, tales como el bien común (art. 1); la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona (art. 2); el sistema democrático, la soberanía o el goce de derechos y libertades (art. 140); siguen siendo los fines últimos del Estado, o si más bien, han sido desplazados y reemplazados por intereses sectoriales o privados provenientes de poderes fácticos y redes ilícitas. Finalmente, cabe preguntar en qué medida y de qué manera puede pensarse desde el *bien común*, colocando la política y la economía en diálogo, y decididamente al servicio de la vida, especialmente de la vida humana, como establece la Carta Encíclica *Laudato Si'* (Papa Francisco, 2015, párr. 189).

2.1.2 Fortalecimiento de la justicia

El fortalecimiento y reforma de la justicia es un asunto central en la agenda política desde la aprobación de la Constitución de 1985, que la garantiza como deber fundamental del Estado (art. 2) y desde la firma de la Paz que definió bases para este proceso. El Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC), el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (Aidpi), el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (Asesa), y el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral (Arcre) incluyen disposiciones al respecto. Esta agenda sigue pendiente desde que se rechazó la reforma constitucional en la consulta popular de 1999. En el presente apartado se aborda el fortalecimiento de la justicia desde el punto de vista de la independencia judicial y del acceso a la justicia pronta y cumplida.

2.1.2.1 Independencia judicial

La legitimidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo, sustentada en la elección popular, contrasta con la elección de representantes del Poder Judicial, nombrados generalmente por funcionarios de los otros poderes y no por delegación del pueblo. Ese carácter es sujeto de críticas en diversos lugares del mundo, por lo que la legitimidad de la justicia es, en gran medida, un asunto de independencia. Así, la *independencia judicial* es un pilar para la democracia y el Estado de derecho.

El AFPC estableció la independencia judicial como uno de los principales propósitos de la reforma y modernización de la justicia, y a partir de entonces ha sido objeto de debate en múltiples propuestas. Durante el período 1994 a 2016 se identifican al menos ocho grandes iniciativas de reforma, modernización y fortalecimiento del sistema de justicia con diferente naturaleza, contenido y alcances. También se identifican 14 propuestas de reforma constitucional sobre justicia, ocho agendas de reforma del Estado con ejes de seguridad y justicia, y al menos 42 leyes sobre seguridad y justicia emitidas por el Congreso, que transformaron sustancialmente la normativa en materia de justicia –especialmente penal–, con énfasis en el combate a fenómenos producidos por el crimen organizado. No obstante, aún existen serias debilidades para superar los intereses corporativos incrustados en el aparato estatal, en general, y en el sistema de justicia, en particular (Congreso de la República, 2016, p. 7).

Desde el punto de vista del principio de legalidad, la independencia de los jueces reside en el hecho de estar exclusivamente sometidos al imperio de la ley (Santos, 2009, p. 87). Ello requiere de condiciones para ejercer la judicatura sin interferencias de otros poderes, institucionales o

fácticos, en la toma de decisiones. Si a esa reflexión añadimos la impronta democrática del Estado de derecho, existe un único compromiso que condiciona la tarea de los jueces: la opción por la democracia y los derechos humanos. Así, los jueces tienen un papel fundamental en la defensa y protección de los derechos: son los principales garantes de un juicio justo.

El objetivo de proteger la independencia es evitar interferencias o presiones indebidas en la toma de decisiones del poder judicial. Los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*,[44] especifican las garantías mínimas a observarse para asegurar la independencia en la función jurisdiccional y han sido aceptados como un instrumento útil para medirla (Asamblea General ONU, 1985; Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2013, párr. 21). La independencia e imparcialidad del tribunal integran las garantías judiciales mínimas según la Convención Americana de Derechos Humanos (Asamblea General OEA, 1969, art. 8) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (Asamblea General ONU, 1966, art. 14), que disponen que «toda persona tiene derecho a ser juzgada por un tribunal competente, independiente e imparcial».

La administración de justicia representa hoy uno de los principales campos de disputa en el marco de la cooptación del Estado, y uno de los principales escenarios de criminalización. La obstrucción de la independencia está debilitando la institucionalidad judicial, obstruyendo la protección, restitución y reparación de los derechos humanos, e impidiendo el acceso a la justicia imparcial para la ciudadanía.

La labor de los jueces requiere de unos márgenes de independencia que en Guatemala no existen, porque el sistema de justicia es objeto de interferencias externas (poderes políticos y poderes fácticos) e internas (sistema disciplinario, traslados, etc.), que lo exponen al riesgo de que se nombre a magistrados y jueces que respondan a intereses particulares, y no al interés general ni al bien común. El mecanismo de comisiones de postulación en Guatemala no asegura la independencia de magistrados y jueces: como se ha afirmado, las elecciones se han caracterizado por un alto nivel de discrecionalidad al no privilegiar los méritos profesionales, académicos y éticos; han patentizado los conflictos de interés y evidenciado la cooptación de las comisiones de postulación por parte de grupos de poder fáctico.

La independencia judicial fue debatida durante la más reciente propuesta (no aprobada) de reforma constitucional. La Universidad Rafael Landívar (URL), en consorcio con la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asies) y la Universidad de San Carlos (USAC), refirió aspectos doctrinarios al respecto en su propuesta de Reformas Constitucionales en Justicia y Seguridad, que en el plano externo conllevan la garantía de autonomía del Poder Judicial en materia económica, la inamovilidad de su personal (estabilidad de empleados y juzgadores, carrera judicial) y la posibilidad de tomar decisiones de acuerdo con criterios propios y sin presiones externas. En el plano interno, conllevan la garantía de autonomía respecto de instancias de rango superior al tomar decisiones (Asies, USAC y URL, 2011, pp. 1-3).

La inamovilidad de los juzgadores y la carrera judicial, la reforma del modelo de elección y nombramiento de magistrados de la CSJ, de Cortes de Apelaciones, y del Fiscal General y Jefe del MP, a través de comisiones de postulación; sustentan, en general, las propuestas de reformas constitucionales y de normativa ordinaria. En el 2009, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados señaló:

[44] Acordados en Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado. 29 de septiembre de 1985, confirmados por la Asamblea General, resoluciones 40/32 y 40/146, del mismo año. https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/independencejudiciary.aspx

> La forma de designación de los magistrados da lugar a graves injerencias a la independencia del máximo órgano del Organismo Judicial, en especial por la politización del proceso, determinada por la participación del Congreso y la falta de reglamentación del funcionamiento de las comisiones de postulación (Consejo de Derechos Humanos, 2009, párr. 39).

Asimismo, el Relator constató que la elección de los magistrados se basa en criterios subjetivos y en inclinaciones políticas de los candidatos, más que en calidades y méritos. Ello también aplica a la designación de los magistrados de la Corte de Apelaciones.

La independencia judicial amerita un análisis detenido, al ser la condición que asegura una actuación de los juzgadores con apego al orden legal y desprovista de cualquier injerencia, cumpliendo la garantía de seguridad jurídica. Para examinar su situación, el Observatorio de Independencia Judicial en Guatemala desarrolló una metodología a partir de tres categorías: estructural, interna y externa, con los componentes que se muestran en la tabla 17 (Rodríguez, Muñoz y Socop, 2017, p. 6).

Tabla 17
Categorías de análisis de la independencia judicial

Categoría	Componentes
Independencia estructural	• Marco normativo • Régimen administrativo • Presupuesto • Publicidad y transparencia
Independencia interna	• Sistema de selección y nombramiento • Sistema de evaluación de desempeño • Régimen disciplinario • Estabilidad e inamovilidad en el cargo
Independencia externa	• Medidas de seguridad y protección • Reacciones ante atentados y ataques • Medidas para prevenir sobornos, chantajes y corrupción • Presiones indebidas de grupos de poder y actores externos

Fuente: elaborado con base en Rodríguez, Muñoz y Socop (2017, p. 7).

Del examen del observatorio en Guatemala (Rodríguez, Muñoz y Socop, 2017), resalta lo siguiente:

Independencia estructural

(a) *Marco normativo.* Se identificaron cuatro nudos problemáticos: a) la concentración de funciones administrativas y judiciales en la CSJ; b) la breve duración del período de nombramientos; c) la politización del sistema de elección de magistrados de la CSJ y la Corte de Apelaciones; d) el monismo jurídico y la discriminación hacia los pueblos indígenas (p. 3).

(b) *Autonomía económica.* En el año 2018 la CSJ solicitó 3064 millones y se aprobaron 2204 (860 millones menos). [45] Ello compromete el funcionamiento del Organismo Judicial (OJ) y limita el acceso a la justicia (pp. 25-26).

La mayoría de los elementos de independencia interna y externa se analizaron a partir de

[45] Véase proyecto de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2018 en http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/proypres2018/inicio.html

un sondeo, a través de grupos focales, donde participaron 83 jueces en 7 departamentos, obteniendo lo siguiente:

Independencia interna

(a) *Sistemas de selección y nombramiento de jueces y magistrados.* Se han nombrado juzgadores que no cuentan con la aptitud y experiencia necesarias: 44 % coincide en que este fenómeno ha sucedido, el restante 55 % no está de acuerdo y un 1 % no respondió (p. 37).

(a) *Actuación de la supervisión de tribunales.* El uso del régimen disciplinario como amenaza o sometimiento por resoluciones emitidas: 26 % se manifestó de acuerdo, 11 % no sabe o no está seguro y 63 % está en desacuerdo (pp. 47-48).

(c) *Actuación de la Junta de Disciplina Judicial.* Del total de denuncias recibidas, 1860 fueron desestimadas (81 %), 314 quedaron pendientes de conocerse (13.1 %) y solo 130 fueron resueltas (5.9 %). Esto significa que prácticamente solo una de cada veinte denuncias disciplinarias fue resuelta, confirmando la percepción de que existe cierta protección gremial en el funcionamiento de las juntas, prevaleciendo intereses corporativos sobre la responsabilidad de los jueces (p. 49).

(d) *Estabilidad e inamovilidad en el cargo.* El 24 % de los juzgadores entrevistados perciben que una de las mayores amenazas a su independencia proviene de las órdenes o instrucciones que reciben por parte de autoridades superiores, sean magistrados de sala o de corte (p. 58).

Independencia externa

(a) Un 45 % de los jueces considera que el OJ no cuenta con mecanismos y procedimientos apropiados para defender la independencia judicial, 14 % está inseguro y 25 % opina que sí existen (p. 65).

(b) *Amenazas, ataques y otros delitos contra jueces y magistrados.* Entre 2014 y 2016 se presentaron 53 denuncias por delitos cometidos contra jueces y magistrados en la Unidad Fiscal de Delitos contra Operadores de Justicia del Ministerio Público (p. 66). El Ministerio de Gobernación reportó que 48 jueces y magistrados fueron víctimas de amenazas durante el año 2016 (p. 66).

(c) Los jueces manifestaron que son frecuentes las presiones de alcaldes, diputados, militares, empresarios y otros grupos de poder que buscan injerencia en las decisiones judiciales (p. 85).

(d) Un 61 % está de acuerdo con que las resoluciones o actuaciones de algunos jueces se han visto influidas de modo inadecuado por la actuación, real o anticipada, de los medios de comunicación –prensa, televisión, radio– (p. 87).

(e) Un 45 % está de acuerdo con que en los últimos dos años del estudio (2015 y 2016), ciertos jueces han aceptado soborno para resolver ciertos casos, el 24 % manifestó no estar seguro y el 21 % en desacuerdo (p. 90).

Estos datos brindan una idea concreta de las injerencias a la independencia judicial que justifican las reformas al mecanismo de elección de magistrados, al sistema disciplinario interno, a la separación de las funciones administrativas y al fortalecimiento de la carrera judicial. En su informe de cierre, la Cicig presentó una síntesis de otras reformas también pendientes:

(1) Fortalecimiento de las carreras en el sistema de justicia, esto es, judicial, fiscal, policial, forense, penitenciaria, enseñanza del derecho y elección de autoridades en las instituciones;

(2) Remoción de obstáculos a la investigación y persecución penal, como los relacionados con el amparo, el antejuicio, el Código Procesal Penal, la prisión preventiva, y (iii) Acceso a la justicia y pertinencia cultural (Cicig, 2019a, p. 76).

Si frente a lo anterior se considera que la impunidad ha calado hasta un plano más profundo (el plano cultural, el de la convivencia ciudadana), se puede afirmar que además, es necesario reflexionar sobre cuáles son *las relaciones sociales* que facilitan esos procesos viciados, y cuáles son los *fines últimos* de la justicia. En ese sentido, pese a esfuerzos como la creación de una Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FECI), las reformas institucionales son insuficientes sin una transformación de la cultura institucional.

A casi 25 años de la firma de la paz, se ha normalizado la impunidad, tanto en cuanto a la protección de privilegios e intereses particulares por encima de los derechos humanos y el bien común, como en cuanto al actuar antidemocrático del sistema de justicia, al estilo de un Estado policía donde prevalece la arbitrariedad del poder y no la legalidad. Junto a ello es clave plantear la necesidad de fiscalización ciudadana y de la prensa a la labor del Poder Judicial, al igual que la ejercida sobre los poderes Ejecutivo y Legislativo. No debe olvidarse que lo que realmente está en juego cuando hablamos de independencia judicial, son los derechos de miles de seres humanos.

2.1.2.2 Acceso a la justicia pronta y cumplida

Para ser «pronta y cumplida», la justicia requiere garantía de acceso libre y en el propio idioma, respeto al debido proceso, coordinación interinstitucional, efectividad de las políticas públicas y disponibilidad de recursos. En un país que enfrenta el reto de múltiples discriminaciones de carácter estructural, como Guatemala, la justicia requiere el acceso para los pueblos indígenas en su doble dimensión: el sistema oficial y el sistema propio de justicia. Asimismo, para las mujeres y otros sujetos de derechos que confrontan barreras en su acceso, como la niñez y adolescencia, las personas LGBTIQ,[46] las personas con capacidades especiales,[47] los migrantes y las personas en situación de pobreza.

Este es un propósito de la democracia y de la paz: la constitución tutela la justicia como fin supremo en su artículo 2. El Aidipi previó fortalecer el acceso para los pueblos indígenas en su capítulo IV, apartado E, numerales 2 y 5; y el AFPC estableció dentro de las reformas a la Constitución, capítulo III, reformas constitucionales, numeral 12, la garantía de que el OJ diera «*solución razonada y pronta* a los conflictos sociales» (URL y Minugua, 1997, pp. 319, 349 y 350). En el marco internacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establecen el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías, dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, y el derecho a un recurso efectivo (Asamblea General OEA, 1969, arts. 8 y 25; Asamblea General ONU, 1966, arts. 14 y 2, respectivamente).

Junto al enfoque de derechos, la justicia pronta y cumplida debería incorporar un *enfoque de interculturalidad, género y diversidad* (CIDH, 2018, p. 30) que, desde una dimensión sustantiva de la igualdad, promueva la transformación de las condiciones que determinan la desigualdad en el acceso a la justicia (IPPDH, 2014, p. 30).

---

[46] LGBTIQ se refiere a las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, intersexuales y queer.

[47] Guatemala es parte de las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad (Secretaría Permanente Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008).

Diversos sujetos de derechos confrontan discriminaciones o violencias que les dificultan ese acceso. En muchos casos, estas son interseccionales o compuestas, y sus causas pueden incluir la etnia y la raza, la condición indígena, el color, la situación socioeconómica, el idioma, la religión o las creencias, la opinión política, el origen nacional, el estado civil o maternal, la localización urbana o rural, el estado de salud, la discapacidad, la propiedad de los bienes y el ser mujeres lesbianas, bisexuales o intersexuales (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer [Cedaw, por sus siglas en inglés], 2015, párr. 8).

En el caso de las personas indígenas, se debe tener en cuenta la propia percepción del agravio, y la propia concepción de reparación y justicia. Asies afirma que la pertinencia cultural va más allá del lenguaje: la cosmovisión es una forma distinta de ver el mundo y debe considerarse para mediar un conflicto entre partes que pueden tener visiones distintas del mismo problema (Asies, 2014, p. 36).

En el caso de las mujeres, es importante considerar que, además de que la violencia contra ellas registra muchas denuncias en el MP (108 324 entre enero 2018 y octubre 2019 (Procurador de los Derechos Humanos, 2020, p. 210), en el contexto de la pandemia de la covid-19 se han activado alertas especiales. Desde el inicio del confinamiento hay un promedio diario de 55 mujeres maltratadas, cinco o seis mujeres violadas, dos mujeres muertas y tres mujeres desaparecidas (alarma Isabel-Claudina) (Coprecovid, 14 de abril de 2020). A esto se suma la realidad subregistrada de niñas y mujeres que viven con alguna discapacidad, para quienes también se agravan los riesgos cotidianos (Del Valle, 17 de junio de 2020, párr. 28).

Existe una serie de políticas públicas sobre acceso a la justicia, orientadas a tomar en cuenta las diferentes necesidades. A pesar de su gran importancia, suele ocurrir que cada una tiene un órgano de coordinación propio, desconectado del resto, sin que se discuta la armonización entre ellas, ni con el derecho internacional de los derechos humanos, para dar respuestas integrales. Entre ellas están:

(1) Política de Acceso de los Pueblos Indígenas al Ministerio Público, 2017-2025.

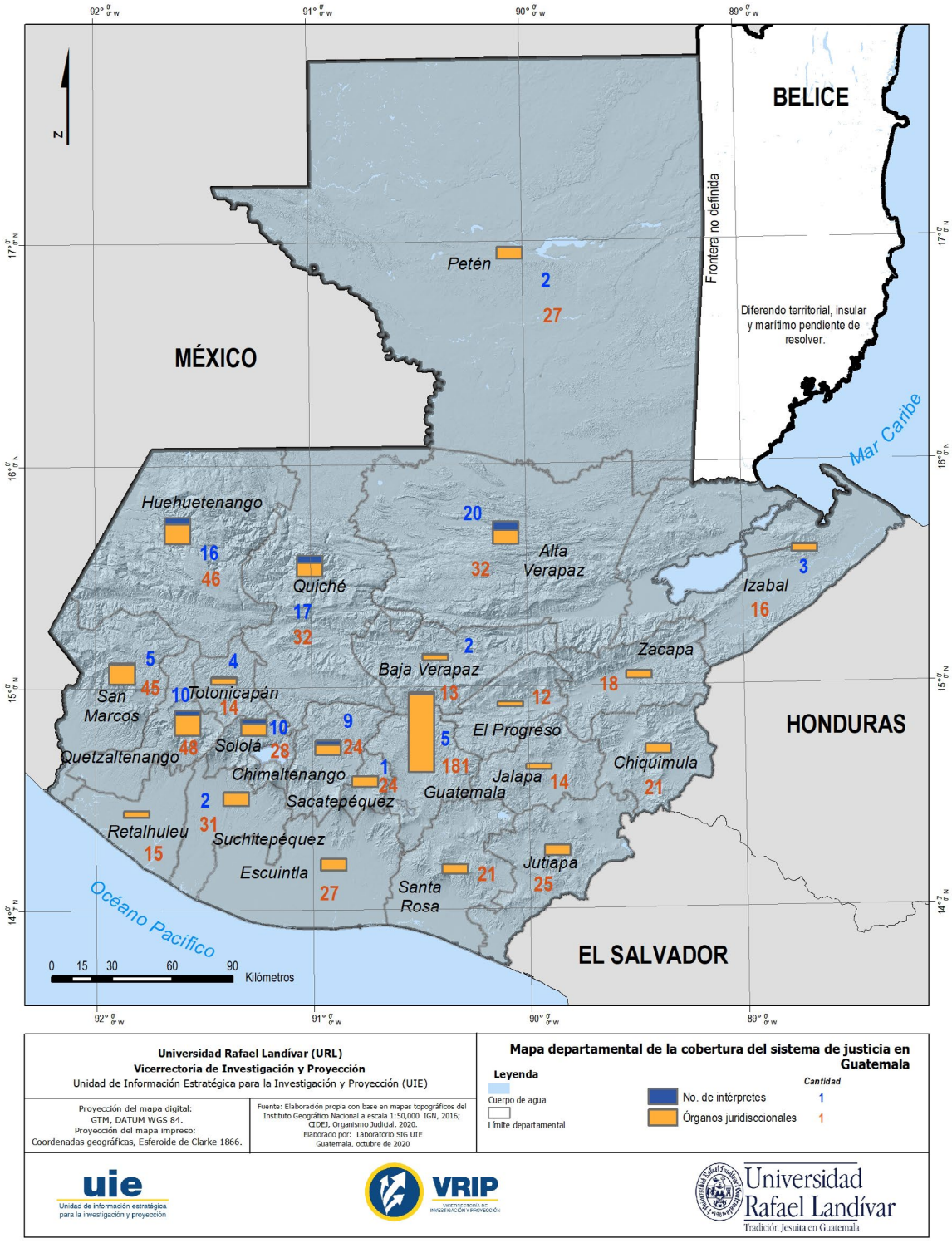
(2) Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM) y Plan de Equidad de Oportunidades (PEO), 2008-2023, que prevé en el eje de equidad jurídica, garantizar el acceso eficiente, eficaz y oportuno de las mujeres a la justicia pronta y cumplida.

(3) Política de Acceso a la Justicia para Personas en Situación de Discapacidad, del OJ (2018).

(4) Política de Derechos Humanos para la Persecución Penal (2019), que busca priorizar a las víctimas del conflicto armado.

Por otro lado, la cobertura del sistema, que se mide por el rango de cada cien mil habitantes, es un asunto clave en la efectividad del acceso a la justicia. En 2016, el OJ tenía una tasa de 6.67 jueces y magistrados por cada 100 000 habitantes, muy por debajo del promedio mundial (17 jueces por cada 100 000 habitantes) (CSJ, 2015, pp. 22-23) (figura 65). No obstante, para 2019 el OJ alcanzó cobertura en todos los municipios del país, sumando 707 órganos a nivel nacional, incluyendo 61 juzgados pluripersonales (Redacción DCA, 5 de agosto de 2019).

Figura 65
Cobertura del sistema de justicia e intérpretes en áreas indígenas, 2019



Fuente: elaboración propia con base al Centro de Información, Desarrollo y Estadística Judicial (Cidej) (2020, pp. 165 y 175).

Según la Constitución Política de la República (art. 143) y Ley del Organismo Judicial (LOJ), el español es el idioma oficial en el sistema de justicia (Congreso de la República de Guatemala, 1989, art. 11). Como se ve en la tabla 18, para 2019 el OJ contaba con 106 intérpretes en el país, para 12 de los 24 idiomas de origen maya, xinca y garífuna (Cidej, 2020, p. 165).

Para 2017, el MP tenía 15 fiscales por cada 100 000 habitantes (FMM y Washington Office for Latin America [WOLA], 2019, p. 13) y para 2019 tenía cobertura en 54 % del territorio nacional: 183 de 340 municipios (MP, 2019, p. 18).

Tabla 18
Cantidad de intérpretes por idioma en Guatemala, 2019

Idioma	Hombres	Mujeres	Total
Achi'	0	2	2
Akateko	1	0	1
Ixil	3	1	4
Kaqchikel	7	7	14
K'iche'	10	17	27
Sakapulteko	2	0	2
Mam	15	4	19
Popti/Jakalteco	0	1	1
Poqomchi'	3	1	4
Q'anjob'al	2	2	4
Q'eqchi'	16	9	25
Tz'utujil	2	1	3
Totales	**61**	**45**	**106**

Nota. Los idiomas pendientes de incorporación son el Xinca, Garífuna, Chaltiteko, Chuj, Ch'orti', Itza', Mopán, Poqomam, Sipakapense, Tektiteko, Uspanteko, Awakateko. Fuente: Cidej, 2020, pp. 165 y 175.

En 2018, la Cicig promovió el Sistema Integrado de Justicia (SIJ) para identificar mecanismos con el fin de reducir la impunidad, a través de la medición y mejora de la eficiencia y eficacia de la justicia, generando datos y argumentos que permitieran la toma de decisiones interinstitucional-sectoriales para articular la planificación y asignación de recursos. Se desarrolló una herramienta informática interactiva que vincula datos que las instituciones del Sistema de Justicia brindan periódicamente, para lograr su actualización en tiempo real y confiable.

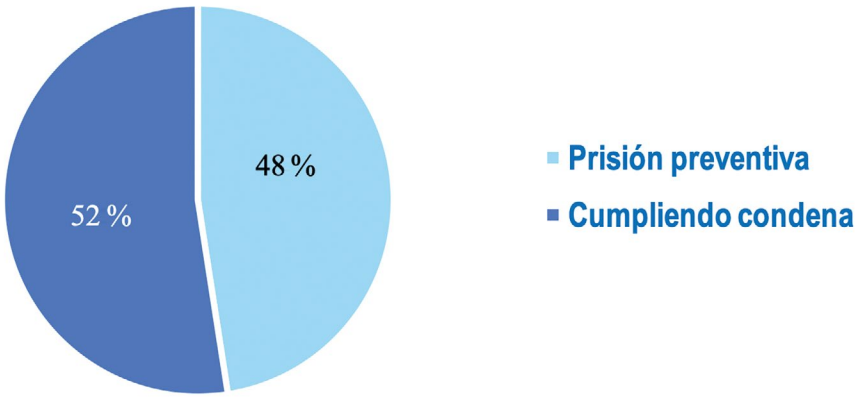
Esta base de datos permite el cruce y análisis de indicadores: desde la eficiencia-eficacia hasta la presencia territorial, la distribución de recursos humanos, los casos por operación de justicia, la evolución anual, la inversión, los plazos en cada etapa procesal, entre otros (Cicig, 2019a, p. 67-68). Según el SIJ, la medición de impunidad se encontraba en 94.2 % en 2018, habiéndose reducido en comparación con 2008, que era de 98 %; mientras que la eficacia anual del sistema de justicia creció del 3.6 % en 2008 al 9.8 % en 2015. No obstante, ambos valores representan indicadores de debilidad del Estado de derecho (Cicig, 2019a, pp. 5, 7).

Según el flujograma de justicia criminal (creado como apoyo a la implementación de la política criminal democrática para medir la eficiencia del sistema de justicia y seguridad), el desempeño de la Policía Nacional Civil (PNC), el Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP) y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif), contribuye a la labor del MP y el OJ. La eficiencia en las investigaciones de la PNC para el MP aumentó de 13.3 % en 2018 a 15.2 % en 2019. El Inacif –que elabora análisis de balística, genética, pruebas psicológicas, entre otras solicitudes de fiscales y jueces–, mostró una eficiencia de 94.8 % en 2018 y de 91.6 % en 2019. El IDPP (defensa legal para personas que no pueden pagar un abogado) experimentó un descenso de 66.2 % en 2018 a 55.3 % en 2019 (CIEN y la Coalición por la Seguridad Ciudadana, 2019, pp. 17-28).

A lo largo de los años, el OJ ha dado salida a los casos a un ritmo inferior al de ingreso: en 2019 ingresaron 69 378 y egresaron 43 965. Finalmente, la eficiencia global del sistema de justicia criminal fue de 32.3 % en 2019: de cada 100 casos se le dio salida a 32. Este nivel se considera bajo y está estancado. Además, la pandemia de la covid-19 presenta grandes retos en torno a: (i) Investigación criminal; (ii) Insuficientes defensores; (iii) 37 898 audiencias suspendidas y (iv) Sistema Penitenciario colapsado: hacinamiento de 374 % (CIEN y la Coalición por la Seguridad Ciudadana, 2019, pp. 17-28).

La Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP) también es relevante en el análisis, por el aumento de la población reclusa, que creció 190 % entre 2008 y 2018: de 8400 a 24 400 personas. La cantidad de personas en prisión preventiva ha aumentado en un 300 % (de 2900 a 11 600), un ritmo superior al de la población que cumple condena: 125 % (de 5700 a 12 800). Las cárceles están sobrepobladas en 359 %, pues la disponibilidad de espacios es de 6812 (CIEN, 2019a, pp. 57, 60, 65). En la figura 66 se puede observar la población reclusa según su estatus:

Figura 66
Personas en la cárcel, 2018



Fuente: elaboración propia con base en el CIEN (2019a, p. 60).

Aunque la prisión preventiva está regulada en el Código Procesal Penal (1992) con carácter *excepcional* (pues existe una serie de medidas sustitutivas y la libertad solo debe restringirse cuando haya presunción razonable de peligro de fuga o de obstaculización de la investigación [Congreso de la República de Guatemala, 1992a, arts. 259 a 263]), en la figura 66 se observa que la población en prisión preventiva es casi la mitad del total en la cárcel. Esto cuestiona la excepcionalidad de la medida y transgrede los principios de la política criminal del MP y los principios básicos de la ONU para el tratamiento de reclusos, que buscan la abolición o restricción de la prisión como sanción (Asamblea General ONU, 1990). Además, se transgreden instrumentos

internacionales de los que Guatemala es parte, que establecen estándares para la adecuada aplicación de la prisión preventiva.[48]

El hacinamiento en cárceles es un asunto preocupante por las malas condiciones de vida para las personas, muchas de ellas en prisión preventiva, aún inocentes al no estar condenadas en sentencia firme. En tiempos de pandemia la situación es potencialmente más grave por la imposibilidad de distanciamiento físico. Según la Comisión Presidencial de Atención a la Emergencia COVID-19 (Coprecovid), las cárceles registran 222 casos positivos, 66 activos, 20 fallecidos y 120 recuperados (Comisión Presidencial COVID-19 [Coprecovid], 24 julio de 2020, p. 5).

La justicia penal cobra importancia desde un punto de vista cultural, porque construye concepciones públicas sobre las conductas punibles y las sanciones, y porque aborda los conflictos y casos de mayor impacto social. La reflexión sobre su legitimidad y eficiencia remiten al análisis de la *cultura punitivista* y del modelo de *Derecho Penal del Enemigo*, que caracterizan la actuación de los sistemas de justicia y seguridad. Además del uso de la prisión preventiva para analizar el punitivismo, es clave analizar el endurecimiento de las penas como respuesta estatal ante hechos criminales.

Este fenómeno se expresa en la creación de nuevos delitos, o modificando los existentes a través de la ampliación de los supuestos de hecho (tipo penal) o la modificación de penas; así como en la elaboración de leyes penales que incorporan nuevos delitos. El número de delitos en Guatemala aumentó en 45 % desde 1973 con la aprobación del Código Penal (Alarcón, 2014, p. 14).

Lo anterior se complejiza con un enfoque de Derecho Penal del Enemigo que define el castigo al autor, no por el hecho cometido, sino por la *peligrosidad* que su conducta representa (Jakobs, 1997, 293-324): mientras durante [el conflicto armado] se definió al enemigo como *el subversivo* (Epe y Kepfer, 2014, p. 15), luego de la caída de las Torres Gemelas (11 septiembre 2001), se reforzó la idea del enemigo como el *terrorista.*

En Latinoamérica esto se tradujo en criminalización de líderes indígenas y sociales (uso indebido del derecho penal mediante la iniciación de procesos sin fundamento) en el contexto de conflictos socioambientales por la presencia de megaproyectos extractivos en áreas rurales, generalmente indígenas (CIDH, 2015, párrs. 41 y 49).

La Relatora Especial de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas, tras visitar Guatemala, criticó el recrudecimiento de procesos penales contra indígenas que defienden sus tierras y recursos. Afirmó que la criminalización aumenta tensiones y desconfianza de los pueblos al sistema de justicia, resaltando asuntos como: acusados sin medidas sustitutivas, órdenes de captura basadas en evidencias débiles y testimonios sin corroborar, suspensión de audiencias que prolongan procesos, y larga prisión preventiva (Consejo de Derechos Humanos, 2018, párrs. 51-53).

Solo entre 2012 y 2017 se registraron 909 actos de criminalización (Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de Guatemala [Udefegua], 2017, p. 9), lo que representa un incremento en la criminalización y agresión a defensores de derechos humanos por parte de actores estatales y no estatales en el marco de conflictos socioambientales. En

[48] Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 3, 8, 10 y 11); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [PIDCP] (arts. 9, núm. 1-5; 10, núm. 1 y 2, a); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (arts. XVIII, XXV y XXVI) y Convención Americana sobre Derechos Humanos [CADH] (art. 5, núm. 2, 34 y 6; 7 núm. 1, 2, 3, 4, 5 y 6; 8 núm. 1).

2019, se reportó un total de 494 agresiones a defensores de derechos humanos, entre los que se cuentan 316 casos de criminalización (Udefegua, 2020). Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH), reportaron de un total de 196 personas defensoras de derechos humanos entrevistadas, el 45 % de ellas había sido agredida mediante denuncias falsas o uso indebido del derecho penal (OACNUDH y PDH, 2019, p. 12).

La combinación de punitivismo y criminalización genera dinámicas de judicialización que recargan el sistema, afectan su desempeño y no contribuyen a una cultura democrática. Aunque Guatemala cuenta con una política criminal democrática que persigue la desjudicialización y el principio de *intervención mínima* del derecho penal (MP, 2016, p. 33), en la gestión de los conflictos se acude al derecho penal y el uso de las fuerzas de seguridad como primer recurso.

Desde un punto de vista de economía procesal, es inconsistente que un sistema de justicia cuya eficiencia y fortalecimiento se promueve, se recargue de trabajo dando trámite a casos infundados y a recursos frívolos e improcedentes. No es coherente que el mismo sistema de justicia que se apoya desde programas de cooperación con un enfoque democrático sea el que, mediante la criminalización, mantiene los conflictos que afectan la gobernabilidad y la certeza jurídica que es precondición para las inversiones.

Las acciones para fortalecer el acceso a la justicia pronta y cumplida, así como el enfoque democrático de la política criminal y demás políticas, deben considerar la naturaleza compleja y multicausal, tanto de las múltiples violencias y discriminaciones que aún no son abordadas de manera integral por el sistema de justicia, como de la mayor parte de la conflictividad en Guatemala (socioambiental, agraria, laboral…), cuya naturaleza es de tipo socioeconómico y no de tipo legal-penal. En ese sentido, es clave abrir el debate a la reflexión y acción sobre la justicia restaurativa, que pone al centro del derecho penal a la víctima y el derecho a la reparación, y no solo al victimario. Esta impronta, que a partir de los principios de la ONU inspiró las reformas del año 2011 al Código Procesal Penal, sigue pendiente de ser asumida como enfoque en el sistema de justicia.

2.1.3 Seguridad democrática

Guatemala cuenta con un concepto integral de seguridad, que delimita el quehacer del Ejército y la PNC desde un enfoque democrático. El AFPC, en su capítulo IV, apartado A, numeral 19 y apartado B, numeral 21, propuso una concepción de seguridad (ciudadana y del Estado) que es inseparable del ejercicio de los derechos humanos. Asimismo, estableció el vínculo interdependiente entre un nuevo modelo de seguridad y la posibilidad de protección de la vida, «el orden público, la prevención e investigación del delito y una pronta administración de justicia» (URL y Minugua, 1997, p. 323).

El propósito de estos planteamientos fue transitar hacia un modelo de seguridad democrática, que propone al ser humano como fin primordial, y cuyo objetivo es que las personas convivan en forma pacífica y libres de amenazas a sus derechos (Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad [FOSS], 2018a, p. 3). El modelo anterior a la firma de la Paz estaba basado en la Doctrina de Seguridad Nacional (política exterior de los Estados Unidos hacia Latinoamérica), que buscaba combatir al enemigo interno (comunista) a través de las fuerzas armadas. En un contexto de Guerra Fría, este modelo tuvo un correlato similar en los países que se encontraban bajo la influencia de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Ese tránsito se planteó con el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995), que estableció un contexto basado en la supremacía y fortalecimiento del poder civil y comprometió al Estado a enmarcar la seguridad en el orden jurídico y los convenios en derechos humanos (Gobiernos de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, 1995, arts. 1 y 3).

Sobre la base de estas ideas, la PNC fue creada en 1997. El cumplimiento de sus funciones es vital para aumentar la seguridad y la percepción de seguridad ciudadana, para mejorar sus relaciones con la ciudadanía, y para desmilitarizar la seguridad interna (CIDH, 2003, párr. 93). En concordancia, la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (Decreto 18-2008, art. 2) estableció que una concepción democrática garantiza la seguridad al mismo tiempo que los derechos humanos.

La participación del ejército en tareas de seguridad ha sido controversial a partir de la transición a la paz, aunque el artículo 244 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que el Ejército de Guatemala es una institución destinada a mantener la seguridad interior y exterior, y la Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil (Decreto 40-2000, arts. 1 y 4), lo facultó para apoyar la seguridad ciudadana, previniendo y combatiendo la delincuencia común y el crimen organizado.

Desde el punto de vista democrático, la combinación de ejército y policía en tareas de seguridad ciudadana es controvertida, ya que el AFPC estableció en su capítulo IV, numeral 35, que la «misión del Ejército se restringía a la defensa de la soberanía nacional y de la integridad del territorio» (URL y Minugua, 1997, p. 327). Para ello era precisa la reconversión del Ejército. Según la FMM este sería un proceso de reforma que no solo persigue su reorganización (reducirlo o hacerlo más operativo), sino también modernizar la legislación para responder a los desafíos actuales y normar su actividad dentro de los parámetros de un Estado Democrático de Derecho.

La actual Ley Constitutiva del Ejército (Decreto 72-90) no presenta diferencias de forma y fondo respecto al Decreto 26-86, emitido durante la dictadura de Óscar Mejía Víctores, pues reproduce la lógica de un contexto de amenaza interna en los ochentas (FMM, 2006, p. 1). En 2016, el Ejecutivo ordenó que se dejara de prestar apoyo a la PNC desde el Ejército, pero se ha vuelto a reactivar en diversas ocasiones. Por esa razón, es preciso discutir reformas, no solo sobre la actual Ley Constitutiva del Ejército, sino también de la Ley de la Policía Nacional Civil y la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, para armonizarlas entre sí y con los estándares internacionales. La necesidad de definir el rol del Ejército adquiere mayor relevancia en tanto que Guatemala es uno de los países latinoamericanos que más gobiernos militares y dictaduras ha tenido durante su vida republicana (Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala [Odhag], 1998).

Según el AFPC, capítulo IV, numerales 21 y 22, la PNC debe estar encargada del «orden público y la seguridad interna, y de garantizar la vida y seguridad de los ciudadanos, el mantenimiento del orden público y la investigación del delito» (URL y Minugua, 1997, pp. 323-324). No obstante, tras más de 20 años de la firma de la paz, subsisten factores que dificultan establecer una PNC democrática, los cuales tienen que ver con la existencia de poderes paralelos dentro del Estado, que han impedido una transformación más acelerada y han causado retraso en el desarrollo institucional (FOSS, 2018b, pp. 17-18).

En Guatemala se cuenta con una tasa de 22.4 policías por 10 mil habitantes y, aunque la eficiencia del sistema no descansa en un mayor número de agentes, sino en su preparación y efectividad, se han identificado datos cuantitativos y obstáculos en la institución, sobre los cuales se deberían focalizar propuestas para el mejoramiento de la PNC y, por ende, de la seguridad democrática en el país. Estos son:

(a) La Investigación criminal disminuyó sus capacidades: en 2018 se redujo en 220 la cantidad de investigadores, al pasar a 3970 los agentes asignados a la División Especializada de Investigación Criminal (DEIC).

(b) En el reclutamiento (desde 2012), la admisión de referidos políticos es aún una práctica viciada. Aunque el proceso ha mejorado en evaluación y validación de requisitos, no alcanza un estándar de confiabilidad por la discrecionalidad de los instrumentos. En 2018, 3173 policías terminaron su formación en la Academia, pero quedó pendiente su graduación y contratación.

(c) En 2012 fue incorporada la Escuela de Formación de Oficiales de Policía; sin embargo, los agentes formados no fueron tomados en cuenta para ascensos o adjudicación de plazas.

(d) Se carece de reglamento sobre el «Sistema Nacional de Inteligencia», que opera por la costumbre.

(e) Hay carencias en infraestructura: de 896 sedes policiales (comisarías, estaciones y subestaciones), solo 94 (10.5 %) son propiedad de la PNC, 195 son usufructo (21.76 %), 44 propiedad del Estado (4.91 %), 146 propiedad municipal (16.29 %), 6 propiedad de Juntas Locales (0.66 %), 3 propiedad del OJ (0.33 %), 10 arrendadas por particulares a las municipalidades (1.11 %), 3 prestadas por las municipalidades (0.33 %), 6 prestadas por particulares (0.66 %), 4 propiedad de Cocodes (0.44 %) y 385 arrendadas (42.96 %) (CIEN 2019a, pp. 4, 20-29).

La PNC había comenzado a profesionalizarse en los últimos diez años, mejorando en investigación, combate a la delincuencia organizada y coordinación interinstitucional. Las tasas de homicidios disminuyeron sostenidamente desde 2009 hasta hoy. Varios analistas coinciden en que este descenso se debe, entre otros, a la mejora en la coordinación e investigación forense a lo interno del Ministerio de Gobernación (Mingob) (Clavel y Asmann, 22 de noviembre de 2018; RTI Internacional, 2014). Al desarticular mandos superiores de la PNC, el gobierno anterior puso fin a este proceso –que había mejorado la coordinación entre PNC, MP y Cicig en casos sobre corrupción–, lo cual implicó la destitución y remoción injustificada de más de cien profesionales, algunos con hasta veinte años de experiencia. Esto representó un retroceso en la profesionalización de miembros separados de su cargo (FOSS, 2018b, pp. 2-4).

En el contexto de los desafíos para democratizar la seguridad es clave además, reflexionar sobre la tendencia a la (re)militarización de la sociedad, pese a que el AFPC proponía su desmilitarización. La militarización tiene una dimensión simbólica, que refiere al militarismo como cultura, formas de pensar, actitudes y vías de abordaje de los conflictos en la sociedad; y una dimensión operacional, referida a una mayor presencia de efectivos militares en tareas públicas que corresponden a agentes civiles del Estado. Este hecho obstruye, tanto simbólica como operacionalmente, el fortalecimiento de las instituciones civiles democráticas que deberían llevarlas a cabo (Policía Nacional Civil, guardabosques, equipos de atención a desastres, etc.). El involucramiento del Ejército en tareas civiles se ha justificado en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada. En este contexto, Guatemala incrementó su milicia en más de un 57 % en seis años, al pasar de 14 193 efectivos en 2008 a 22 326 en 2014 (Programa Estado de la Nación, 2016, pp. 268-270).

En el período posterior a la firma de los Acuerdos de Paz han surgido diversas críticas, desde mecanismos internacionales de protección de derechos humanos a indicadores de la militarización:

(1) El despliegue de fuerzas militares en tareas de seguridad, particularmente en zonas rurales afectadas por la violencia del pasado (Oficina del Alto Comisionado de las

Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH], 2020, párr. 51);

(2) El enfoque represivo de la seguridad, incluido el aumento de la participación militar en las tareas de seguridad ciudadana y su falta de retiro a pesar de anuncios oficiales (CIDH, 29 de diciembre de 2014; OACNUDH, 2019, párrs. 32-33; OACNUDH, 2018, párr. 24; OACNUDH 2016, párr. 33);

(3) La integración de fuerzas militares conjuntas ejército/policía en su mayoría por personal militar (en 2014, 19 096 miembros de la Policía Nacional Civil, comparado con 20 113 del Ejército) (OACNUDH, 2015, párrs. 17 y 41);

(4) La aparición del presidente junto a fuerzas militares en conferencia de prensa en 2018, anunciando la prohibición de ingreso al país del jefe de la Cicig por razones de «orden público y seguridad» (OACNUDH, 2019, párr. 5).

La militarización se manifiesta, entre otros factores, en la normalización de la declaratoria de estados de excepción en zonas rurales e indígenas que se consideran conflictivas.

Según el Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad (FOSS), desde la firma de los Acuerdos de Paz hasta el 2 de octubre de 2020, el Estado de Guatemala ha registrado un total de 59 estados de excepción o limitación de derechos. La mayoría son estados de calamidad pública y estados de sitio. Los primeros argumentan razones climáticas o vulcanológicas; mientras que los segundos argumentan alta presencia de criminalidad por narcotráfico o por manifestaciones de desacuerdo con la administración del territorio o los bienes naturales, en zonas con mayor población indígena (FOSS, 2020, p. 9).

La pandemia de la covid-19, que implica una coyuntura de mayor vulnerabilidad para la salud física y mental, no ha sido razón de repliegue de los estados de excepción, incluso estados de sitio en zonas que aún esperan la cobertura de los programas sociales anunciados. Durante la pandemia se decretó estado de calamidad, que estuvo vigente hasta el 1 de octubre de 2020. Según el FOSS, a principios de septiembre la PNC reportaba 40 203 detenciones por violación al toque de queda y 365 por no utilizar mascarilla. Del 30 de mayo al 27 de julio de 2020, se declaró un estado de sitio en tres municipios del departamento de Sololá, por el conflicto territorial entre Santa Catarina Ixtahuacán y Nahualá. La policía registró 155 detenciones, de las cuales solo 67 se llevaron a cabo en el marco de dicho decreto (FOSS, 2020, p. 8).

La mayoría de estas detenciones estarían relacionadas a una actividad policial ordinaria que no justificaba la declaratoria de un estado de sitio. El 19 de julio se decretó otro estado de sitio en los departamentos de Izabal y Alta Verapaz que no fue ratificado por el Congreso de la República. Por tanto, el Ejecutivo decretó dos estados de prevención consecutivos, con los cuales pudo emitir algunas restricciones en menor intensidad y sin aval del Legislativo. Ante la caravana migrante proveniente de Honduras entre el 30 de septiembre y el 2 de octubre del presente año, se emitió un estado de prevención con el objeto de detener a las personas que han ingresado al país, lo cual es violatorio a los acuerdos regionales como el CA4, el Código de Migración guatemalteco y la propia Constitución (FOSS, 2020, pp. 9-10).

Todo ello se funda en una Ley de Orden Público que amerita reformas, al haber sido formulada durante un gobierno militar en 1965, al amparo de una constitución de marcada tendencia anticomunista (García, 2006, p. 53) y autoritaria, que se aleja del enfoque democrático. OACNUDH en Guatemala enfatiza que los estados de excepción no implican discrecionalidad para actuar al margen de la ley, pues el Estado debe estar sometido a controles de legalidad. Además de recordar que estas disposiciones están sujetas a criterios de interpretación restrictiva (afectar en el menor grado los derechos humanos), ofrece estándares derivados de obligaciones

internacionales del Estado, con los que debería armonizarse la legislación:

(a) *Proclamar oficialmente el estado de excepción.* El PIDCP (art. 4) limita la facultad de suspender obligaciones estatales en estados de excepción cuya existencia haya sido proclamada oficialmente «en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación».

(b) *Atender al principio de necesidad y proporcionalidad.* Las medidas se justifican solo cuando no exista otra alternativa para mantener la vigencia de la democracia y deben estar estrictamente limitadas a la exigencia de la situación y no ir más allá de lo requerido para enfrentarla.

(c) *Justificar con precisión, tanto la decisión de proclamar el estado de excepción, como las medidas concretas que se adopten.* Los Estados deben poder justificar no solamente que la situación constituye un peligro para la vida de la nación, sino también todas las medidas que suspenden.

(d) *Que las disposiciones que se adopten no entrañen discriminación alguna.*

(e) *Las medidas deben ser de carácter excepcional y temporal*. Una vez que desaparezcan las causas que motivaron la declaratoria de estado de excepción se deben hacer cesar sus efectos.

(f) *Notificación internacional.* El Estado debe informar inmediatamente a los demás Estados Parte tanto del PIDCP, como de la CADH, por conducto del Secretario General de la ONU (art. 4.3 PIDCP) y del Secretario General de la OEA (art. 27.3 CADH) para evaluar si las medidas tomadas eran las estrictamente requeridas por las exigencias de la situación, y para permitir a otros Estados vigilar el cumplimiento del Pacto. La notificación debe incluir información detallada sobre las medidas adoptadas, una clara explicación de los motivos de su adopción y documentación completa sobre las disposiciones jurídicas pertinentes (OACNUDH, 2013, pp. 1-2).

Como se ha constatado a partir del presente análisis e información, el desafío de democratizar la seguridad reside, por un lado, en la necesidad de reformar y reconvertir la PNC y el Ejército, y de armonizar la legislación nacional con los instrumentos y estándares internacionales sobre derechos humanos. Por otro lado, en la necesidad de que el enfoque democrático, como un «sentido común» de ejercicio del poder público, atraviese los tres poderes del Estado, que definen en su conjunto lo que se concibe y se protege como seguridad, orden público, interés nacional y bien común.

Estado democrático de derecho, fortalecimiento de la justicia y seguridad democrática

Resultado esperado. Medidas de carácter legal, administrativo, financiero y político contribuyen a descooptar el Estado, resguardan el bien común, protegen los derechos humanos y fortalecen la justicia y la seguridad democrática.

Objetivo 1. Fortalecer el sistema democrático de derecho que resguarde el bien común y proteja los derechos humanos.

Objetivo 2. Fortalecer la justicia y la seguridad democrática, su institucionalidad y los instrumentos jurídicos.

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Fortalecer técnica y financieramente los órganos de control horizontal como la CGC, la PDH, el TSE y el MP.	Adoptar una política de combate frontal a las prácticas de captura, cooptación, clientelismo y nepotismo que corrompen las instituciones, políticas y programas públicos en todos los niveles de gobierno.	X	X	X	Ministerio de Finanzas (Minfin), Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán), Congreso de la República, CGC, PDH, TSE y MP.			
2. Asignar recursos humanos, técnicos y financieros a las 10 agencias que integran la FECI.	Fortalecer técnica y financieramente a la FECI, para: la investigación criminal en el control de la corrupción, la captura y la cooptación del Estado; la continuidad de su trabajo y la coordinación interinstitucional de alto nivel, tanto para la investigación criminal, como en la coordinación y colaboración mutua con los órganos horizontales de control.	X	X		MP, Minfin, Segeplán, Congreso de la República, CGC, PDH y TSE.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
3. Promover la aprobación de una ley de aceptación de cargos en el Congreso, con el fin de aplicar el principio de intervención mínima, reducir la duración del proceso penal y sus costos, dignificar a las víctimas y brindar un mejor acceso a la justicia.	Adoptar una ley de aceptación de cargos que, de forma efectiva y siguiendo los estándares de derechos humanos, contribuya a la agilización de los procesos penales y a descongestionar el sistema judicial y penitenciario.	X			Congreso de la República.			
4. Generar y evaluar capacidades para conocer, ejercer y aplicar estándares internacionales sobre derechos humanos y enfoque de género y diversidad en la función pública, por encima de presiones e intereses particulares o sectoriales.	Transformar la cultura política institucional mediante la formación e incorporación del enfoque de derechos humanos, género y diversidad, de funcionarios públicos en general, y particularmente de jueces, fiscales y agentes de seguridad en todos los niveles.	X	X	X	Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial.			
5. Fomentar la ciudadanía, la fiscalización y la participación social mediante el acceso a información plural (de diversas fuentes) y policéntrica (no dominada por pocos individuos o grupos), revisando la política y normativa, para ampliar el acceso legal al uso del espectro radioeléctrico por todas las entidades y ciudadanos.	Desconcentrar el espectro radioeléctrico y democratizar su acceso a medios de comunicación en todos los espacios y niveles territoriales.	X	X		Organismo Ejecutivo, CIV.			
6. Articular un espacio amplio e incluyente de participación ciudadana con inclusión de representaciones sociales, sectoriales, gremiales y de los diversos pueblos, que facilite coordinaciones y sinergias para enfrentar la crisis y las reformas pendientes, pero también para trazar rutas de largo plazo.	Adoptar una política de diálogo y acuerdos entre todos los sectores (gubernamental y no gubernamental) y pueblos para el debate y consenso en torno a: 1) La atención a la crisis por la covid-19, 2) Reformas (fiscal, político-electorales, sistema justicia, institucionales y constitucionales) c) El modelo de Estado, de desarrollo y una posible Asamblea Nacional Constituyente (ANC), a mediano y largo plazo.	X	X	X	Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, partidos políticos, gobiernos locales, sector empresarial, organizaciones y movimientos sociales, autoridades indígenas ancestrales, universidades, centros de investigación, iglesias.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
7. Fortalecer la independencia judicial a través de las siguientes acciones que requieren reforma constitucional: 7.1. Retomar lo formulado por el consorcio Asies, USAC y URL (2011, pp. 3-9): • Ampliar el período para el ejercicio de la judicatura y la magistratura a diez años como garantía de estabilidad. • Promover un modelo de renovación escalonada de magistrados de la CSJ con sustitución de seis o siete, según corresponda, para garantizar la continuidad de políticas y gestiones. Esto permitiría transiciones graduales. Facilitaría la transmisión de asuntos judiciales a nuevos magistrados y evitaría el cambio completo. • Período de Presidente de la CSJ por cinco años, con posible reelección, para viabilizar ejecución de planes de trabajo. • Conformar la carrera judicial desde los jueces de paz hasta los magistrados de Salas de la Corte de Apelaciones. • Reconocer el Consejo de la Carrera Judicial para separar a la CSJ de la administración de la carrera judicial. 7..2 Delimitar competencia administrativa de CSJ a políticas de modernización y fortalecimiento judicial. Las funciones financieras, administrativas y de recursos humanos se delegarán a unidades específicas por discutir y crear (como una dirección o un consejo administrativo y financiero del Organismo Judicial). 7..3 Diseñar nuevos procedimientos de elección de magistrados mediante oposición al cargo del Consejo de la carrera judicial, en el que siete cargos sean ocupados por magistrados que estén en funciones como magistrados de apelaciones o de otros tribunales de la misma categoría, provenientes del sistema de la carrera judicial. Los otros seis cargos serían ocupados por abogados externos, conforme procedimientos de oposición dispuestos en ley. Los relevos para la renovación se harían en la misma proporción.	Promover una reforma constitucional, aprovechando las experiencias y propuestas sistematizadas en el proceso de diálogo anterior, para fortalecer y modernizar el sistema de justicia, tal como está previsto desde los Acuerdos de Paz.	X			Congreso de la República, OJ, partidos políticos, organizaciones y movimientos sociales, autoridades indígenas ancestrales, sector empresarial, universidades, centros de investigación.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
8. Implementar la Ley de la Carrera Judicial dando cumplimiento a lo siguiente: • Integrar los nuevos órganos del Consejo de la Carrera Judicial. • Aprobación y aplicación de las disposiciones reglamentarias.	Optimizar y poner en práctica los estándares de independencia judicial con los que ya se cuenta.	X			OJ.			
9. Implementar modelos de carrera con mecanismos de ingreso, capacitación, promoción, disciplinarios y de evaluación de desempeño en las instituciones del sistema de justicia (OJ, MP, IDPP, PNC y Sistema Penitenciario).	Garantizar la carrera judicial para elección, reclutamiento y promoción de cargos con base en formación, méritos y profesionalización, y no sobre la base de influencias.	X			OJ, MP, IDPP, PNC y DGSP.			
10. Monitorear, sistematizar y establecer con dato empírico los patrones de injerencia e interferencia a la independencia judicial, para contribuir a su erradicación.	Crear un mecanismo de monitoreo permanente de amenazas, ataques y represalias a jueces y juezas, que cuente con un protocolo de actuación para la orientación y su protección, particularmente en zonas remotas.	X	X	X	PDH, OJ, sociedad civil.			
11. Fortalecer la articulación entre autoridades del MP, Mingob, IDPP, Inacif, OJ, Sistema Penitenciario y otras, mediante instancias de coordinación de alto nivel, con capacidad de toma de decisiones, que permitan alinear su funcionamiento bajo un enfoque estratégico.	Mejorar las capacidades de investigación criminal aprovechando/retomando las buenas experiencias de coordinación interinstitucional, con el propósito de reducir la impunidad y favorecer un acceso a la justicia independiente, pronta y cumplida.	X	X	X	MP, Mingob, IDPP, Inacif, OJ, DGSP.			
12. Monitorear y evaluar periódicamente la Política Criminal Democrática del Estado (MP), para establecer sus alcances y límites.	Fortalecer la Política Criminal Democrática del Estado, mejorando su efectividad con enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad.	X	X	X	MP.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
13. Formación de operadores de justicia para aplicar la prisión preventiva con carácter excepcional, de conformidad con la política criminal democrática y un enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad.	Priorizar y aplicar las medidas de desjudicialización reconocidas en el ordenamiento legal, armonizando las decisiones y acciones de los operadores con los compromisos estatales en instrumentos internacionales de derechos humanos.	X	X		OJ.			
14. Adaptar el encuadramiento penal a las circunstancias, detonantes y condicionantes de los conflictos, partiendo de una lectura intercultural que ayude a comprender el contexto de las comunidades y el rol de las autoridades ancestrales en la cosmovisión indígena.	Instalar una comisión para discutir la revisión/ recontextualización de los conflictos y la acusación, en casos vigentes de criminalización a dirigentes sociales e indígenas, así como la importancia de incorporar en los procesos penales, peritajes sociohistóricos y antropológicos, para una lectura histórica y contextualizada de los conflictos y su adecuada resolución.	X	X	X	MP.			
15. Monitorear y evaluar periódicamente la Política Pública del Sistema Penitenciario 2014-2024, desde un enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad.	Revisión periódica de sus alcances y límites para actualización, reorganización, nueva infraestructura, programas para la readaptación de privados de libertad, en lo concerniente a la carrera administrativa y en la atención a la pandemia de la covid-19.	X	X	X	DGSP.			
16. Recuperar los avances perdidos en materia de institucionalización y profesionalización de la PNC, abriendo espacio a los agentes formados.	Fortalecimiento político y técnico de la Inspectoría General y del modelo de carrera policial.	X	X	X	Mingob.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
17. Mejorar el despliegue territorial de la PNC, con un enfoque de seguridad democrática y derechos humanos y fortalecer la infraestructura básica para el funcionamiento de sedes.	Establecer el despliegue policial con criterios objetivos de población, incidencia de criminalidad, en congruencia con el concepto de seguridad democrática.	X	X	X	Mingob.			
18. Retomar las discusiones sobre el modelo policial en lo nacional y en lo comunitario (incluyendo la necesidad de modernizar los procesos administrativos, actualizar normativa y reglamentos) para adaptarlo a las necesidades del país.	Contar con un modelo policial actualizado desde el enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad, que promueva la participación de la sociedad/ comunidad en los programas de seguridad y en la búsqueda de acciones para la prevención de las violencias.	X	X	X	Mingob, gobiernos locales, sistema de CDUR.			
19. Reformar la legislación para adecuar el rol del Ejército de Guatemala a un modelo de seguridad democrática.	Contar con un sistema reformado y armonizado de la Ley Constitutiva del Ejército, Ley de la PNC y Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, entre sí y con los estándares e instrumentos internacionales de derechos humanos.	X			Congreso de la República, Ministerio de la Defensa, Mingob.			
20. Reformar la ley de orden público y armonizarla con estándares e instrumentos internacionales en derechos humanos, de manera que su aplicación sea de carácter estrictamente necesaria y excepcional, incorporando este enfoque a la formación de agentes de seguridad.	Adaptar la legislación a un enfoque de derechos humanos y seguridad democrática, en consonancia con los instrumentos y estándares internaciones en materia de derechos humanos.	X			Congreso de la República, Ministerio de Defensa, Mingob.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
21. Crear una base de datos de políticas públicas para su conocimiento público, apropiación interinstitucional, monitoreo y evaluación, y armonización entre sí, y con los estándares e instrumentos internacionales en derechos humanos.	Contar con un sistema armonizado de formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas orientadas a la democratización y fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho.	X			Segeplán.			
22. Fortalecer los mecanismos institucionales regionales en el ámbito de la Comisión de Seguridad.	Analizar y debatir regionalmente la complejidad de los riesgos y amenazas que enfrenta la seguridad regional.	X			Secretaría de Integración de Centroamérica (SICA).			
23. Fortalecer el control democrático de las instituciones de análisis estratégico.	Garantizar la imparcialidad y la fiscalización de las actuaciones del Sistema Nacional de Seguridad y de las instituciones que lo integran.	X			Secretaría de Inteligencia Estratégica (SIE), Sistema Nacional de Inteligencia, Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional y la Dirección General de Inteligencia Civil del Mingob, universidades, tanques de pensamiento y organizaciones de sociedad civil.			
24. Consolidar el Sistema Nacional de Seguridad, acorde a los objetivos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala.	Garantizar el funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad sustentado en principios y normas democráticos.	X			Presidencia de la República de Guatemala, Consejo Nacional de Seguridad, Comisión de Asesoramiento y Planificación adscrita al Consejo Nacional de Seguridad.			

2.2 Modernización y efectividad del sector público

La modernización y efectividad del sector público está relacionada e influenciada mutuamente con la transparencia en la prestación de los servicios públicos. En la actualidad, la ciudadanía percibe que no existe una cultura de transparencia por los funcionarios y empleados públicos, puesto que aprecia aumento en los niveles de corrupción causando crisis en los servicios públicos (Pérez, 2017, p. 3). En caso contrario, si un gobierno cumple sus políticas, responde y aclara las dudas en la gestión pública, incrementaría los niveles de transparencia y disminuiría la corrupción. Por tanto, existe una relación inversa entre la transparencia y la corrupción ya que, a mayor transparencia, menor es la corrupción.

La corrupción, según Transparencia Internacional, es el abuso indebido del poder público para beneficio privado y su falta de control aumenta la crisis global en la democracia. Según U.S. News 2020 Clasificación de Mejores Países, Guatemala ha sido percibida como el quinto país más corrupto de 73 países en una encuesta realizada a más de 20 000 ciudadanos globales (Leins, 15 de enero de 2020).

Esta percepción es grave a lo interno y externo del país: a lo interno, porque la corrupción impide el desarrollo institucional, afectando el bien común y la satisfacción de las necesidades y derechos fundamentales de los ciudadanos; y a lo externo, porque puede afectar gravemente la inversión y apoyo internacional en programas de desarrollo para el país. Combatir la corrupción es fundamental, y la transparencia nos brinda herramientas para tal efecto.

La transparencia, como eje transversal en la modernización y efectividad del sector público, se tratará en los siguientes subapartados: el servicio civil, el crecimiento del sector público, las adquisiciones públicas por medio de la Ley de Contrataciones del Estado y la Contraloría General de Cuentas.

En todos los temas se aprecian cauces comunes que facilitan la corrupción: i) Legislación desactualizada, verbigracia, la Ley de Servicio Civil con 51 años de vigencia que no ha sido reformada de forma crítica; en el otro extremo existe la Ley de Contrataciones del Estado, que sí ha sido reformada en varias ocasiones, pero aun así no garantiza la certeza ni seguridad jurídica; ii) Institucionalidad débil, que se percibirá, principalmente, en el órgano de control de los recursos del Estado, CGC; iii) Acceso deficiente a la información pública, pese a que existe la Ley de Libre Acceso a la Información Pública como herramienta para la transparencia,[49] la información de oficio difícilmente se brinda oportunamente, como se observará en el crecimiento del sector público; iv) Participación ciudadana escasa (pese a la existencia del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural -que pretende ser un espacio de coordinación interinstitucional, integrado y articulado para la planificación de la administración pública-, la participación es limitada); v)

[49] La Fundación Myrna Mack evaluó la efectividad del acceso a la información pública en el período del 2014 al 2017, con hallazgos relevantes, entre los que se resaltan los siguientes: más del 90 % de las solicitudes fueron resueltas, un signo de fortalecimiento a la transparencia y rendición de cuentas; se incrementaron las solicitudes de información, pero el 85 % está concentrado en el departamento de Guatemala, lo que refleja la localidad de la participación ciudadana; algunas instituciones no cumplieron con presentar información relativa a la ejecución presupuestaria, lista de funcionarios y empleados públicos, honorarios y contrataciones; y la falta de capacidad de la Contraloría General de Cuentas para cotejar la información contenida en la declaración patrimonial del funcionario para el ejercicio del cargo con su estado al dejarlo (FMM, 2019, pp. 7–8).

Conflictos de interés, que se aprecian principalmente en el ámbito de las adquisiciones públicas que benefician a un grupo o sector específico; y vi) impunidad (Icefi y Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre [Oxfam], 2015, pp. 13-19).

La impunidad tiene proporciones graves. El comisionado Iván Velásquez manifestó que había «superado el 97 % en el país, lo que provocó un estímulo para el delito» (Gramajo, 3 de abril de 2017, párr. 1). Y tanto delito cometido que resulte impune causa serias desviaciones en la sociedad porque no motiva ni orienta la conducta del ciudadano guatemalteco al cumplimiento de las leyes.

En suma, la modernización y efectividad del sector público tiene muchas debilidades. La cooptación, captura y corrupción en las instituciones, ha conducido a una debilidad institucional. A esas debilidades se suman las amenazas, como el crimen organizado nacional y transnacional y la propia pandemia de la covid-19, que ha subrayado las deficiencias en el sector público. No obstante estos factores poco alentadores, existen fortalezas que pueden permitir un cambio: una sociedad civil propositiva, la existencia de múltiples diseños institucionales y agendas de desarrollo que sugieren modificaciones a las políticas e instituciones existentes para un cambio tendiente a fortalecer las entidades del sector público, reformar sus leyes, modernizar las instituciones y transparentar su gestión.

2.2.1 Servicio civil

La Ley de Servicio Civil, con vigencia desde el 1 de enero de 1969, tiene por objeto regular las garantías mínimas e irrenunciables para los servidores públicos (art. 1), así como sus órganos directores, la clasificación del servicio público, la clasificación de puestos, ingreso al servidor por oposición (exámenes, nombramientos, ascensos, etc.), derechos, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos, jornadas y descansos, régimen de salarios, régimen disciplinario, régimen de despido e impugnación de resoluciones, entre otras. El Presidente de la República es la autoridad máxima del servicio civil (art. 8), y dicha normativa creó como órganos superiores encargados de su aplicación a la Junta Nacional de Servicio Civil[50] y la Oficina Nacional de Servicio Civil[51] (Onsec) (art. 9). La Ley de Servicio Civil establece excepción relativa al magisterio nacional, al Ejército y al servicio diplomático.

La Ley de Servicio Civil no es el único estatuto que regula las relaciones de trabajo de los servidores públicos, puesto que los pactos colectivos de condiciones de trabajo también las norman y desarrollan, así como las condiciones de trabajo. Empero, estos pactos se caracterizan por un grave problema consistente en la ausencia de límites legales, reglamentarios o culturales, que es la causa de dos tipos de amenazas según el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) (2019c):

[50] La Junta Nacional de Servicio Civil tiene por atribuciones, entre otras, las siguientes: colaborar en la promoción del mejoramiento del Sistema Nacional del Servicio Civil, aprobar o improbar los proyectos de reglamentos que elabore el director de la Oficina Nacional de Servicio Civil y resolver administrativamente en apelación las reclamaciones con ocasión de la aplicación de la ley (art. 19).

[51] La Oficina Nacional de Servicio Civil es el órgano ejecutivo encargado de la aplicación de la Ley de Servicio Civil, cuyo director tiene entre sus atribuciones las siguientes: reclutar, seleccionar y proponer a los candidatos elegibles para integrar el personal comprendido en el servicio por Oposición; establecer y mantener un registro de todos los empleados comprendidos en el Servicio por Oposición y en el servicio sin Oposición (arts. 21 y 25).

(a) Amenaza a la buena gestión del recurso humano mediante el otorgamiento de privilegios no fundamentados en los principios de la administración pública (eficiencia, mérito, equidad, etc.), por ejemplo: aumento de días de asueto o vacaciones en mayor cantidad que los señalados por la ley y la capacidad de heredar los puestos de trabajo; y,

(b) Amenaza a los recursos financieros del Estado, puesto que los beneficios logrados por medio de las negociaciones de los pactos colectivos ponen en riesgo las finanzas del Estado porque el aumento del costo de cada trabajador no está relacionado con una mejora en la eficiencia y cantidad de los servicios públicos recibidos por el Estado (pp. 32-34).

La Constitución Política de Guatemala, en su artículo 108, establece que las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas, con sus trabajadores, se regulan por la Ley del Servicio Civil, con excepción de las entidades que se rijan por leyes o disposiciones propias. En este sentido, reconoce la regulación de forma diversa en el sistema de servicio civil, permitiendo que cada entidad cuente con normas regulatorias para su relación con el recurso humano de forma independiente, dándose la existencia de múltiples sistemas y la discrecionalidad de las autoridades en regular las relaciones laborales con los servidores públicos, sin que se violen derechos y garantías mínimas e irrenunciables (Andrino, 2016, p. 23).[52] Por lo mismo, se generan casos de discrecionalidad autoritaria o simple inobservancia de casos en los que sí hay violaciones a dichos derechos y garantías mínimas, y en que los laborantes se desenvuelven en condiciones precarias de trabajo.

Transcurridos 51 años desde que entró en vigencia la Ley de Servicio Civil (1969), las normas que la integran se consideran que han quedado obsoletas y son burocráticas, deficientes, discrecionales y poco transparentes, por lo que la Alianza Técnica de Apoyo al Legislativo (ATAL) (2012), trae a colación que:

> Las características del servicio civil impiden atraer y retener recursos humanos de la mejor calidad que contribuyan a realizar la misión institucional y del Estado. Adicionalmente, el sistema actual no favorece la productividad laboral, ni el buen uso de los fondos públicos, ni mucho menos produce resultados acordes a las prioridades estratégicas del país (p. 1).

Según el CIEN (2019c) «Desde el año 1993 se han presentado ocho iniciativas de ley para reformar la Ley de Servicio Civil» (p. 36), las iniciativas en mención destacan las siguientes:

(a) La iniciativa de ley 4142 (2009). Pretendía la aplicación de técnicas más modernas de calificación, reclutamiento y selección de personal para contratar a las personas más aptas; procesos más modernos para la promoción y ascenso de los servidores públicos; que los candidatos para cargos de directores y subdirectores acrediten experiencia y tengan título universitario; entre otras mejoras. Empero, también comprendía elementos que podían agravar los problemas de la ley, verbigracia, la transformación de la Onsec en una Secretaría Nacional de Servicio Civil, quedando adscrita más cerca del Presidente de la República. Asimismo, quedó inalterada la discrecionalidad en el nombramiento de empleados públicos, entre otras deficiencias (ATAL, 2012, pp. 4-5).

(b) La iniciativa de ley 4984 (2015). Incorpora elementos sancionatorios a la responsabilidad del funcionario público, fortalecimiento del proceso de selección y requisitos de los integrantes de la Junta Nacional de Servicio Civil, obligatoriedad del desarrollo de la carrera administrativa, incorporación del Consejo de Alta Dirección Pública y otros componentes (CIEN, 2019c, p. 36).

[52] La Constitución Política de la República otorga facultades a diferentes organismos y entidades para emitir su propia Ley de Servicio Civil: Organismo Legislativo (art. 170, inciso b); Organismo Judicial, (art. 210); y municipalidades (art. 262).

(c) La iniciativa 5298 (2017). Pretende modificar el artículo 80 de la Ley de Servicio Civil que regula el procedimiento para impugnar las resoluciones (CIEN, 2019c, p. 36).

A la fecha, la Ley de Servicio Civil sigue sin ser modificada, pese a lo establecido en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria en lo relacionado a la modernización de la administración pública.

Guatemala ha ratificado dos instrumentos internacionales relacionados con el combate a la corrupción: la Convención Interamericana contra la Corrupción, que en su artículo VI define como acto de corrupción los actos u omisiones por funcionarios públicos con el fin de obtener ilícitamente beneficios (entre otras acepciones); y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que en su artículo 15 regula el soborno de funcionarios públicos nacionales, entre otras circunstancias que pretenden evitar que ocurra tal situación.

La importancia de las convenciones internacionales indicados radica en que constituyen herramientas de lucha contra la corrupción; en consecuencia, promueven la práctica de rendición de cuentas, transparencia y vigilancia de las actuaciones del sector público (Pérez, 2017, p. 4).

Los instrumentos internacionales son el antecedente jurídico de la Ley contra la Corrupción Decreto 31-2012) que agregó al ordenamiento jurídico guatemalteco los siguientes delitos contra funcionarios o empleados públicos: abuso de autoridad, incumplimiento de deberes, desobediencia, usurpación de atribuciones, cohecho, peculado, malversación, enriquecimiento ilícito, fraude y cobro ilegal de comisiones, entre otros ilícitos.

La burocracia guatemalteca es señalada como «clientelar» y es afectada por los cambios de gobierno, lo que da como resultado una merma profesional sensible, que en muchos casos afecta al conjunto, sin estabilidad laboral y por procesos de selección de personal bajo croterios de confianza o afiliación partidiaria que inobservan los procedimientos, competencias y requisitos establecidos (Echebarría, 2006, p. 9). «La persistencia de este tipo de prácticas se refleja con inconsistencias y maleabilidad en los criterios que se aplican, y son parte de reiterados reclamos para la conceptualización establecimiento de la carrera administrativa de méritos» (Cicig, 2019c, p. 11).

En otras palabras, los puestos en el Estado son parte, en muchos casos, del botín político y de ofrecimientos de campaña de los partidos políticos. En ese sentido, Iacoviello y Zuvanic (2006), afirma:

> El sistema de Servicio Civil en Guatemala presenta características normativas, estructurales y sistémicas que le impiden atraer y retener recursos humanos (RH) de calidad adecuada a las necesidades institucionales. La estructura de las compensaciones y su administración no presenta condiciones para promover la productividad laboral. Las políticas de nombramiento, inducción, ascensos y desarrollo de personal actuales impiden una ejecución adecuada de la gestión del empleo y promueven la politización y arbitrariedad en el sistema, detectándose prácticas clientelísticas para el acceso (p. 291).

2.2.2 Crecimiento del sector público

A finales de 1998, se estimaba la existencia de alrededor de 252 703 puestos, distribuidos en los tres organismos del Estado;[53] para el año 2010 solo en el Ejecutivo había 255 285 puestos

[53] Sin incluir entidades descentralizadas o autónomas, municipalidades y órganos de control.

de trabajo,[54] y para el año 2017 se tenía un estimado de 282 000 empleados en el gobierno central (CIEN, 2019c, pp. 9-10). El Censo Nacional de Recurso Humano 2017-2018 registró 292 753 servidores públicos en 85 instituciones del Gobierno, según datos del INE, de los cuales el 89 % correspondían a plazas en ministerios. Estos datos, publicados el 27 de noviembre de 2019, eran preliminares, puesto que aún se encuentran en fase de validación (Muñoz, 27 de noviembre de 2019, párr. 1).

En la actualidad no se cuenta con los resultados del censo nacional de recurso humano y personas que prestan servicios técnicos o profesionales en las dependencias públicas y entidades descentralizadas. Se destaca el proceso de inventario de servidores públicos realizado en 2015 por la CGC, pero no se conocen sus resultados.

El crecimiento del sector público puede considerarse insuficiente, así como su desarrollo y eficacia para satisfacer las necesidades sociales y cumplir sus obligaciones con la población. La pandemia del coronavirus evidenció grandes debilidades en el sistema de salud y asistencia social, y está afectando muchas otras condiciones para la realización del bien común, como el trabajo, la economía y la alimentación; factores que redundan nuevamente en la salud. En efecto, la pandemia ha mostrado que Guatemala no tiene el personal médico suficiente y especializado para atender y brindar tratamiento a las personas contagiadas. Por consiguiente, la crisis sanitaria causada por la covid-19 mostró la importancia de reforzar y ampliar los sistemas y redes de protección social, sobre lo cual se hace necesaria una revaloración nacional, en virtud de constituirse en factor clave en la política social y económica.

El crecimiento del sector público no solo debe medirse en términos de cantidad de personal, sino en otras dimensiones que implican su modernización y que aceleran la efectividad del servicio que prestan, tal como la transformación digital en los servicios prestados por el sector público. Cortázar *et al*. (2014), han evaluado el servicio civil conforme un método que han denominado como una versión «calibrada» de Echebarría *et al*. (2006), a partir de la cual realizaron seguimiento de los servicios civiles latinoamericanos. Su modelo de gestión de recurso humano (GRH) es integrado con la finalidad de adecuar a las personas a la estrategia de la organización para la producción con las finalidades perseguidas, hitos que se encuentran condicionados por el contexto interno de la organización (estructura, cultura, entre otros factores) y el entorno (marco legal, mercado laboral, etc.). La gestión de recurso humano (GRH) se considera como un conjunto integrado por subsistemas, integrado por tres planos:

(a) plano superior, donde se ubica la «planificación», que permite definir políticas en los restantes subsistemas;

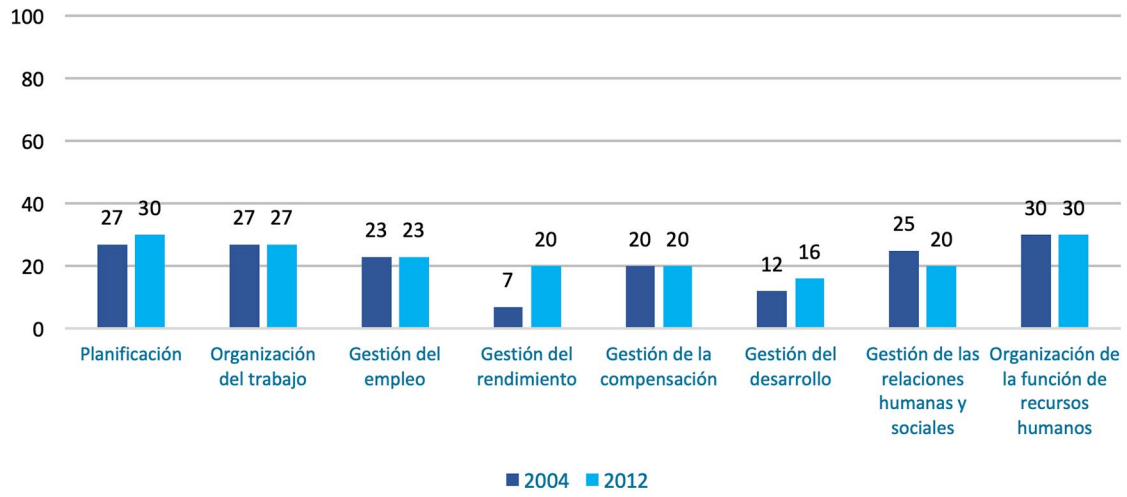
(b) plano intermedio, en el que se encuentran cinco subsistemas, a saber: la organización del trabajo (concreta los contenidos de las tareas y características de los empleados), la gestión del empleo (incluye el ingreso, movimiento y salida de personas), la gestión del rendimiento (comprende la planificación, motivación y evaluación de la contribución de las personas), la gestión de la compensación (la retribución al trabajo) y la gestión del desarrollo (orientada al crecimiento individual y colectivo); y,

(c) plano inferior, compuesto por la gestión de relaciones humanas y sociales (que se relaciona con todos los subsistemas anteriores) y la organización de la función de recursos humanos (que se centra en la institucionalidad y autoridad del sistema) (Cortázar *et al*., 2014, pp. 145-146).

[54] El Ministerio de Educación contaba con el 70 % del total del Organismo Ejecutivo.

Estos subsistemas fueron evaluados en Guatemala en los años 2004 y 2012 y, aunque se tienen avances en algunos subsistemas, «no lograron ir más allá del diseño de instrumentos técnicos y herramientas informáticas sin su aprobación política, acompañados por retrocesos en otros subsistemas, en particular en la gestión de las relaciones humanas y sociales» (Cortázar *et al.*, 2014, p. 184) (figura 67).

Figura 67
Evolución de los puntajes por subsistemas, 2004-2012



Fuente: Cortázar *et al.* (2014, p. 184).

En otro diagnóstico elaborado en 2009, según el Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana, citado por la Alianza Técnica de Apoyo al Legislativo (ATAL), los principales problemas del sistema se encuentran en los indicadores siguientes: procesos de planificación, reclutamiento y selección; evaluación del desempeño y desvinculación. Estos están regulados, pero sus prácticas no son compatibles con los principios legales, ni con las tendencias observadas a nivel internacional, razón por la cual Guatemala obtuvo un índice global de 24 puntos, que la posiciona por debajo del promedio de Centroamérica y el Caribe. Dicho resultado se agrava con cada cambio de gobierno que produce reubicación o remoción del personal como parte de una cultura política (ATAL, 2012, pp. 2-3). Esta puntuación se mantuvo en el diagnóstico sobre el Índice de Desarrollo del Servicio Civil de los años 2012-2017, que posiciona al país por debajo del promedio regional;[55] mismo que para el año 2004 fue de 30 puntos y para los años 2012-2017 de 40 puntos (BID, 2020a).

En la tabla 19 se resumen las principales debilidades según los indicadores de capacidad funcional, mérito y capacidad integradora, que según la publicación presentan menores calificaciones en comparación con otros (ATAL, 2012, p. 3).

[55] Este promedio se obtuvo con los resultados de los siguientes países: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Tabla 19
Principales debilidades de acuerdo a los indicadores de capacidad funcional, mérito y capacidad integradora

Indicador	Punteo	Debilidad
Eficiencia	32 %	• La planificación muestra debilidades. No hay información de déficit o excedente de personal. • La planificación responde a criterios presupuestarios. • Existen diferencias salariales de acuerdo a la capacidad económica de cada institución. • El régimen de pensiones es una pesada carga fiscal.
Mérito	19 %	• No existen ni se aplican mecanismos para evitar la discriminación. • Existen prácticas clientelares. • No hay carrera o promoción en procesos de mérito (salvo excepciones). • En cada cambio de gobierno se produce cambio gerencial y de jefaturas con modalidades flexibles de contratación.
Consistencia estructural	22 %	• Es débil el proceso de planificación de recursos humanos que se estructura conforme al proceso presupuestario exclusivamente. • No se ha desarrollado la gestión por rendimiento, salvo excepciones. • La política salarial es inercial e inequitativa sin orientación estratégica. • El rol directivo es limitado y con alta rotación por cambios políticos. • Las oficinas de recursos humanos no han desarrollado capacidades en forma integral para gestionar el capital humano. • Existe bajo desarrollo de planificación, ausencia de gestión del rendimiento, marco desactualizado de organización del trabajo, inmovilidad en la carrera e inequidad salarial, lo cual afecta gestión de recursos humanos.
Capacidad funcional	18 %	• No se han desarrollado perfiles por competencias. • El sistema de clasificación de puestos no se ha actualizado desde 1980, y las actualizaciones han obedecido a necesidades de mejorar las compensaciones más que decisiones técnicas. • No se ha desarrollado la gestión del rendimiento, salvo excepciones. • No hay desarrollo de carrera con base en competencia ni rendimiento. • Se detectan procesos de aplicación disciplinaria largos, burocráticos y poco efectivos. • No existe desarrollo horizontal de carrera. • No se reportan prácticas de despido por bajo rendimiento. • Por razones técnicas, no se realiza revisión de puestos en forma sistémica.

Indicador	Punteo	Debilidad
Capacidad integradora	29 %	• No existen mecanismos que eviten la discriminación ni procesos de inducción para el empleo. • No se ha desarrollado un sistema de gestión del rendimiento, salvo excepciones. • No se ha generado ni evalúa el clima organizacional ni se registran acciones y/o políticas de comunicación institucional. • Existe inequidad salarial. • Hay inmovilidad en el puesto.
Índice agregado	24 %	

Fuente: ATAL (2012, pp. 3-4).

En conclusión, el Estado no ha cumplido satisfactoriamente con la agenda de Paz, en particular, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria relativos a la modernización de la administración pública, para que la misma sea un instrumento eficiente al servicio de las políticas de desarrollo, comprometido con la descentralización y desconcentración para prestar el servicio en todo el territorio de forma efectiva y ágil, apostando por su transformación digital para dichos efectos; así como establecer la carrera de servicio civil, no supeditada a los cambios de gobierno. En lo que sí se ha cumplido se puede mencionar a la sanción penal de actos de corrupción y mal manejo de recursos públicos conforme los instrumentos internacionales ratificados y la Ley contra la corrupción citada.

Servicio civil y modernización del sector público

Resultado esperado. La administración pública es un instrumento eficiente que gestiona con base al mérito, idoneidad y calificación profesional del personal del sector público.

Objetivo 1. Generar condiciones políticas para reformar la Ley de Servicio Civil, convirtiéndola en un instrumento para la gestión eficiente del servicio público.

Objetivo 2. Fortalecer los ámbitos técnicos, administrativos y financieros de las instituciones encargadas de gestionar la administración pública en todo el territorio nacional.

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Establecer una instancia técnica para que realice un análisis y evaluación del sistema de servicio civil.	Generar los cambios de organización, funcionamiento, salario, capacitación y normativos necesarios en la creación de un nuevo sistema de servicio civil autónomo y que actualice la información del personal, que corrija la imprecisión de datos sobre el número exacto de empleados públicos y las condiciones del personal en todas las dependencias estatales y haga del conocimiento de la autoridad del servicio civil, los casos que deben repararse por condiciones de precariedad laboral y de violación a sus derechos y garantías mínimas.	X			Onsec, Segeplán, Minfin, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y Congreso de la República.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
2. Fortalecer las instituciones encargadas de sancionar administrativa, civil y penalmente a los funcionarios y empleados públicos por transgredir la ley.	Establecer instrumentos y mecanismos para disuadir y prevenir conductas ilícitas, así como la rendición de cuentas.	X	X	X	CGC, MP, OJ y Onsec.			
3. Agilizar y mejorar los procesos para realizar el Censo Nacional de Recurso Humano y que se mantenga actualizado.	Transparentar la cantidad de plazas públicas ocupadas y auditar las mismas para evitar los puestos o cargos fantasmas, duplicidades y/o traslapes de funciones.	X			INE, CGC, Minfin y Onsec.			
4. Establecer un sistema nacional de información del recurso humano del Organismo Ejecutivo.	Mantener actualizada la información de todos los funcionarios y empleados, independientemente de su tipo de contratación y el tipo de entidad pública del Organismo Ejecutivo.		X	X	INE, CGC, Minfin y Onsec.			
5. Implementar herramientas de gobierno electrónico.	Prestar los servicios en plataforma digital de forma ágil y efectiva.	X	X		INAP, Segeplán, Minfin y Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico.			
6. Fortalecer la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán).	Cumplir una adecuada función asesora y de asistencia técnica a las instituciones públicas y al sistema de consejos de desarrollo, en la vinculación de los procesos de políticas públicas, planificación y programación a la Política Nacional de Desarrollo.	X			Segeplán, Minfin e INAP.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
7. Contratar la cantidad de funcionarios y empleados públicos profesionales e idóneos atendiendo a criterios como la distribución territorial, cantidad de población por área, PIB y otros. Asimismo, reforzar y ampliar los sistemas y redes de protección social y promover su revaloración nacional como factor clave en la política social y la política económica.	Satisfacer las necesidades sociales y cumplir las obligaciones de salud, sanitarias, alimentación y económicas de la población guatemalteca. La pandemia de la covid-19 ha agravado la necesidad de contratar más funcionarios y empleados públicos profesionales.	X	X		Onsec, Segeplán, Minfin e INAP.			
8. Establecer mecanismos y condiciones apropiadas para la evaluación exante y expost de formulación e implementación de políticas públicas, planes, programas y proyectos; así como la participación ciudadana en ejercicios de contraloría social.	Fortalecer la institucionalidad, la transparencia, la participación ciudadana y la vigilancia para mejorar la efectividad de las políticas públicas, planes, programas y proyectos.	X			Segeplán, INAP, todas las dependencias del Organismo Ejecutivo, las alcaldías municipales y la sociedad civil.			

2.2.3 Las adquisiciones públicas por medio de la Ley de Contrataciones del Estado

El presupuesto del Estado refleja algunos rubros que son vulnerables a la corrupción en el gasto destinado a las adquisiciones de la administración central, que están bajo la responsabilidad de los ministerios y secretarías de Estado. Para el presupuesto 2015, se identificaron ocho rubros con esa característica de fragilidad que representaban GTQ4457 millones: i) Alimentos para personas; ii) Productos farmacéuticos; iii) Arrendamientos de edificios, terrenos, maquinaria y equipos; iv) Divulgación, impresión y encuadernación; v) Adquisición de combustibles; vi) Adquisición de abonos y fertilizantes; vii) Útiles menores, médicos quirúrgicos y de laboratorio; y vii) Equipo militar y de seguridad. Ha sido de conocimiento público que algunas adquisiciones de esos rubros han sido motivo de denuncias por efectuarse violando la Ley de Contrataciones del Estado. Otro problema que se identificó por el análisis del presupuesto de dicho período a través de Guatecompras, fue la concentración de adquisiciones en pocos proveedores. En efecto, los contratos abiertos de medicamentos acumularon 80 proveedores vigentes, pero tres de ellos acumulaban más del 50 % del monto total registrado (Icefi y Oxfam, 2015, pp. 21-22).

Waxenecker analizó 298 000 contratos en cinco mercados público-privados (construcción, transporte, alimentos, salud y seguridad), por medio de Guatecompras en un período de 14 años (2004-2017), y reveló que la mitad de las contrataciones está afectada por actores y factores de poder, verbigracia: alcaldes o diputados que modifican la competencia por medios ilícitos, que causan excedentes económicos extraordinarios y desigualdad de poder. Dicho investigador denominó a este fenómeno como «economía de captura» (Rodríguez, 18 de marzo de 2019, párr. 1, 8, 10-11).

Otras herramientas, aparte de Guatecompras, son la página web del Ministerio de Finanzas Públicas en la que se puede acceder al Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin), que permite realizar auditorías con mayor precisión (Pérez, 2017, pp. 5-7). Otros sistemas y plataformas de control y publicidad son CoST, Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), Sistema Nacional de Inversión Pública (Sinip), portales de información pública de oficio, y el papel fiscalizador y planificador de la Dirección General de Adquisiciones del Estado, el Registro General de Adquisiciones del Estado, la Dirección de Contabilidad del Estado, la Dirección Técnica del Presupuesto, Segeplán y la CGC, entre otras (CIEN, 2019d, p. 14).

Esto muestra el exceso de herramientas y actores que burocratizan los procesos, mas no los facilitan. A pesar de la utilidad de esas herramientas, su desarrollo y evolución ha sido objeto de señalamientos, pues se ha dicho de Guatecompras, por ejemplo, que no ha permitido un mercado electrónico, pues las transacciones están supeditadas a procedimientos burocráticos y en papel, y que la plataforma sirve como sistema informativo mas no transaccional (Ismatul, 27 de febrero de 2017, párr. 6 y 8).

La norma jurídica que regula las adquisiciones del sector público es la Ley de Contrataciones del Estado, con vigencia desde el 11 de noviembre de 1992, que comprende los regímenes de licitación y cotización, compras menores, requisitos para las bases, órganos competentes, casos de excepción a los regímenes, contrato abierto, contratos y registro, entre otras disposiciones.

> Dicho cuerpo normativo es un caso contrario a la Ley de Servicio Civil en cuanto a sus modificaciones, puesto que sí ha sufrido múltiples reformas. En efecto, ha sido reformada diez veces, mediante los siguientes decretos: Decreto 20-97, Decreto 34-2001, Decreto 73-2001, Decreto 11-2006, Decreto 27-2009, Decreto 29-2009, Decreto 45-2010, Decreto 06-2011, Decreto 09-2015 y Decreto 46-2016.

Precisamente las últimas reformas determinaron varias limitaciones a los procesos de adquisiciones por excepciones, dejando al Estado vulnerable para afrontar imprevistos y emergencias, porque la única manera de hacerlo actualmente es conforme la Ley de Orden Público. Asimismo, de manera paradójica, por tratar de convertir la ley en consideración en un instrumento contra la corrupción, creó procedimientos complejos que reducen el número de oferentes; por consiguiente, no fomenta la competencia y exige tantos requisitos que encarece el costo de participación y, consecuentemente, influye en la calidad y el precio de los bienes y servicios (CIEN, 2019d, pp. 4, 16, 38).

Adquisiciones públicas y contrataciones del Estado

Resultado esperado. La Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento constituyen, a corto plazo, una herramienta transparente y eficaz para las contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios.

Objetivo. Generar condiciones políticas para Reformar la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución de la acción			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Fortalecer la normativa, procesos, herramientas tecnológicas y mecanismos de transparencia, para la planificación, programación, adquisición, control y seguimiento de las adquisiciones de bienes y servicios en todo el sector público.	Reformar la Ley y convertirla en una herramienta idónea para gestionar un nuevo sistema degestión de adquisiciones que sea oportuno, transparente y probo.	X			Organismo Ejecutivo, Congreso de la República y CGC.			
2. Reformar el reglamento de la ley de contrataciones del Estado.	Existencia de una normativa adecuada y acorde a las nuevas normas, instituciones y controles.	X			Organismo Ejecutivo.			
3. Implementar un sistema electrónico que facilite las contrataciones con los proveedores de bienes y servicios, que sea interoperable con los sistemas de la Contraloría General de Cuentas y otras instituciones.	Auditar y monitorear en tiempo real las contrataciones de bienes y servicios por parte del Estado.	X			INAP, Minfin, Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico.			

2.2.4 Contraloría General de Cuentas (CGC)

La CGC es la entidad encargada de la fiscalización, el control gubernamental y la transparencia de la gestión de las entidades del Estado o que manejen fondos públicos.

El Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una sociedad democrática establece, entre sus acciones, el fortalecimiento y modernización de la Contraloría. En 2002, el Congreso de la República de Guatemala promulgó la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002, con vigencia a partir del 17 de julio de ese año, la cual derogó la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría General de Cuentas, y regula su naturaleza, objetivos, competencia, atribuciones, estructura orgánica, autoridades superiores, auditores gubernamentales, régimen económico y financiero, régimen sancionatorio y recursos legales, entre otras disposiciones.

A un año de la vigencia de dicha ley, el diagnóstico de funcionamiento de la Contraloría ya señalaba graves vicios por el deterioro de su credibilidad e imagen, lentitud, limitada eficacia y eficiencia ante un Estado con problemas generales de corrupción (Coalición por la Transparencia, 2003), verbigracia:

(a) inoperancia y falta de capacidad para realizar sus funciones;

(b) actitud selectiva y preferencial al verificar el manejo de los recursos del Estado;

(c) encubrimiento de malos manejos para proteger a funcionarios y empleados corruptos, según conveniencia política y/o beneficios económicos; y,

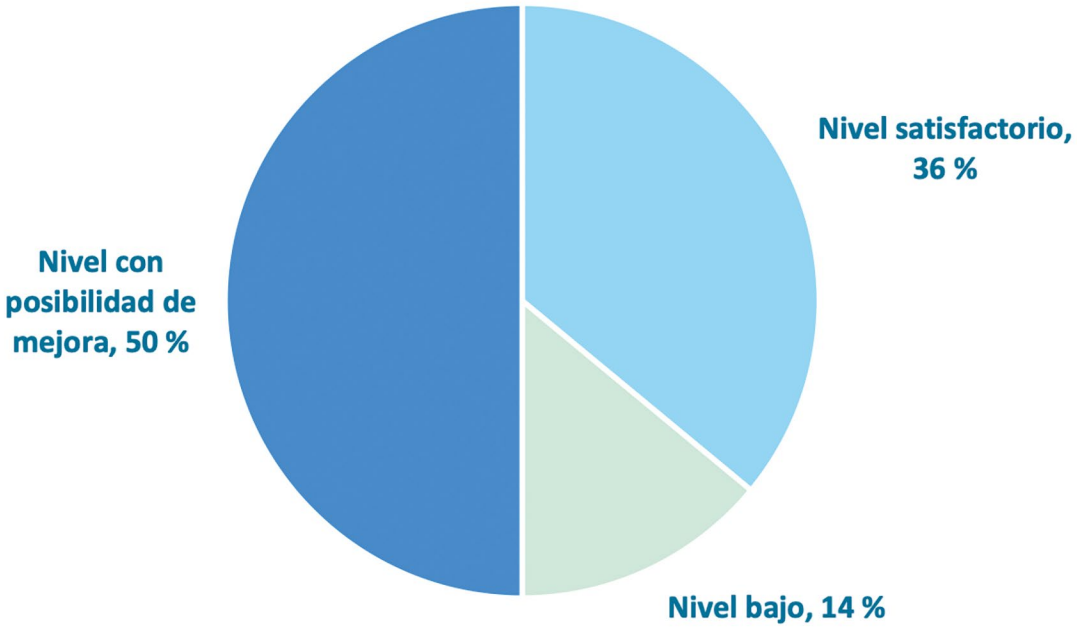
(d) identificación con intereses de grupos económicos y políticos (p. 33).

En el año 2015, el BID hizo una evaluación institucional sobre la normativa de auditoría gubernamental existente en Guatemala, y determinó que existía una amplia brecha con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras (Issai) y otras buenas prácticas internacionales, razón por la cual se desarrolló un trabajo interno de adaptación de la normativa en cuatro niveles: principios fundamentales, requisitos previos para el funcionamiento de las EFS o SAI, principios fundamentales de auditoría y directrices de auditoría. Por medio del Acuerdo A-075-2017, las normas adaptadas a Guatemala fueron aprobadas con el nombre de ISSAI.GT., que implicaron capacitaciones previas, que se realizaron entre 2016 y 2017. Con la aplicación de estas normas se amplió el abanico de auditorías, pues anteriormente se realizaban de carácter financiero y de cumplimiento, pero a partir de dicha fecha se agregó las de desempeño, que evalúan la calidad y el desempeño en la entrega de bienes y servicios por las entidades públicas (CIEN, 2019b, pp. 29-30).

Un avance orgánico dentro de la CGC ha sido la creación de la Dirección Técnica Sectorial de Auditoría, que propone el diseño estratégico de las políticas de fiscalización con enfoque sectorial y provee insumos a las direcciones de auditoría sectorial para mejorar la acción fiscalizadora. Aunado a lo anterior, también se creó la Dirección de Análisis de la Gestión Pública, Monitoreo y Alerta Temprana, que detecta los riesgos en procesos de contrataciones y adquisiciones públicas, remitiendo insumos a las autoridades superiores y direcciones de auditoría sectorial (CIEN, 2019b, p. 30). La creación de estas direcciones constituye una fortaleza para optimizar la fiscalización y prevenir riesgos.

En el 2018, el BID realizó otra evaluación a la CGC sobre la base de 14 indicadores cuyo resultado se presenta en la figura 68.

Figura 68
Resultados de la evaluación de la Contraloría General de Cuentas, 2018



Fuente: elaborado propia con base en CIEN (2019b, pp. 31-32).

Los cinco indicadores con nivel satisfactorio, que equivalen al 36 % en la figura anterior, son los siguientes:

(1) independencia del poder ejecutivo;
(2) existencia de normas de auditoría gubernamental;
(3) estructura organizacional adecuada a sus funciones y mandato;
(4) acceso irrestricto a la información;
(5) integridad de la información de respaldo.

Los dos indicadores con nivel bajo, que equivalen al 14 % del gráfico consignado, son:

(6) estructura organizacional especializada para el desempeño de sus funciones;
(7) servicios de apoyo.

Estos indicadores refieren a la cantidad de recurso humano y su capacitación para temas específicos.

Los siete indicadores con nivel aceptable, pero con posibilidad de mejora y que representan el 50 % de la gráfica, son los siguientes:

(1) el organismo rector no ejerce funciones de control *ex ante*;
(2) disponibilidad de un Manual de Auditoría Gubernamental;
(3) existencia de mecanismos de capacidad profesional;
(4) disponibilidad de un sistema de control de calidad;

(5) liderazgo y buen gobierno;

(6) disponibilidad de estrategia de comunicación;

(7) disponibilidad de un sistema de indicadores.

En suma, los dos indicadores evaluados con nivel bajo y los siete indicadores con nivel aceptable, pero con posibilidad de mejora, constituyen el 64 % de los indicadores evaluados. Estos constituyen desafíos y oportunidades de mejora para la Contraloría General de Cuentas.

A pesar de los avances en la institución, paradójicamente el ente encargado de velar por la transparencia en la gestión de las entidades del Estado o las que manejan fondos públicos, se ha convertido en parte del problema de la corrupción. Un claro ejemplo es el caso publicado que se denominó como «de corrupción integral: municipalidad-contraloría general-empresas», en el cual la municipalidad de San Agustín Lanquín obtuvo un préstamo millonario para ejecución de proyectos de educación, saneamiento, vías de comunicación, abastecimiento de agua y otros; empero, los fondos se emplearon en su mayoría en compras directas ficticias con empresas falsas, razón por la cual los proyectos no fueron ejecutados.

Estos actos de corrupción se hubiesen prevenido y corregido, si el personal de la Contraloría General de Cuentas asignado a dicha municipalidad hubiese atendido las denuncias recibidas, pero los hallazgos de la investigación revelaron que auditores de la CGC solaparon la estructura criminal empleada para cometer el fraude, y otros participaron del delito y recibían pagos por lo mismo. Por estos actos se imputó a dos auditores de la Contraloría los Delitos de Asociación Ilícita y Cohecho Pasivo (Cicig, 2019b, pp. 45-48).

Modernización de la fiscalización de fondos públicos

Resultado esperado. La Contraloría General de Cuentas, garante de la transparencia, lleva a cabo una adecuada fiscalización de las erogaciones de fondos públicos a través de procesos modernos y que promueven la participación ciudadana.

Objetivo 1. Elevar las capacidades técnicas, financieras y profesionales de la Contraloría General de Cuentas para que sea efectivamente el ente encargado de velar por la transparencia, mediante la fiscalización de la gestión de las entidades del Estado o que manejen fondos públicos.

Objetivo 2. Establecer plataformas electrónicas que permitan monitorear fácilmente el gasto público en aras de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución de la acción			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Impulsar una reforma a las funciones de contraloría gubernamental que permitan, desde la gestión interna, la mejora de procesos ex ante, así como el cambio a una visión de acompañamiento en la ejecución del gasto y auditorías de desempeño, y la eliminación de conflictos de interés.	Fortalecer la institucionalidad y la transparencia.	X	X		CGC, Congreso de la República y Minfin.			
2. Impulsar una reforma a las funciones de contraloría gubernamental.	Mejorar los procesos ex ante, y fortalecer el acompañamiento en la ejecución del gasto, auditorías de desempeño y la eliminación de conflictos de interés.	X	X		CGC, Congreso de la República, Mesa Técnica de Gobierno Abierto y sociedad civil.			
3. Desarrollar programas de capacitación y actualización del personal de la CGC.	Garantizar la calidad de las auditorías con la implementación de las normas de cumplimiento ISSAI. GT.	X			CGC.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución de la acción			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
4. Promover el Código de Ética contenido en el Acuerdo No. A-17-2020.	Fortalecer los valores éticos, principios fundamentales de auditoría y de justicia en el personal de la CGC	X	X		CGC.			
5. Implementar un programa para monitorear y evaluar las auditorías realizadas.	Evaluar el desempeño del personal, velar que se cumplan las normas y estándares de las auditorías y prevenir el posible encubrimiento de ilícitos.	X	X		CGC.			
6. Desarrollar sistemas electrónicos que permitan monitorear y controlar la ejecución del gasto público.	Facilitar a la ciudadanía la fiscalización de la ejecución y calidad del gasto público.	X	X		INAP, CGC, Minfin, SAT y Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico.			

2.3 Convivencia democrática y tolerancia política

En la convivencia democrática y tolerancia política se analiza el sistema electoral y de partidos políticos, el fortalecimiento de la institucionalidad del TSE, la integridad y transparencia del financiamiento electoral y las reformas al sistema electoral. Esta institución, por ser parte del sector público, sufre de muchas de sus debilidades, como la cooptación, captura y corrupción, cuyas consecuencias se observan en una debilidad institucional. A las debilidades se suman las amenazas, como el crimen organizado nacional y transnacional, porque el narcotráfico, en particular, se ha involucrado en los partidos políticos. No obstante estos factores poco alentadores, existen fortalezas que pueden permitir un cambio: una sociedad civil propositiva, la existencia de múltiples diseños institucionales y agendas de desarrollo que sugieran modificaciones al sistema electoral vigente tendiente a fortalecer el TSE, reformar sus leyes, modernizar su institucionalidad y transparentar su gestión.

2.3.1 Sistema electoral y de partidos políticos para el fortalecimiento de la participación ciudadana

La legitimidad y efectividad de la representatividad de los partidos políticos y comités cívicos, como figuras político-organizativas, son parte de los problemas que afronta el actual sistema electoral y de partidos políticos, el cual es fundamental en el proceso de profundización de la democracia, la participación ciudadana y el Estado de derecho. Sin embargo, este tema no puede ser estudiado sin incluir transversalmente el fenómeno del financiamiento electoral ilícito, que representa uno de los mayores obstáculos que afronta el sistema político guatemalteco y que, además, *a posteriori* permite entre otros: la cooptación, corrupción, favoritismo, clientelismo y nepotismo en las instituciones de gobierno.

> Sin duda alguna, la confianza en el procedimiento electoral para la definición periódica y permanente de la lucha por el poder es uno de los factores fundamentales para apuntalar la institucionalidad y el régimen democrático de gobierno. La observancia de las formas proporciona legitimidad al gobierno que emerge victorioso de una elección (Urruty, 2007, p. 23).

La ley constitucional, como marco jurídico instaurado a partir del artículo 223 de la Constitución Política de la República de Guatemala (que regula lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades, órganos y el proceso electoral), es la Ley Electoral y de Partidos Políticos.[56] Desde su entrada en vigencia, esta ley permaneció relativamente estable, siendo a partir de 2004[57] y 2006[58] que se realizaron diversas reformas como esfuerzos plausibles para fortalecer el sistema político y electoral, aclarando diversas lagunas jurídicas. Muchas de esas lagunas, además de antinomias y confusión respecto de la ley, nacen a raíz de las apresuradas reformas de 2004; por ende, en 2006 se implementaron las denominadas

[56] La Ley Electoral y de Partidos Políticos fue creada mediante el Decreto Ley número 1-85, el cual fue emitido el 3 de diciembre de 1985 y entró en vigencia el 14 de enero de 1986.

[57] El 21 de abril del 2004 fue emitido el Decreto 10-2004 por parte del Congreso de la República de Guatemala, que contenía reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Dicho decreto entró en vigor el 26 de mayo del 2004.

[58] El 19 de octubre del 2006 fue emitido el Decreto 35-2006 por parte del Congreso de la República de Guatemala, que contiene reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Dicho decreto entró en vigor el 17 de noviembre del 2006.

«reformas de armonización». Sin embargo, se considera que el tema de reformas no ha sido abordado con propiedad, posiblemente porque no conviene a intereses de poderes ilícitos de hecho que operan paralelamente a la estructura del Estado.

De igual forma, una crisis política en una democracia establecida puede convertirse en una oportunidad para modificar el sistema electoral y, cuando no existe crisis, los promotores de una reforma política pueden tratar de incorporar en la agenda política un cambio del sistema electoral (Reynolds, Reilly y Ellis, 2006, p. 1).

En ese sentido, las últimas reformas a la Ley fueron realizadas en 2016, y tuvieron como aliciente el colapso político suscitado en el año 2015, durante el gobierno del expresidente Otto Pérez Molina y la exvicepresidenta Roxana Baldetti, en el cual ambos representantes del ejecutivo fueron obligados a presentar su renuncia ante acusaciones de pertenecer a una red de defraudación aduanera.[59] La presión social fue ejercida a través de manifestaciones y protestas masivas y, por ello, surgió la necesidad de implementar nuevamente reformas al Sistema Político. Dichas reformas fueron efectivas a partir de 2016, y promovieron cambios relevantes en la dimensión institucional y de la autoridad electoral, cuyo impacto debe ser analizado:

(a) Se instituyó el **derecho a voto en el extranjero** a los ciudadanos guatemaltecos, para elegir presidente y vicepresidente.

En las elecciones de 2019, se recibieron por primera vez votos en mesas instaladas en el extranjero. Sobre esta reforma, debe resaltarse el costo de su implementación, pues el presupuesto asignado para 2019 fue de 47 millones de quetzales.

> Según el TSE, contabilizaron a 63 267 guatemaltecos empadronados en EE.UU.; sin embargo, solamente votaron 734 conciudadanos en 109 mesas que se habilitaron en California, Maryland, Nueva York y Texas, lo que significa 1.16 % de los potenciales votantes, a un costo aproximado de GTQ64 032.70 por voto (Dabroy, 2019, p. 10).

El costo anterior comprendió, según lo establecido en los decretos 1-2019[60] y 3-2019, la modalidad de votación presencial y la inclusión de juntas receptoras de votos en las ciudades de Los Ángeles, California; Silver Spring, Maryland; Nueva York, Nueva York y Houston, Texas.

(b) En aras de promover la **transparencia y la publicidad del financiamiento**, con las reformas se obliga a los partidos políticos a registrar en libros los aportes que reciban, también a emitir el recibo al financista y a publicar por cualquier medio electrónico con 30 días de anticipación a las elecciones, los aportes recibidos por parte de financiamiento privado (personas individuales o jurídicas). Sobre este tema existe más adelante un apartado específico.

(c) Se establece un **destino específico para el financiamiento público** que reciban los partidos políticos, siendo 30 % para la formación y capacitación de afiliados; 20 % para actividades y funcionamiento de la sede nacional; 50 % para el pago de funcionamiento y otros; con

[59] A la fecha de conclusión del presente informe no se ha emitido sentencia condenatoria o absolutoria dentro del caso.

[60] Mediante el Decreto 1-2019 del Tribunal Supremo Electoral, se realizó la convocatoria a los ciudadanos de todos los distritos electorales de la República de Guatemala, a elecciones generales, que comprenden: la de presidente y vicepresidente de la República; diputados al Congreso de la República por los sistemas de distritos electorales y lista nacional; corporaciones municipales del país integradas por alcaldes, síndicos y concejales, titulares y suplentes; y elección de diputados al Parlamento Centroamericano, titulares y suplentes.

excepción al año electoral en donde podrá utilizarle la totalidad del financiamiento en campaña electoral. Previamente, la ley no especificaba el destino, y los partidos políticos utilizaban la mayor parte del financiamiento en campaña electoral.

(d) **Se fortalecieron e incrementaron las multas** a los partidos políticos que infrinjan las disposiciones electorales.

> El régimen de sanciones también se vio reforzado debido a que se establecieron multas más drásticas y financieramente mayores para las organizaciones partidarias y/o candidatos que infrinjan la ley. A esto se suman las multas, la suspensión, la prohibición de recibir financiamiento público o privado y la cancelación del partido como sanciones que pueden ser aplicadas dependiendo de la gravedad de la falta o del delito electoral (Asociación de Investigación y Estudios Sociales [Asies], Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala [Cicig], Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral [IDEA], 2019, p. 89).
>
> Al 15 de julio del 2019, el Registro de Ciudadanos emitió 32 resoluciones que sancionan a 66 candidatos de elección popular y partidos políticos por violentar la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Las multas suman USD 3 millones 891 mil 568 (GTQ29 millones 819 mil 412.21 al tipo de cambio de referencia) y los sancionados pueden apelar, aunque la mayoría de recursos de nulidad ya fueron rechazados por el TSE. Al estar en firme el fallo, los partidos tendrán 30 días para pagar la multa (Hernández, 25 de julio de 2019, párr. 1 y 2).

(e) Se prohibió a los medios de comunicación la **publicación de encuestas durante los 15 días previos a las elecciones.** En otros países centroamericanos (Costa Rica, por ejemplo[61]) las reformas de esta naturaleza han sido atacadas de inconstitucionalidad, alegando que veda los derechos de libre expresión e información de las personas. No obstante, se considera que esta reforma resulta atinente para concederle al votante un tiempo libre de influencias externas y mediáticas para meditar su voto de forma reflexiva. Las encuestas y los sondeos de opinión tienden a orientar el voto en un proceso electoral, aunado al «criterio cultural que se ha fincado en el imaginario de la población históricamente, de que para que su voto tenga efectividad hay que votar por los punteros, porque dárselo a los que van de último, es desperdiciarlo» (Del Águila, 12 de junio de 2019, p. 12).

(f) Se reconocieron los **efectos jurídicos del voto nulo** y, en caso sumaran la mitad de los votos válidamente emitidos, deberá declararse la nulidad de las elecciones y se deberá ordenar su repetición. No obstante, en las elecciones que se repitan podrán participar los mismos candidatos, es decir, en caso de que la población no quiera votar por ningún partido ante incompatibilidad de ideología y plan de gobierno, no podría la sociedad en conjunto conminar a la postulación de nuevos candidatos, impactando en el afianzamiento de la democracia.

(g) Se **prohíbe y sanciona el traslado de votantes de un municipio a otro**. Un factor que facilita la alteración de residencia electoral ante el Registro de Ciudadanos es el divorcio existente entre esta institución y el Registro Civil del Registro Nacional de las Personas, en donde se asienta la vecindad del votante, cuyo convenio, recientemente suscrito, se espera que acorte las brechas de información y acción.

[61] Esta prohibición se encuentra contenida en el artículo 138 del Código Electoral costarricense, sin embargo, aplica durante los tres días inmediatos anteriores al de las elecciones y el propio día.

(h) Se reconoce como derecho de los partidos políticos el realizar proselitismo y propaganda durante la **campaña electoral cuyos límites temporales también fueron definidos**, estableciendo sanciones a las organizaciones políticas que no cumplan con los mismos. Para abril de 2019, según G. Rodríguez, director de la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión, se contaba con 167 expedientes de campaña anticipada, buscando que se respetara el techo de campaña para el proceso electoral de 2019, mismo que ascendió a GTQ29.6 millones.

> A esa fecha, el Registro de Ciudadanos del TSE impuso 13 multas pecuniarias por propaganda electoral anticipada, mismas que ascendieron a USD 710 mil 011, como resultado de informes de la Inspección General y de la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión (Hernández, 11 de abril de 2019, párr. 1 y 2).

(i) Se mantiene el **monto en concepto de financiamiento público** a los partidos políticos en USD 2.00 por voto legalmente emitido a favor del partido, siempre que se haya obtenido no menos del 5 % del total de sufragios válidos.

> En los próximos cuatro años (2020-2024) el Estado pagará a las organizaciones políticas por lo menos GTQ79 millones 137 mil 660 en concepto de lo que comúnmente se llama deuda política. Después de las elecciones del 2015, el TSE estableció que las organizaciones políticas debían recibir GTQ89.1 millones para el periodo del 2016-2019 en concepto de deuda política. Sin embargo, para este periodo las organizaciones políticas recibirían GTQ10 millones menos que en el proceso electoral pasado, debido a que disminuyó la participación ciudadana y, consecuentemente, los votos válidos (Hernández, 24 de junio de 2019, párr. 1, 2, 10-11).

(j) **Se prohíbe el financiamiento de Estados o entidades extranjeras**, **condenados por delitos contra la administración pública**, **lavado de dinero u otros activos** y otros delitos relacionados, personas cuyos bienes hayan sufrido procesos de extinción de dominio, fundaciones o asociaciones de carácter civil apolíticas. Esta temática, por ser considerada un eje transversal del sistema político será abordada con más profundidad en el presente informe; no obstante, vale la pena traer a colación las siguientes intervenciones:

> Con la aprobación de las reformas electorales se responsabiliza a la dirigencia partidaria, es decir al secretario general, secretarios departamentales y municipales. De no cumplir con los criterios de transparencia y control del uso del financiamiento, quienes ocupen estos cargos podrán ser sancionados de manera administrativa o penal (Konrad-Adenauer-Stiftung [KAS] e Instituto Centroamericano de Estudios Políticos [Incep], 2016, párr. 3).

(k) Se establecieron los **límites máximos para gastos de campaña, USD 0.50** por ciudadano empadronado hasta el treinta y uno de diciembre del año anterior a las elecciones.

> En concordancia con las nuevas disposiciones electorales, el techo financiero para la campaña electoral se estableció en GTQ29 669 862.96 millones y se calculó de acuerdo con el total de personas empadronadas registradas hasta el 31 de diciembre del 2018. Ese total se multiplicó por USD0.50 y al tipo de cambio local ascendió a GTQ29.6 millones. En 2015, el techo de campaña electoral se estableció con la misma fórmula, con la diferencia de que se multiplicó por USD1.00 por los habitantes empadronados hasta el 31 de diciembre de 2014, por lo que el límite de gastos establecido fue de GTQ58 229 625.26 millones (Del Águila, 12 de junio 2019, p. 6).

(l) Establecimiento de un **número fijo de diputados, en 160**. La atención principal en el debate de una nueva reforma electoral estará centrada en el diseño de los distritos electorales, que cuenta con una condicionante constitucional, la fórmula de asignación de escaños y el mecanismo de elección de diputados. Al respecto, una de las vertientes

de estudio del tema expresó que el diseño de los distritos electorales en Guatemala se volvió obsoleto por la evolución demográfica de la sociedad, porque se buscaba un sistema de representación bajo criterios poblacionales y que permitía la conformación de distritos de magnitud pequeña (dos a seis diputados), mas la evolución demográfica que generó asimetrías entre distritos. Mientras los distritos del oriente del país mantuvieron una magnitud pequeña (dos a cuatro diputados), los distritos del occidente y del casco metropolitano crecieron significativamente, entre ocho o más diputados (Ortiz y Fortín, 2008, pp. 119-120). La condicionante alude al artículo 157 de la Constitución, que establece el mecanismo de distritos electorales para la elección de diputados, conformando un distrito por cada departamento –a excepción de Guatemala, que conforma el distrito central y el distrito de Guatemala– y un mínimo de un diputado elegido por distrito. La norma constitucional orientaba a que el número de diputados a elegir por distrito debía ser proporcional a la cantidad poblacional, empero con la reforma se fijó a la ligera el número de diputados por distritos en 132, con el fin –válido– de evitar crecimiento desproporcional del número de diputados conforme al crecimiento poblacional. Para conseguir los dos objetivos anteriores (representación de diputados dependiente de la cantidad poblacional y a la vez evitar el crecimiento del número de diputados), se sugiere que las diputaciones distritales se mantengan fijas en 132, pero que sean redistribuidas conforme el número de habitantes por distrito según datos de los últimos censos.

(m) Se creó la **Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos** (UECFFPP).

> La definición de funciones y responsabilidades de la UECFFPP incluye el control, la fiscalización y la verificación de información financiera, el cruce de información suministrada por las instituciones que integran el Mecanismo de Coordinación Interinstitucional, el control del origen del financiamiento privado y la ejecución del financiamiento público, el control de los techos de campaña y presentación de informes financieros, y la fiscalización conjunta con la Unidad sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión; así como la Inspección General respecto a la propaganda en medios de comunicación (Cicig, Asies e IDEA, 2019, p. 90).

Con la nueva Unidad, se desarrolló una labor de coordinación con otras instituciones gubernamentales que permitió el oportuno cruce de información para la emisión de sanciones, multas, denuncias, e incluso nuevas cancelaciones. Algunas de dichas instituciones fueron la CGC, la SAT, la Superintendencia de Bancos (SIB) y la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT), entre otras.

(n) **Distribución igualitaria de espacios y tiempos de propaganda.**

> Uno de los mayores problemas de rendición de cuentas y transparencia se manifiesta en las campañas electorales, porque es donde se inyecta mayor financiamiento, ya sea por parte de financistas privados o por la utilización de los recursos públicos de aquellos candidatos que buscan la reelección. Esto faculta a los medios de comunicación a privilegiar a ciertos candidatos, generando competencia desigual entre partidos. Las reformas superan ese vacío, desincentivando monopolios y transparentando la distribución y gasto que los partidos políticos realicen para las campañas electorales. Por ende, el TSE será el único que podrá negociar con los medios de comunicación la campaña electoral (KAS e Incep, 2016, p. 3).

(o) Se estableció que la **presidencia del TSE** debe ser desempeñada **en forma rotativa** en cinco períodos iguales, innovación que desplaza el sistema de presidencia permanente que se utilizaba previo a las reformas. Esta innovación podría afectar la continuidad y posibilidad de afianzar y estabilizar las funciones del presidente. «Tampoco se comparte

una presidencia rotativa del TSE, porque, además de que se establecen cinco presidencias anuales para un período de funciones de seis años, va en detrimento de la estabilidad administrativa y jurisdiccional de la autoridad electoral» (Fuentes, 26 de agosto de 2015).

2.3.2 Fortalecimiento de la institucionalidad del Tribunal Supremo Electoral (TSE)

La definición legal que la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) brinda sobre el Tribunal Supremo Electoral (TSE), es ser la **máxima autoridad en materia electoral**, **independiente, y no supeditada a organismo alguno del Estado.** Su organización, funcionamiento y atribuciones están determinados en dicha ley (art. 121).

Actualmente, el TSE se integra con cinco magistrados titulares y cinco suplentes electos por el Congreso de la República, de una nómina de cuarenta candidatos propuesta por la Comisión de Postulación. Como requisito, deben de cumplir con las mismas calidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (LEPP, arts. 123 y 124). Según la Constitución, los requisitos son los siguientes: i) Ser guatemaltecos de origen; ii) Reconocida honorabilidad; iii) Estar en el goce de sus derechos ciudadanos; iv) Ser mayor de cuarenta años; y v) Haber desempeñado un período completo como magistrado de la Corte de Apelaciones o de los tribunales colegiados que tengan la misma calidad, o haber ejercido la profesión de abogado por más de diez años (art. 207 y 216). Como puede apreciarse en los requisitos anteriores, no se incluye la exigencia *sine qua non*, cierto conocimiento o **especialización en la rama del derecho electoral**.

Respecto a la concesión presupuestaria para que el TSE pueda cumplir con sus funciones:

> la LEPP en su artículo 122 indica que le corresponde una asignación no menor del medio por ciento (0.5 %) del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado; sin embargo, pese a la regulación establecida en la LEPP, la asignación presupuestaria aprobada anualmente para el trabajo del Tribunal Supremo Electoral no corresponde a dicho porcentaje, lo que limita el cumplimiento de sus atribuciones en diferentes ámbitos. Asimismo, restringe la posibilidad de avanzar hacia un proceso de reestructuración institucional y de descentralización (o desconcentración) del TSE (Comisión de Actualización y Modernización Electoral [CAME], 2020, p. 82).

> El TSE es la última frontera para garantizar la gobernabilidad electoral; y en ese sentido su capacidad jurisprudencial y su desempeño técnico deben ser sometidos a constante actualización porque la sociedad cambia y las demandas también llegan a ese órgano. Su desempeño debe superar la era de una entidad vertical, cerrada y recelosa de su información, para transformarse a la nueva lógica de las relaciones abiertas o en red con los sujetos sociales y políticos que son usuarios de sus servicios (Donis, 2017, p. 15).

Las funciones del TSE pueden ser consideradas de naturaleza mixta, **administrativa tal como espone** Lautario (2017) **(básicas, necesarias y contingentes) y privativa jurisdiccional:**

(1) Tareas básicas: son las tareas sin las cuales el proceso electoral no puede llevarse a cabo, especialmente la organización, actualización y depuración del Padrón Electoral, el registro de partidos y otras agrupaciones políticas. Esta tarea incluye, generalmente, la expedición de los documentos de identificación que permiten al elector acreditar su identidad en el momento de ejercer el sufragio (p. 223).

(2) Tareas necesarias: las constituyen los actos previos, los propios y posteriores a la elección. Son las actividades propiamente formales del proceso electoral. Este apartado incluye

actos, como la convocatoria a elecciones, la elaboración y publicación del padrón electoral, el registro de las candidaturas, la impresión y distribución de las boletas de votación, el plan de distribución territorial de las juntas receptoras de votos, la designación de los integrantes de dichas juntas, la preparación y distribución del material electoral necesario para el desarrollo de sus labores. También incluye tareas como la recepción y custodia de las urnas por parte de los órganos electorales, la realización del escrutinio final a cargo de los órganos temporales y la proclamación de los candidatos electos (p. 223).

(3) Tareas contingentes: incluye actividades como la distribución de los recursos públicos destinados por ley para los partidos (deuda política) y la adjudicación a partidos y candidatos de espacios en los medios de comunicación (tema incluido en las recientes reformas electorales aprobadas por el Congreso de la República) (p. 224).

(4) Funciones jurisdiccionales: Consiste en la aplicación de normas jurídicas generales, objetivas e impersonales que se aplican a todas las personas que se encuentran en las condiciones previstas en la norma (esencialmente organizaciones políticas) (p. 246).

En materia de conflictos, comprende dos ámbitos de temporalidad: la preelectoral y la propia del proceso electoral, cuya solución corresponde al Tribunal Supremo Electoral y a sus órganos. A ello debe agregarse (a) la acción de amparo, cuya solución corresponde a la Corte Suprema de Justicia, conociendo con carácter de tribunal constitucional en primer grado, y (b) de la misma acción, por vía de apelación, de la que conoce la CC (Sáenz, 2002, p. 9).

La celeridad de la solución de conflictos en la materia fue beneficiada con las reformas del 2016, mediante las cuales se suprimió el recurso de revisión que procedía en contra de las resoluciones que fueran emitidas por el TSE, cuya resolución competía al propio TSE, con lo cual se buscaba una «reconsideración» sobre lo inicialmente resuelto. A pesar de ello, durante el último proceso electoral llevado a cabo en 2019, existieron diversos casos (se mencionan como ejemplo los más mediáticos: Thelma Aldana,[62] Zury Ríos[63] y Sandra Torres[64]) eventualmente resueltos por el TSE, en contra de cuyas resoluciones se interpuso acción constitucional de amparo que fue conocida en instancia por la CSJ. Finalmente, las sentencias fueron apeladas y se elevaron en segunda instancia a la CC. En los tres casos se confirmó en alzada la sentencia proferida por la CSJ en primera instancia; por ello, sería recomendable que dentro de las reformas que se propongan,

62 El caso de Thelma Aldana se produjo ante la resolución del TSE, en la que se le denegó su inscripción como candidata a la presidencia en virtud de que la constancia de inexistencia de cargos estaba vencida. En contra de dicha resolución se interpuso amparo ante la Corte Suprema de Justicia, el cual fue declarado sin lugar en primera y en segunda instancia por la Corte de Constitucionalidad. Para más información: https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/cc-dice-no-a-inscripcion-de-thelma-aldana/

63 El caso de Zury Ríos se produjo ante la resolución del TSE en la que se le denegó su inscripción como candidata a la presidencia en virtud de la prohibición constitucional establecida en el artículo 186 inciso «c» al ser hija del expresidente Efraín Ríos Montt. En contra de dicha resolución se interpuso amparo ante la Corte Suprema de Justicia, el cual fue declarado sin lugar en primera y en segunda instancia por la Corte de Constitucionalidad. Para más información: https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/estos-son-los-13-argumentos-que-invoco-la-cc-para-decirle-no-a-zury-rios/

64 El caso Sandra Torres, se produjo en virtud que el Ministerio Público solicitó a la Corte Suprema de Justicia que se levantara su inmunidad como presidenciable por los delitos de financiamiento electoral ilícito, financiamiento electoral no registrado y asociación ilícita en el proceso electoral del 2015, en el cual, también participó. Dicha solicitud fue denegada por la Corte Suprema de Justicia en primera instancia, y la sentencia fue confirmada en apelación por la Corte de Constitucionalidad. Para más información: https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/cc-caso-contra-sandra-torres-amparo-financiamiento-electoral-2015/

se establezca que los recursos extraordinarios de amparo en materia electoral sean de única instancia, por ende, conocidos por la CC.

Las principales **oportunidades de mejora** identificadas en el TSE son:

- El sistema de elección de magistrados del TSE fue establecido en la Constitución que data de 1985; por ende, los requisitos mínimos no incluyen la necesidad de poseer conocimiento especializado comprobable en derecho electoral, misma que tiene sus propios principios, sujetos, regulaciones, instituciones, jurisdicción.
- La desactualización de los sistemas con los que se llevan a cabo los procesos electorales y la falta de acreditación, por ejemplo: cumplir y acreditar sus plataformas a estándares internacionales de gestión de calidad (ISO).
- El presupuesto para el proceso electoral de 2019 fue entregado por parte del Ministerio de Finanzas Públicas al TSE en dos pagos, habiendo sido el primero de ellos a partir de la tercera semana de enero (después de iniciado el proceso electoral), y el segundo en el mes de febrero. En tal sentido, debe promoverse la entrega oportuna del presupuesto y que se cumpla con el mínimo que corresponde por mandato legal al TSE (5 % del total de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado), para que esta institución tenga la capacidad económica para el cumplimiento de sus funciones.
- La tramitación propia de los recursos electorales (en época preelectoral y dentro del proceso electoral) no atiende a los plazos establecidos en la LEPP, ni a los propios en materia de acciones constitucionales, por tanto, deben buscarse mecanismos que prioricen la celeridad procesal.

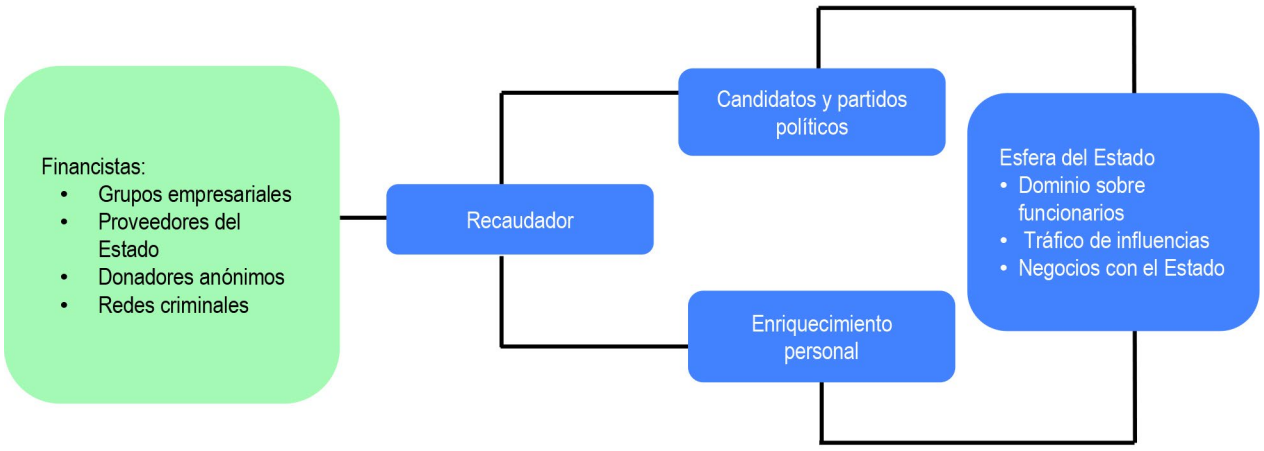
2.3.3 Integridad y transparencia del financiamiento electoral

El financiamiento electoral es una de las áreas más sensibles del sistema político por el impacto que tiene en el fortalecimiento de la institucionalidad, y cuya transformación es determinante en los incentivos para atraer la participación electoral.

Taracena, Barreda, Rayo, Ajcip y Shaw (como se citó en Novales, 2014) plantean que entre los financistas externos prevalece un interés de acceso al funcionario electo con el objetivo de tener la posibilidad de recurrir al funcionario en el caso de que la persona o la empresa tenga un problema y necesite apoyo político (p. 39).

Actualmente, la LEPP permite formalmente dos tipos de financiamiento: público y privado (artículos 21, *bis, ter, Quáter, y quinquies*). En el primer caso, el aporte del Estado a los partidos es posterior a los eventos electorales como pago de lo que considera una «deuda electoral». En el caso del dinero privado, durante muchos años el régimen se caracterizó por su alta permisividad y la falta de controles de ese origen de recursos, que cuando menos ha sido de procedencia informal. En la práctica, el sistema de partidos políticos se hizo mono dependiente del capital privado en un contexto de reglas blandas y con un órgano electoral con pocas capacidades de control. El resultado fue catastrófico a tal nivel, que el Estado resultó amarrado por las redes que un día empezaron a aportar a la campaña, y que luego de la elección tocaban a la puerta para cobrar. Esta lógica se puede comprender muy bien en el figura 69.

Figura 69
Representación de los tipos de financiamiento



Fuente: Donis (2017, p. 14).

Como se mencionó con anterioridad, el fenómeno del financiamiento electoral ilícito, que deviene del financiamiento privado, representa uno de los **mayores obstáculos que afronta la estructura de gobierno,** ya que viabiliza, entre otros: la cooptación, corrupción, favoritismo, clientelismo y nepotismo en las instituciones de gobierno.

> Las causas de este fenómeno de captura criminal del Estado son diversas. La investigación criminal evidenció que el **punto de partida para la cooptación de las instituciones** es el financiamiento electoral ilícito; una especie de pago de «boleto de ingreso» para acceder a los beneficios económicos ilícitos asociados con el ejercicio del poder público. No obstante, más allá del ciclo perverso de «financiamiento ilícito de campañas –corrupción política y administrativa», una causal estructural que facilitó la cooptación del Estado de Guatemala fue la debilidad institucional de los partidos políticos (Cicig, Asies e IDEA, 2019, p. 7).

> La transformación del régimen político no pasa necesariamente por la regulación de las cantidades de dinero hacia el sistema de partidos, sino que pasa por **desarrollar controles efectivos**, una cultura de cuentas claras en la política, y por erradicar la corrupción de la dimensión pública del Estado (Donis, 2017, p. 14).

Los controles al financiamiento y las competencias de la autoridad electoral se encuentran incorporados desde las reformas de los años 2004 y 2006 de forma limitada y confusa. Los avances sobre el tema con las reformas de 2016 implicaron la concesión **de mayor capacidad del TSE para la fiscalización y sanción**, nuevas obligaciones y límites relacionados al tema del financiamiento, así como un régimen de medios que requiere de mejoras y actualizaciones en sus normas reglamentarias. Dentro de las acciones para el mejoramiento de las normas reglamentarias, el TSE emitió el **Reglamento de Control y Fiscalización de las Finanzas de las Organizaciones Políticas,** el cual crea la Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos. Según dicho reglamento, esta unidad es la dependencia del TSE responsable del control y fiscalización de las finanzas de las organizaciones políticas, y dentro de sus funciones se encuentra la realización de investigaciones, auditorías y estudios (art. 2).

Asimismo, el 18 de octubre del 2018, el Congreso de la República aprobó reformas al Código Penal, con la intención de sumarse a los esfuerzos por transparentar y regular el proceso de

financiamiento electoral, empleando el *ius puniendi* del Estado. El impacto sustantivo de las reformas son objeto de análisis en la tabla 20.

Tabla 20
Comparación del artículo 407 «N» del Código Penal antes y después de las reformas del 2018

Código Penal sin reformas	Código Penal con reformas
El inciso «O» se adicionó con las reformas.	Artículo 407 «O» «Financiamiento electoral no registrado. (1.1) Quien consienta o reciba aportaciones, con motivo de actividades permanentes o de campaña electoral y no las reporte a la organización política para su registro contable, será sancionado con prisión de uno a cinco años y multa de veinte mil a cien mil Quetzales. (1.2) Quien realice aportaciones dinerarias o en especie a las organizaciones políticas o a sus candidatos, para actividades permanentes o de campaña electoral sin acreditar su identidad, según los procedimientos establecidos en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, será sancionado con prisión de uno a cinco años y multa del cien por ciento de la cantidad no registrada e inhabilitación para ser contratista y proveedor del Estado de Guatemala, hasta por un período de cinco años. Las acciones administrativas no constitutivas de delito serán sancionadas conforme lo establece la Ley Electoral y de Partidos Políticos».
Artículo 407 «N» «Financiamiento electoral ilícito. La persona individual o jurídica que aporte, reciba o autorice recibir recursos destinados al financiamiento de organizaciones políticas o sus candidatos, con motivo de actividades permanentes, de campañas y eventos electorales, a sabiendas que dichos aportes o recursos provienen del crimen organizado, lavado de dinero o cualquiera otra actividad calificada como delito por el Código Penal y demás leyes conexas, será sancionado con prisión de cuatro a doce años inconmutables y multa de doscientos a quinientos mil Quetzales. (a) Se considera asimismo, financiamiento electoral ilícito, toda contribución recibida en forma anónima, y las que no se registren en el libro contable que para el efecto deberá llevar la organización política. (b) La sanción se incrementará en dos terceras partes cuando el delito sea cometido por quien ejerza empleo, cargo público o cargo de elección popular, además de la pena impuesta, se le inhabilitará para optar a cargos públicos».	Artículo 407 «N» «Financiamiento electoral ilícito. La persona individual o jurídica que aporte, reciba o autorice recibir recursos destinados al financiamiento de organizaciones políticas o sus candidatos, con motivo de actividades permanentes, de campañas y eventos electorales, a sabiendas que dichos aportes o recursos provienen del crimen organizado, lavado de dinero o cualquiera otra actividad calificada como delito por el Código Penal y demás leyes conexas, será sancionado con prisión de cuatro a doce años inconmutables y multa de doscientos a quinientos mil Quetzales. (a) La sanción se incrementará en dos terceras partes cuando el delito sea cometido por quien ejerza empleo, cargo público o cargo de elección popular, además de la pena impuesta, se le inhabilitará para optar a cargos público».

Nota. Lo resaltado con verde fue suprimido con la reforma. Fuente: elaboración propia. 2020.

Como puede apreciarse, se adicionó un nuevo delito en el artículo 407 «O» del Código Penal, denominado *financiamiento electoral no registrado*, que puede ser cometido por los miembros de organizaciones políticas que no reporten aportaciones recibidas a sus registros contables o personas que otorguen aportaciones sin acreditar su identidad.

Lamentablemente, la pena para este «nuevo delito» es menor (uno a cinco años y multa de veinte mil a cien mil quetzales) a la contemplada previamente para el financiamiento electoral ilícito por ser anónimo, que fue derogado, en el que podían incurrir únicamente los miembros

del partido político que recibieran o autorizaran recibir a los aportes de forma anónima o no registrada (cuatro a doce años inconmutables y multa de doscientos a quinientos mil quetzales). Lo anterior conlleva a que el autor de la comisión del mismo puede solicitar beneficios, verbigracia, procedimiento abreviado; procedimiento para delitos menos graves; o inclusive la conmutación de la pena de prisión.

Debido a la cooperación interinstitucional entre la Fiscalía de Delitos Electorales del MP y la Cicig, se originaron diversos casos por financiamiento electoral no registrado que evidencian la debilidad en la fiscalización y control efectivo de los recursos partidarios por parte del TSE, verbigracia, el caso iniciado en contra de Sandra Torres, del partido de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), quien es acusada de haber recibido financiamiento de empresas que recaudaban dinero de manera ilícita al no tener actividad comercial, durante la campaña electoral del 2015; el caso de FCN-Nación, el cual se inicia en virtud de que supuestamente Felipe Bosch, José Vila, Salvador Paiz, José Torrebiarte y José Castillo financiaron la campaña electoral del 2015 de Jimmy Morales de forma ilícita; caso similar al ocurrido con el antiguo partido Libertad Democrática Renovada (Lider) con la campaña electoral de Manuel Baldizón; y por último, el caso del Partido Patriota (PP), cancelado por el TSE. A la fecha de emisión del presente informe, ninguno de los procesos ha concluido con la emisión de sentencias condenatorias o absolutorias.

En materia de financiamiento electoral, la legislación y la institucionalidad siempre tendrán oportunidades de mejora y adaptación, las cuales deberán considerarse en relación con las normas vigentes y la experiencia de los comicios más recientes. En los mecanismos de fiscalización, no toda la atención debe concentrarse en reformas legales o en criminalizar el financiamiento privado, sino en la capacidad de establecer controles efectivos que logren identificar la procedencia del efectivo y el cumplimiento de los límites de los aportes a las campañas políticas, labor en que se identifican como **principales desafíos** los siguientes:

- La creatividad en las artimañas de los aportantes para el ocultamiento de la verdadera procedencia de los fondos.
- La cultura e idiosincrasia guatemalteca invita a los aportantes a creer que la acción de aportar a un partido político debe realizarse preferiblemente de forma anónima motivado por diversos –equivocados– alicientes, como: «que no se les vincule formalmente con la organización política», o «la aportación anónima da un velo de protección».
- La formulación, implementación y afianzamiento del modelo de fiscalización a emplear por la recién creada Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos, como dependencia responsable del control y fiscalización de las finanzas de las organizaciones políticas.
- La reducción de las sanciones penales relacionada con delitos electorales.
- Lograr establecer una coordinación efectiva con otras instituciones gubernamentales (CGC, SAT, SIB y la SIT, entre otras) para el cruce de información que permita la emisión de sanciones, multas y denuncias.

2.3.4 Reformas al sistema electoral

Con el nuevo andamiaje electoral normativo, en 2019 se concluyó el primer proceso electoral después de las reformas en mención. Por ello, es indispensable tomar en consideración la evaluación que de este realizó la Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME) por parte del TSE.

> Mediante el Acuerdo Nº. 625-2019, del 15 de octubre de 2019, el Pleno de Magistrados del Tribunal Supremo Electoral (TSE) estableció la CAME. Esto conforme al mandato del artículo 256 bis de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), el cual señala que tras la conclusión de proceso electoral se establecerá la Comisión. El propósito de esta innovadora instancia, que es organizada por primera vez en la historia democrática de Guatemala, es evaluar las elecciones y analizar propuestas de reforma para generar insumos que la magistratura podría tomar en cuenta para, de ser procedente, presentar una iniciativa de ley ante el Congreso de la República, órgano que deberá conocer la propuesta antes de que finalice su primer período de sesiones ordinarias (CAME, 2020, p. 7).

La «Matriz de propuestas estratégicas para la reforma electoral 2019-2020», realizada por CAME, comprendió seis ejes temáticos que incluyen sus recomendaciones, estos son: «1) Sistema electoral; 2) Sistema de organizaciones políticas; 3) Proceso electoral; 4) Financiamiento político, fiscalización y régimen de medios; 5) Justicia electoral; y 6) Fortalecimiento del órgano electoral» (CAME, 2020, pp. 11, 25, 33, 48, 63 y 70).

Además, diversos sectores académicos y sociales han participado en la política de diálogo instaurada sobre la temática de propuestas de reformas electorales, proposiciones de las que se puede tomar ventaja como parte del **camino a la transformación en materia política**, como por ejemplo las siguientes:

- Iniciar un proceso general de **certificación de todas las unidades administrativas del TSE** para constatar su nivel de capacidades orgánicas, la efectividad de sus sistemas y la competencia de su recurso humano, de manera que se alcance un sistema de sistematización, modernización y actualización administrativa y funcional del TSE (Programa de Observación Electoral, 2019, p. 2).

- Una preocupación recurrente sobre el sistema de partidos políticos son los **incentivos que generan un aumento en la cantidad de estas organizaciones políticas**, la relativa poca duración y su baja institucionalización. Luis Mack propone que la institucionalidad de un partido político puede medirse en función de cuatro indicadores: estabilidad partidaria, desempeño institucional, fortaleza organizativa y democracia interna (Mack, 2016, p. 10).

- El **desempeño institucional** se encuentra asociado a la capacidad del partido de lograr sus objetivos electorales: el número de elecciones en las que ha participado, haber o no llegado al poder, haber participado como partido de oposición, y la relativa estabilidad y volatilidad de su electorado (Novales, 2014, p. 17).

- En ese sentido, para lograr que el diseño de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) genere incentivos a partidos políticos democráticos, las reformas deben contemplar: a) **fortalecer derechos de afiliados;** b) modificar los mecanismos de postulación de candidatos, desconcentrarlos y democratizarlos; y c) adaptar los mecanismos para la inscripción de nuevos partidos. Una forma de fortalecer los derechos de los afiliados es fomentar la democracia interna de los partidos políticos que debiese también impactar en la postulación de candidatos, propuesta similar a la realizada por CAME (2020), institución que menciona:

  > [la] democracia interna y mayor protagonismo a afiliadas y afiliados con decisiones descentralizadas: se propone adoptar mecanismos de democracia interna para la toma de decisiones y que afiliados y afiliadas a nivel departamental y local tengan relevancia decisoria (en la proclamación de candidaturas, por ejemplo), para lo cual debe haber una estructura descentralizada, que los cargos sean electos por el método de representación proporcional de minorías y realizar primarias para la conformación de los órganos internos (p. 28).

- Las regulaciones sobre el **número de afiliados mínimo** que se requiere para la existencia de una organización política, responde tanto a la idea de ser más exigente en materia de requisitos, como a mejorar la implantación de los partidos en la ciudadanía. Sin embargo, la reforma por sí sola no resuelve el problema de la débil implantación territorial de los partidos; en esta materia hizo mucho más la descentralización de las JRV que el número de afiliados. Sin embargo, la reforma queda incompleta cuando el aumento del número de afiliados no viene acompañado de un aumento del número de municipios en donde se requiere organización legal del partido; esto implica que, si bien los partidos aumentaron sus afiliados, ello no necesariamente desembocó en una mejor distribución y presencia en el territorio de los mismos (Núñez, 2008, p. 17).

Las reformas electorales son un camino de transformación del sistema político. En el caso de Guatemala, las reformas se han llevado de forma gradual, con aciertos y desaciertos. De las reformas de 2016, puede considerarse un desacierto aquella que estableció una presidencia rotativa en el TSE, pues al considerar la centralización de las competencias administrativas de la presidencia, ese cambio generó incentivos a rotaciones que terminaron por disminuir la capacidad del órgano electoral en comparación con la elección pasada. Esta circunstancia deberá ser estudiada y debatida en la CAME.

Otros temas importantes a considerar en una reforma al sistema electoral son la inclusión de los pueblos y el sistema de representación al Congreso, los cuales merecen profundización en su análisis y han de permitir el proceso de consulta, diálogo y debate para encaminar al diálogo nacional sobre dichos tópicos.

El enfoque de una nueva reforma electoral puede encontrar sus mayores retos en la dinámica de institucionalización y consolidación de la organización de partidos políticos, la denominada democracia interna. «Son de particular interés aquellos factores que identifiquen oportunidades de reforma electoral, como las reglas para designar candidatos, organizar partidos, adjudicar cargos y definir tamaño de distritos» (Brolo, 2016, p. 36).

Por otro lado, hay estudios del proceso de reforma electoral en Guatemala que han establecido una distinción entre las normas legales reformadas y la implementación de estas a partir de la emisión y aplicación de disposiciones reglamentarias. Por ello, no basta centrar la atención en las reformas legales a la LEPP, sino a los procesos de implementación de las reformas y los mecanismos institucionales para fortalecer el régimen electoral (Balsells y Gramajo, 2008, p. 99).

Las principales **oportunidades de reformas electorales** derivadas del primer proceso electoral celebrado a partir de la entrada en vigencia de las mismas en 2019, son:

- reforzar los efectos del voto nulo;
- promover la reversión de la presidencia rotativa del TSE;
- fortalecimiento de las sanciones penales a los delitos;
- revisar el diseño de los mecanismos de diputaciones distritales;
- definir normas de democracia interna en las organizaciones políticas para garantizar la efectiva participación de los afiliados;
- establecer que los amparos en materia electoral sean conocidos en única instancia por la Corte de Constitucionalidad, en aras de favorecer la celeridad procesal.

Convivencia democrática y tolerancia política

Resultado esperado. Sistema electoral robusto y creíble, una institucionalidad electoral fuerte y una ciudadanía vigilante.

Objetivo 1. Optimizar la participación ciudadana y la representatividad en el andamiaje político electoral.

Objetivo 2. Robustecer los procesos de implementación de las últimas reformas realizadas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos del año 2016.

Objetivo 3. Fortalecer a la ciudadanía con información oportuna y objetiva sobre el financiamiento electoral.

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución de la acción			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Impulsar la modernización en los sistemas tecnológicos a disposición del TSE y demás órganos, antes y durante el proceso electoral.	Modernizar los procesos electorales para garantizar derechos políticos de la ciudadanía, la fiscalización de las organizaciones políticas, la transparencia y eficiencia de los padrones y bases de datos de resultados.	X	X		Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME) y TSE.			
2. Promover en la estructura electoral exterior procesos de modernización en los sistemas tecnológicos, en aras de adoptar la modalidad de voto electrónico, pretendiendo que los costos por proceso electoral y por voto sean menores.	Ampliar el número de países en los que guatemaltecos que residen en el extranjero puedan emitir su voto.	X	X	X	CAME, TSE, Ministerio de Relaciones Exteriores (Minex) y Unidad Especializada sobre Voto en el Extranjero (UEVE).			
3. Hacer efectiva la alianza estratégica permitida con las nuevas reformas entre el TSE, específicamente la Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos (UECFFPP), la CGC, SAT, SIB, SAT, SIT y funcionarios públicos.	Realizar un monitoreo integral sobre la utilización de los recursos partidarios.	X			Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos (UECFFPP), TSE, CGC, SAT, SIB, SIT, funcionarios públicos.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución de la acción			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
4. Impulsar el convenio celebrado entre el Registro de Ciudadanos y el Registro Civil del Registro Nacional de las Personas (Renap).	Realizar el proceso de empadronamiento de forma simultánea con la obtención del Documento Personal de Identificación (DPI), utilizando de forma automática como residencia electoral el lugar de vecindad que desee registrar –salvo excepciones justificadas–.	X			TSE, Organismo Ejecutivo y Registro de Ciudadanos, Renap.			
5. Redistribución de las 132 diputaciones por distritos electorales, acorde a la realidad de la cantidad poblacional. Dicha redistribución debe realizarse conforme el número de habitantes por distrito, según datos del censo más reciente.	Representatividad efectiva acorde al número de habitantes por distrito.	X			Congreso de la República, TSE, INE.			
6. Promover la fiscalización del TSE por la ciudadanía.	Fortalecer la transparencia y vigilar su imparcialidad.	X			TSE, sectores académicos, organizaciones internacionales, asociaciones no lucrativas.			
7. Reformar la ley para readecuar el sistema de elección de magistrados del TSE.	Existencia de procesos transparentes, objetivos e imparciales, y la designación de profesionales que, además de capacidad, idoneidad y honradez para el cargo, posean conocimiento especializado comprobable en derecho electoral, misma que tiene sus propios principios, sujetos, regulaciones, instituciones y jurisdicción.	X	X		TSE y Congreso de la República.			
8. Reformar la ley para impulsar la reversión de la presidencia rotativa del TSE para mayor estabilidad en la función administrativa del mismo, sus dependencias y órganos electorales.	Garantizar una función eficaz en la presidencia del TSE.	X			TSE y Congreso de la República.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución de la acción			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
9. Evaluar la estructura orgánica del TSE, y desarrollar las reformas reglamentarias de ajuste para lograr la delegación de funciones y el fortalecimiento de la institución.	Maximizar la eficacia y la celeridad de los actos de naturaleza electoral.	X	X		TSE.			
10. Reformar la ley para establecer que los amparos en materia electoral sean conocidos en única instancia por la Corte de Constitucionalidad.	Favorecer la celeridad procesal.	X			TSE, Congreso de la República, Organismo Judicial.			
11. Garantizar la entrega oportuna del presupuesto mínimo que corresponde por mandato legal al TSE (5 % del total de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado).	Capacidad económica para el cumplimiento de sus funciones, y principalmente que pueda llevar a cabo los procesos de modernización y la creación de las dependencias pertinentes para el mejor desarrollo de sus funciones y el cumplimiento de sus obligaciones, tal y como se establece en el artículo 152 de la LEPP.	X			Minfin, Congreso de la República y TSE.			
12. Monitorear y evaluar el desempeño de la Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos.	Afianzar el modelo de fiscalización de la UECFFPP.	X	X		UECFFPP, TSE, CGC, SAT, SIB y SIT.			
13. Implementar campañas de información sobre la obligatoriedad e idoneidad de registrar las aportaciones a instituciones partidarias y las sanciones (administrativas y penales) que pueden ser impuestas en caso de contravenir la normativa sobre el financiamiento electoral.	Fortalecer a la ciudadanía, brindándole información oportuna y objetiva.	X			UECFFPP, TSE, SIT y Organismo Ejecutivo.			
14. Realizar y publicar análisis y estudios estadísticos enfocados en la necesidad del fortalecimiento de las sanciones penales a los delitos electorales.	Disuadir y prevenir la comisión de ilícitos electorales.	X			Sectores académicos, organizaciones internacionales, asociaciones no lucrativas.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución de la acción			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
15. Lograr establecer una coordinación efectiva con otras instituciones gubernamentales (CGC, SAT, SIB y la SIT) para el cruce de información que facilite la emisión de sanciones, multas y denuncias.	Robustecer la coordinación interinstitucional para el Estado de derecho.	X	X		UECFFPP, TSE, CGC, SAT, SIB y SIT.			
16. Analizar la evaluación del proceso electoral que realizó la CAME por el TSE.	Determinar la nueva generación de reformas que sean idóneas.	X			TSE, CAME y Congreso de la República.			
17. Reforzar legalmente los efectos del voto nulo para que, en caso sumaran la mitad de los votos válidamente emitidos, se declarase la nulidad de las elecciones.	Afianzar el poder de la democracia, obligando a los partidos políticos a postular nuevos candidatos.	X			TSE y Congreso de la República.			
18. Reforzar las sanciones penales a los delitos electorales, fijando una pena de prisión más severa como se encontraba en el código penal antes de las reformas implementadas en 2018, es decir, de cuatro a doce años inconmutables.	Disuadir y prevenir la comisión de delitos electorales.	X			TSE y Congreso de la República.			
19. Promover y definir normas de democracia interna en las organizaciones políticas.	Garantizar la efectiva participación de afiliados e incrementar la participación ciudadana en la generación de propuestas políticas y postulación de candidatos.	X	X		TSE, Congreso de la República y partidos políticos.			

2.4 Unidad en la diversidad

Guatemala tiene una de las más altas tasas de población indígena en América Latina (43.8 %), conformada por 25 pueblos diversos. Los indígenas de ascendencia maya constituyen un 41.7 %. Junto a los pueblos Xinca (1.8 %), Garífuna (0.1 %) y afrodescendiente/ creole/ afromestizo (0.2 %), conforman la población predominantemente rural del país y padecen los más amplios márgenes de exclusión y desigualdad registrados (INE, 2019a, p. 10). Como se verá en los siguientes capítulos, las mujeres indígenas registran los más bajos accesos a derechos y oportunidades, lo cual demuestra la vulnerabilidad causada por las intersecciones de relaciones de poder que emanan de la construcción histórica de la raza, la clase, la sexualidad y el género en el mapa de las diferencias y desigualdades sociales (Crenshaw, 1991, pp. 1296-1299).

Los pueblos indígenas fueron los más impactados por el conflicto armado y son los más afectados hoy por un modelo político que, aunque por un lado los reconoce como «sujetos de derechos», por el otro, no desarrolla suficientemente los mecanismos que les garantizarían ese estatus como mínimo de acceso a la ciudadanía. Este apartado busca discutir los desafíos democráticos para alcanzar la unidad en la diversidad, a partir de tres elementos que se han situado en el corazón de las necesidades de debate normativo y desarrollo institucional desde la firma de la paz: los derechos de los pueblos indígenas, el abordaje de los conflictos socioambientales y el pluralismo jurídico.

2.4.1 Derechos de los pueblos maya, xinca y garífuna

Uno de los más importantes propósitos de los Acuerdos de Paz fue reconocer la situación de exclusión estructural e histórica de los pueblos indígenas en Guatemala, mediante la suscripción del Aidipi que, desde su considerando 2, reconoce como sujetos de derechos tanto a mayas, como a xincas y garífunas. Asimismo, expresa en su considerando 5, que:

> Los pueblos indígenas han sido particularmente sometidos a niveles de discriminación de hecho, explotación e injusticia por su origen, cultura y lengua, y, como muchos otros sectores de la colectividad nacional, padecen de tratos y consideraciones desiguales e injustas por su condición económica y social (URL y Minugua, 1997, p. 253).

El Aidipi reconoció el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de Guatemala, dando un enfoque de interculturalidad a la educación. Persiguió el reconocimiento de un nuevo conjunto de derechos que promoviera la participación indígena, tanto en lo individual como en lo colectivo, ampliando el alcance de la Constitución, que les reconoce como «grupos étnicos» y aún no como «pueblos» (sujetos del derecho a la libre determinación) e incorpora el derecho a la identidad (art. 58); el reconocimiento a formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, uso del traje indígena e idiomas (art. 66); la protección a las tierras indígenas (arts. 67 y 68) y la enseñanza bilingüe (art. 76).

El Aidipi propuso el reconocimiento de la espiritualidad; la educación bilingüe e intercultural (mediante reforma educativa); el reconocimiento de los sistemas propios de justicia y organización; el pertinente acceso a la justicia en el sistema oficial; la consulta previa, libre e informada sobre decisiones legislativas y administrativas que les afectan; la institucionalización de la representación indígena en todos los niveles; la tierra y recursos naturales, y la identidad cultural fundada en una cosmovisión que defiende la relación armónica de todos los elementos del universo, entre otros.

Luego de más de veinte años de la firma de la paz, no se aprobaron las reformas constitucionales que los acuerdos plantearon en su conjunto, manteniendo hasta hoy un serio rezago en el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas en el ordenamiento interno, así como en su representación en espacios de gobierno y toma de decisiones. La discusión sobre los derechos de los pueblos garífuna y afrodescendientes se ha encontrado más rezagada aún, aunque cabe mencionar que la CIDH ha sentado precedentes mediante los cuales el convenio 169 de OIT aplica a dichos pueblos como tribales. Estos precedentes ya tienen lugar en sede jurisdiccional en diversos países de Latinoamérica.

Aunque las leyes reconocen derechos como el idioma, la educación o la participación, aún no incluyen derechos clave como la libre determinación de los pueblos indígenas, la tierra y los territorios, la naturaleza, o la consulta.

Diez iniciativas de ley sobre asuntos indígenas, entre ellas la Ley de Jurisdicción Indígena y la Ley General de Pueblos Indígenas siguen pendientes, lo cual evidencia el escaso interés por avanzar en estos temas. Por otro lado, de los 23 binomios presidenciales en las elecciones de 2019, solo cuatro tenían candidatos indígenas y no se alcanzó más del 10 % de diputados indígenas al Congreso (Mamo, 2020, pp. 425-427). Como afirman Ramos y Sosa:

> El Estado guatemalteco mantiene profundas limitaciones para garantizar los derechos individuales y colectivos, intervenir en las relaciones sociales y económicas para el desarrollo equitativo, así como en su organización política-administrativa, que sigue negando y excluyendo a las grandes mayorías del país y a los pueblos indígenas la participación en la producción y control del poder político (2008, p. 505).

Guatemala es parte de una serie de instrumentos internacionales que reconocen derechos a los pueblos indígenas y afrodescendientes: la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de 1969, ratificada el 18 de enero de 1983; el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989, ratificado en 1996 e incorporado al derecho interno mediante Decreto Legislativo 9-96 del Congreso de la República; la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) de 2007, y la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (DADPI) de 2016.

En 2018 se aprobó una importante Declaración de la ONU sobre derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, que se funda en el derecho al desarrollo y reafirma los derechos indígenas. Guatemala fue el único Estado latinoamericano que votó en contra, junto a otros siete países (121 a favor y 54 abstenciones). Asimismo, el país sigue pendiente de aceptar y ratificar la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (2013), que promueve derechos para los pueblos garífunas y afrodescendientes.

Estos instrumentos buscan superar, tanto las prácticas de segregación, como las de asimilación o integración que se han alternado en la relación del Estado con los pueblos indígenas a lo largo de la historia. Incorporan el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, el reconocimiento de las propias instituciones, prácticas, formas de vida y desarrollo económico, la identidad cultural, la consulta previa, libre e informada, las tierras y territorios, los recursos naturales, los sistemas de justicia y autoridad, la educación y la salud, entre otros. Sin embargo, como en el caso de Guatemala, no todos los Estados practican el principio de *aplicabilidad directa* de los instrumentos en derechos humanos, y la falta de una ley específica suele justificar el incumplimiento de esos derechos. Esa brecha en cuanto a desarrollo e implementación de derechos de los pueblos indígenas representa un importante déficit de legitimidad del Estado en términos de interculturalidad.

Según Arriola, de la población en condición de pobreza, la mayoría pertenece a los pueblos indígenas que han sido históricamente desplazados de sus lugares vitales y presionados para el abandono de su cultura. Bajo una perspectiva multidimensional, la pobreza es mucho más que la ausencia de ingresos, y también se manifiesta como privación de la posibilidad de ejercer la cultura propia. En el caso de los pueblos indígenas, las prácticas culturales están íntimamente relacionadas con los medios de vida, la comunidad y la naturaleza. Al menoscabar sus prácticas culturales e impedirles implícitamente su ejercicio, se les priva del derecho al desarrollo y a una buena calidad de vida (Arriola, 2019, párr. 2).

Esta situación de exclusión, que se pone de manifiesto en el plano normativo y de las instituciones que impactan en la vida de las personas, ha sido calificada como *racismo estructural* o *institucional* (Casaús, 2009, p. 611). Así, para que haya racismo no necesariamente debe haber un régimen de *apartheid*, que segregue explícitamente a los seres humanos entre sí; basta la invisibilización de los «otros»: en cuanto a la toma de decisiones, negando el reconocimiento de sus territorios, sus sistemas de autoridad y justicia, o sus particulares maneras de concebir el mundo, esto es, sus ideas sobre el desarrollo, la organización política, o el bienestar. Por esa razón, según el Icefi:

> Es preciso considerar que el racismo y la discriminación racial o étnica no son un fenómeno que se recree solo en el ámbito interpersonal, y así como pueden darse en un ámbito aparentemente neutral como el mercado, el mismo Estado y sus instituciones pueden replicarlos o inducirlos (2017, p. 46).

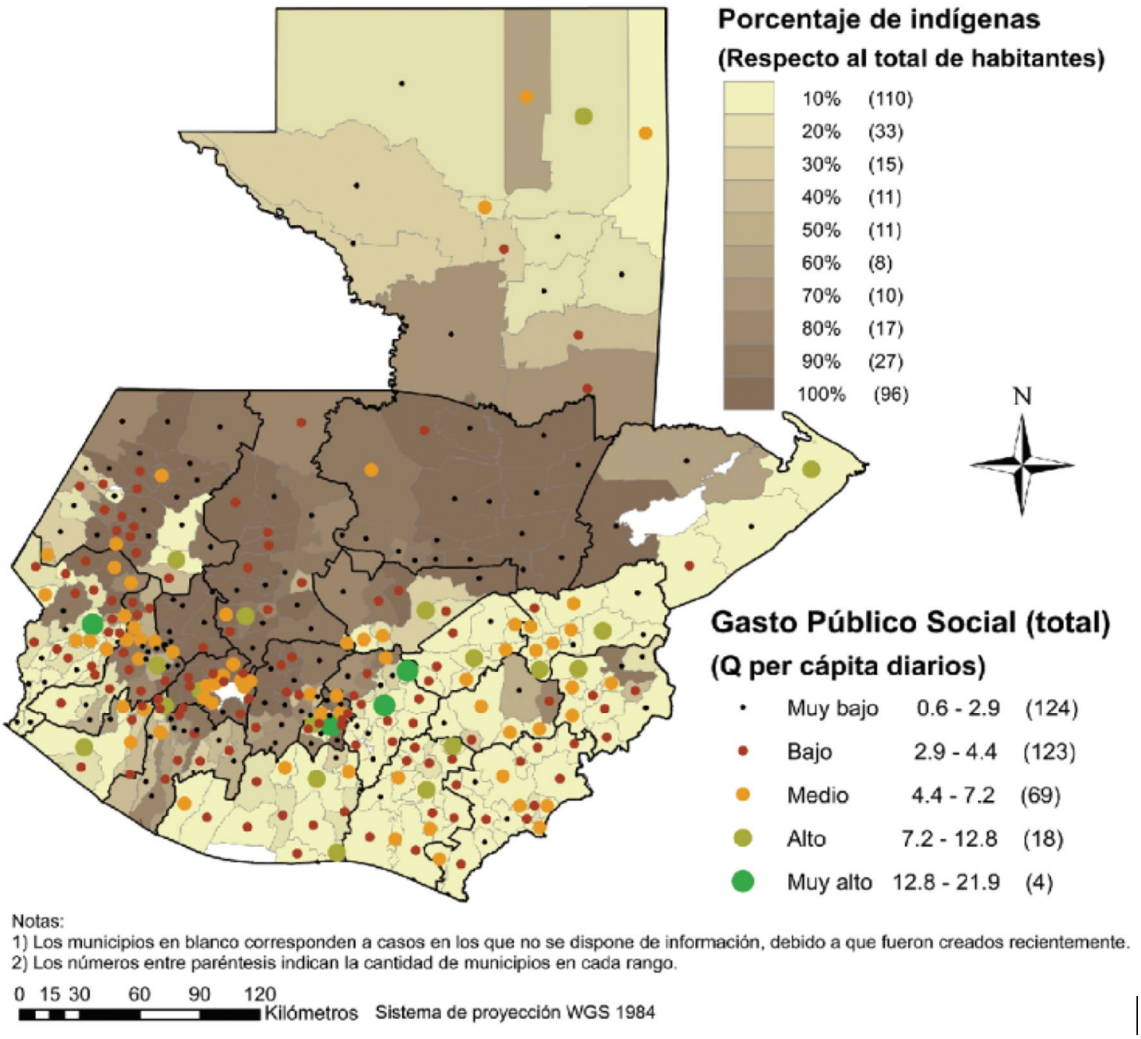
En cuanto a su presencia en el territorio, el Estado muestra un patrón que refleja su continuidad colonial y su desarrollo histórico excluyente en detrimento de la población rural, y en particular de los pueblos indígenas. Como en el caso de la justicia, el Estado tiene una presencia menor en las áreas rurales, donde hay mayor presencia indígena, que en las áreas urbanas. Este patrón se reproduce en los casos de derechos como la educación y la salud, a lo que se suma el déficit de pertinencia cultural (respecto de la existencia de intérpretes en el sistema de justicia, de educación bilingüe intercultural, o de diálogo con los sistemas de salud comunitarios) en los casos donde sí hay cobertura del sistema oficial. Por ejemplo, en el caso de la salud, el 73 % de todos los médicos registrados y colegiados se encuentran en el departamento de Guatemala, lo que hace que la relación sea de un médico por cada 348 habitantes; mientras que en el interior de la República existe un médico por cada 11 489 habitantes (Segeplán, 2020, p.17).

El Icefi analiza de qué manera se distribuye el gasto público entre indígenas y mestizos/ladinos: a nivel nacional, el gasto público total indígena equivale a GTQ10 676.0 millones (2.2 % del PIB); mientras que en el caso de mestizos y ladinos la cifra es de GTQ31 947.4 millones (6.5 % del PIB) (Icefi, 2017, p. 33).

El gasto público social (GPS) absorbe la cantidad de GTQ8031.7 y GTQ23 041.6 millones de, respectivamente. En términos per cápita, los indígenas tienen una considerable desventaja: por cada ladino o mestizo el Estado guatemalteco invierte GTQ6.87 diarios, mientras que por cada indígena el monto es de GTQ3.09: una relación de dos a uno (Icefi, 2017, p. 33).

Como se observa en el figura 70, el índice de focalización del GPS también evidencia un gasto desigual. Los municipios de predominancia indígena poseen la menor inversión. La mitad de los municipios con más del 80 % de habitantes indígenas registra un GPS per cápita muy bajo (entre GTQ0.6 y GTQ2.9). Por el contrario, solo una cuarta parte de municipios con población indígena menor al 20 % tiene GPS per cápita muy bajo. Cabe destacar que la mayor desventaja es para el pueblo q'eqchi', el segundo con más población y uno de los más pobres del país, debido a que la mayoría de sus municipios presentan niveles muy bajos de inversión, que no superan los GTQ2.9 de GPS per cápita, con excepción de Cobán (Icefi, 2017, pp. 33-34).

Figura 70
Gasto social per cápita según inversión pública en pueblos indígenas



Fuente: Icefi (2017, p. 34).

La crisis política iniciada en 2015 devino en una crisis de legitimidad del Estado, que se agudiza con la ausencia de reconocimiento de otras formas de entender la democracia, el desarrollo, el derecho, los derechos humanos, la organización social y la autoridad política.

El limitado reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas no ha logrado permear de forma integral el ordenamiento jurídico ni las políticas estatales, lo cual se traduce en una institucionalidad fragmentada (Mazariegos, 2018a, p. 26). Este es un problema de carácter estructural que no se resolverá por sí solo. Como lo han demostrado diversos estudios, los pueblos indígenas han mantenido sus propias formas de organización social, de propiedad colectiva sobre recursos como el bosque, la estructura de organización y autoridad, y la existencia de un sistema jurídico propio de aplicación comunitaria y municipal, en su extensión hacia y desde la Alcaldía Indígena (Ramos y Sosa, 2008, p. 99).

Estas formas han persistido a lo largo del tiempo, e incluso han sobrevivido hasta nuestros días, adaptándose a los cambios que han enfrentado a través de los años (Ekern, 2003, pp. 16-27;

Ramos y Sosa, 2008, pp. 97, 101, 108, 510, 530). Es más, las formas no se limitan solamente a comunidades aisladas, sino que en algunas regiones incluyen a conjuntos de comunidades que conforman una comunidad de comunidades más amplia (Vásquez, 2017, p. 4).

En este contexto han surgido propuestas que van desde la reforma hasta la demanda de convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que asuma un carácter originario. En ese espectro es fundamental el rol de pueblos y movimientos indígenas, campesinos y populares, que llenan el vacío de representación que ha dejado el sistema de partidos políticos y buscan, a la vez, reconectar a la ciudadanía con el quehacer político, pensando al Estado desde un sentido democrático que abra espacios a todos los pueblos que conviven en él. También el rol de jóvenes y estudiantes que colocan debates fundamentales en la arena pública.

Son relevantes, así, múltiples y diversas voces con propuestas de transformación: desde el movimiento social anticorrupción que promueve importantes reformas políticas para la modernización del Estado, hasta las propuestas de refundación (o fundación),[65] que trascienden la idea de una «ley específica» para las comunidades indígenas (como reconoce la constitución) y plantean la participación de los pueblos como sujetos de derechos y parte fundamental del Estado en todos sus niveles.[66] Todas estas propuestas son valiosas por su particular mirada del problema, por sus argumentos y por sus motivaciones, que son cruciales para nutrir las reflexiones sobre las vías para la unidad en la diversidad en el Estado guatemalteco del siglo XXI.

2.4.2 Abordaje de los conflictos socioambientales

El giro que en las últimas dos décadas experimentó el modelo de desarrollo hacia el extractivismo de bienes naturales y monocultivos de producción a gran escala, ha sido simultáneo a una ola de reconocimientos de derechos de los pueblos indígenas en diversos instrumentos internacionales, que inicia desde finales de los años ochenta con la adopción del Convenio 169. Esta realidad abrió múltiples debates sobre las tensiones entre derechos humanos y *lex mercatoria*: los territorios indígenas, que son concebidos por los pueblos como integralidad (el suelo, el subsuelo y la naturaleza que ahí se encuentra) albergan la mayoría de los bienes naturales con potencial extractivo en América Latina. Los conflictos socioambientales, en este contexto, se relacionan con concesiones de exploración y explotación sin consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades afectadas.

Actividades como la extracción de minerales o materiales de construcción, la producción de energía eléctrica, y el establecimiento de monocultivos a gran escala, tienen impactos como el desvío de ríos o la contaminación, y exponen discrepancias entre las visiones sobre la relación entre los seres humanos y la naturaleza, o sobre la soberanía, que los pueblos indígenas reclaman sobre sus territorios y el Estado invoca sobre los recursos del subsuelo.

---

65 La refundación del Estado hace referencia a procesos que buscan la transformación del modelo de Estado de Derecho, esto es, de una serie de enunciados axiológicos -derechos y principios- que inspiran la vida en común, y de diseños institucionales que regulan, organizan y delimitan el poder público (Mazariegos, 2018b, p. 6).

66 Entre estas propuestas podemos contar: El Utziläj K'aslemal- El Raxnaquil K'aslemal. El buen vivir de los pueblos de Guatemala (Confluencia Nuevo B'aqtun, 2014); Guatemala. Vamos para un proceso de asamblea constituyente popular y plurinacional (Comité de Desarrollo Campesino, 2016); Proyecto político. Un nuevo Estado para Guatemala: Democracia Plurinacional y Gobiernos Autónomos de los Pueblos Indígenas (Consejo del Pueblo Maya, 2014) y Demandas y propuestas políticas de los pueblos de Iximulew. Caminando hacia un proyecto político para la reconstitución del buen vivir y la fundación de un Estado plurinacional (Coordinación y Convergencia Nacional Maya Waqib' Kej, 2016).

A más de 20 años de la firma de la paz, el gobierno de Guatemala no ha convocado a una sola consulta en decisiones legislativas y administrativas que afectan a los pueblos indígenas, a pesar de que los acuerdos incorporaron el compromiso de desarrollarla y de que existen estándares en el derecho internacional de los derechos humanos sobre los casos en los que *no puede autorizarse un megaproyecto extractivo sin el consentimiento previo, libre e informado de los afectados*.[67]

Los pueblos indígenas en Guatemala son sujetos informados y conscientes de sus derechos, que implican compromisos para el Estado. Por ello, ante dicha omisión, desde 2005 ha tenido lugar un fenómeno de autoconvocatoria de más de 93 «consultas comunitarias de buena fe» en todo el país, fundadas en instrumentos internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas. La mayoría de estas consultas se ha basado también en el art. 66 del Código Municipal (PNUD, 2016, pp. 140-141). Muchas otras, «autoconvocadas», se han fundamentado en las prácticas comunitarias, como una acción reivindicativa de los pueblos, que constituye además, una práctica con valor y significado cultural y cosmogónico (Camey y Sosa, 2015, pp. 336-339).

Estas consultas implican procesos de organización que gozan de una amplia legitimidad. Lo que reivindican los pueblos y comunidades que las han llevado a cabo es que se reconozca su validez, más que llevar a cabo consultas tardías por el Estado en los lugares donde no lo ha hecho, tal como la Corte de Constitucionalidad (CC) ha estipulado en algunos fallos.

Tanto el gobierno central como la CC, se han negado a validar estos procesos, a pesar del apoyo que dan diversas municipalidades. El argumento principal es la falta de una normativa que evite conflictos de jurisdicción con el nivel municipal. La tensión en torno a la consulta se nutre de la ya mencionada gestión criminalizadora de los conflictos socioambientales, que atañe particularmente a las mismas comunidades afectadas por el conflicto armado reciente.

La constante criminalización y falta de consultas ha impedido voz en el diálogo a otras concepciones del desarrollo, el progreso, el bien común o el interés nacional, y a otras salidas y posibilidades para solucionar –o al menos desentrampar– los conflictos.

> Esto se aúna a la debilidad de diversos mecanismos propuestos desde la firma de la paz, como mesas, sistemas o comisiones de diálogo que se han enfocado en ofrecer paliativos a los conflictos en lugar de abordar sus raíces causales, que son de naturaleza socioeconómica y no penal, y cuya solución depende, más que de la acción en los juzgados, de la acción mancomunada de distintas entidades públicas, responsables de garantizar a la población los derechos básicos (Mazariegos, 2017, párr. 7).

---

67 Bajo ciertos supuestos, el consentimiento representa una condición previa a autorizar un proyecto: 1) Proyectos a gran escala y de mayor impacto en las condiciones de vida (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007, Sentencia caso Saramaka vs. Surinam, parrs. 133-137); 2) Proyectos que impliquen desplazamiento o reubicación de las poblaciones (art. 10 Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 16.2 Convenio 169, Sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos Saramaka vs. Surinam); 3) Proyectos que impliquen depósito, almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en territorios indígenas (art. 29.2 Declaración ONU-DPI; CIDH, Derechos de los Pueblos Indígenas, párr. 334, 3); 4) Planes de inversión o desarrollo o concesiones de explotación de recursos naturales que priven a los pueblos indígenas de la capacidad de usar y gozar de sus tierras y de otros recursos naturales necesarios para su subsistencia (Sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos Saramaka vs. Surinam, párrs. 133-137; CIDH, Derechos de los Pueblos Indígenas, párr. 334, 2.); 5) Decisiones que afecten, modifiquen, reduzcan o extingan derechos de propiedad indígena (CIDH, Derechos de los Pueblos Indígenas, párr. 281; Sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos Saramaka vs. Surinam, párr. 137); 6) Actividades militares en territorios indígenas (art. 30 Declaración ONU-Derechos de los Pueblos Indígenas), y 7) Medidas de salvaguarda de las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados (art. 4.2. Convenio 169).

La institucionalidad creada más recientemente para atender esta conflictividad no logró conseguir grandes avances. El Sistema Nacional de Diálogo (SND) nació en 2002, con el nombre de Unidad Presidencial de Prevención de Conflictos. Funcionaba con la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (Copredeh), la Secretaría de la Paz (Sepaz), la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), el Minfin y Segeplán.

En 2014 se emitió un acuerdo gubernativo que creó temporalmente la Comisión Presidencial de Diálogo (CPD), asignándole la responsabilidad de coordinar con instituciones de gobierno la viabilidad de un acercamiento político y social con los diversos sectores de la sociedad, territorios, comunidades y pueblos indígenas, con pertinencia cultural, a fin de *contribuir a prevenir, gestionar y transformar la conflictividad social*. Asimismo, a dar seguimiento a los acuerdos entre las partes. La comisión la integraban los ministros de Finanzas, Gobernación, Energía y Minas, Ambiente y Recursos Naturales, el Secretario de Asuntos Agrarios, el Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, y el coordinador de Copredeh (Acuerdo Gubernativo 125-2014 en Ministerio de Gobernación, 2014).

A partir de este mecanismo se emprendieron diálogos, pero, según la PDH, fueron utilizados por los Gobiernos para distraer y retardar la atención a las demandas sociales. Por ejemplo, en el norte de Huehuetenango el diálogo finalizó con aprehensiones de representantes comunitarios; en casos de hidroeléctricas del norte de las Verapaces resultó en desalojos violentos y personas muertas; en el caso de la resistencia pacífica de La Puya, el diálogo fue suspendido por el Gobierno con el violento desalojo del 23 de mayo de 2014 (Procurador de los Derechos Humanos, 2015, p. 419). Aunque las mayores inconsistencias se señalan al período de gobierno de Otto Pérez Molina, existe el antecedente con Álvaro Colom del desalojo violento del Valle del Polochic, que ocurrió precisamente en el momento en que se desarrollaba una mesa de diálogo. La misma contradicción se repitió posteriormente en Barillas, Huehuetenango y San Juan Sacatepéquez, por mencionar algunos ejemplos.

El funcionamiento de la comisión de diálogo fue criticado por una serie de debilidades y contradicciones. Mientras la comisión hablaba de consenso, los sistemas de justicia y seguridad intervenían criminalizando, y el presidente declarando estados de sitio, lo cual resultó contraproducente. Por otro lado, más que una búsqueda articulada de salidas a los conflictos, el Estado definió unilateralmente las respuestas, sin abordar sus causas estructurales. La comisión de diálogo quedó inactiva desde 2019.

La institucionalidad de la paz y los derechos humanos que participó anteriormente en el Sistema Nacional de Diálogo sufrió modificaciones sustantivas recientemente, ya que en julio de 2020 se anunció la creación de la Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos (Copadeh), mediante Acuerdo Gubernativo 100-2020. Con ello se derogaron la Copredeh, la SAA y la Sepaz. La Copadeh, que aún no inicia funciones, tendrá el mandato de velar por la vigencia de los derechos humanos, el cumplimiento de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz y la conflictividad en el país, particularmente conflictos sociales, ambientales y agrarios.

Las organizaciones de la Alianza frente a la Criminalización apuntaron hace varios años una serie de vacíos en los procesos de diálogo y gestión de los conflictos, que pueden ayudar a pensar en propuestas a futuro:

> 1) No existen protocolos detallados y transparentes para los diálogos; 2) No se observan principios éticos en los diálogos; 3) No existen mecanismos específicos para los diferentes tipos de diálogo; 4) No existen lineamientos para el abordaje intercultural y de género; 5) No se cuenta con herramientas de mediación; 6) No hay información accesible sobre cómo pedir mediación y cuál es el papel del SND;

> 7) Falta de presencia en los departamentos y en las comunidades rurales; 8) Dinámica de mediación entre dos partes, aún en casos en que el Estado es parte del conflicto; 9) Falta de legitimidad del Sistema Nacional de Diálogo para ser reconocido por las comunidades como interlocutor válido; 10) No se abordan las causas profundas, históricas y estructurales de los conflictos; 11) No se busca construir soluciones de manera democrática sino imponer un modelo de desarrollo que no ha sido consultado (Alianza frente a la Criminalización, 2014).

Cuando se habla de diálogo, las metodologías de abordaje de la conflictividad son un asunto clave a considerar: no es lo mismo perseguir la «gerencia del conflicto», que perseguir su «resolución» o su «transformación», priorizando las relaciones y el proceso de reconstrucción del tejido social. Es imprescindible aplicar criterios sobre qué significan los valores que se encuentran en juego desde la estructura social, comunitaria y cultural, como primer elemento a la hora de una negociación, principalmente en un país de mayorías indígenas como Guatemala. Ello es imposible sin la voluntad de los funcionarios para la traducción de universos y significados que, en ocasiones, pueden ser mutuamente ininteligibles.

En este contexto es clave considerar el debate sobre la pertinencia del derecho a la consulta previa, libre e informada, como primer mecanismo para la prevención de conflictos; así como el debate sobre la pertinencia de una ley, reglamento o protocolo que la regule, respecto del cual existen diversas posiciones.

Para comenzar, es importante tener en cuenta el fundamento que existe para practicar la consulta aún a falta de una ley específica. Aunque la Constitución Política de Guatemala de 1985, no tiene regulación específica sobre consulta y consentimiento, da preeminencia a los tratados y convenios en materia de derechos humanos (art. 46) y recoge algunos derechos conexos para fundamentarla: reconoce la identidad cultural y el derecho a las propias formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social (arts. 58, 66-69).

Las disposiciones del Aidipi, que adquirieron fuerza de ley mediante la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, Decreto 52-2005, incorporaron cuestiones importantes respecto a la consulta:

(1) Considerar reformas o medidas sobre los mecanismos obligatorios de consulta con los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarles (apartado D, 5, a);

(2) Las decisiones que afecten tierras, recursos naturales y protección jurídica de los derechos de los pueblos indígenas deberían aplicarse en consulta y coordinación con las comunidades concernidas (apartado F, numerales 4-10);

(3) Institucionalización de mecanismos de consulta y participación con representantes indígenas en el proceso educativo (apartado G, 2, g);

(4) Reiteración del compromiso del Estado de reconocer, respetar y promover las formas de organización propias de las comunidades indígenas (sección IV, [inciso B], 2);

(5) Reconocimiento del papel de las comunidades y, en consonancia con el Convenio 169, afirmación de su capacidad en el marco de la autonomía municipal para ejercer su derecho a *decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo* (sección IV, inciso B, 3),

(6) Reiteración de que los pueblos indígenas tienen derecho a la creación y dirección de sus propias instituciones, *al control de su desarrollo* y a ejercer sus derechos políticos (sección IV, inciso D, 2).

A partir de los Acuerdos de Paz, surgió una serie de disposiciones legislativas. La Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decretro. 11-2002) arts. 1 y 26 (Congreso de la República de Guatemala, 2002b), instauró este mecanismo como medio principal de participación de la población en la gestión pública y la planificación del desarrollo. Estableció provisoriamente que, en tanto se emitiera la ley específica, las consultas a los pueblos maya, xinca y garífuna *sobre medidas de desarrollo que impulse el Organismo Ejecutivo y que les afecten directamente*, podrían hacerse por conducto de sus representantes en los CDUR.

Asimismo, se reformó el Código Municipal (Decreto. 12-2002), regulando la consulta en ese nivel de gobierno y determinando su carácter vinculante a partir de ciertos porcentajes de participación de la población. El código establece que, cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá acordar que la consulta se celebre (art. 63), estableciendo dos modalidades, entre las que se encuentra la consulta por solicitud de las *comunidades indígenas o de sus autoridades propias*, cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular sus derechos e intereses, y aplicando *criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas*. Se puede llevar a cabo de dos maneras:

(1) Consulta en boleta diseñada técnica y específicamente para el caso, fijando en la convocatoria el asunto a tratar, la fecha y los lugares donde se llevará a cabo la consulta.

(2) Aplicación de criterios del sistema jurídico propio de las comunidades del caso. Los resultados *serán vinculantes* si participa en la consulta al menos el 50 % de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.

La Corte de Constitucionalidad de Guatemala ha sostenido en diversas ocasiones (respecto de la legitimidad de las consultas comunitarias), que la carencia de legislación ordinaria *ad hoc* no puede significar la nulidad del derecho que asiste a las poblaciones indígenas, porque, de ser así, ello equivaldría a consentir que la pasividad del poder público tuviera como resultado vaciar de contenido al indicado derecho fundamental.[68]

A partir de lo anterior, es difícil justificar que la falta de una ley sea una excusa para no consultar. En cualquier caso, la falta de una ley debía haber sido una condición suspensiva de las decisiones que se han tomado sin consulta, y *no una condición suspensiva de los derechos de los pueblos indígenas*, como ha ocurrido hasta la fecha. Así, la consulta instarurada con antelación, puede constituir un espacio de de diálogo y prevención de la conflictividad socioambiental.

Una reivindicación compartida entre las organizaciones y movimientos de los pueblos indígenas, al igual que sucede en el caso de otros países latinoamericanos, es la del respeto a las decisiones comunitarias según sus propias formas de organización y autoridad. A estas alturas de la conflictividad, muchos se manifiestan escépticos frente a una regulación de la consulta que, eventualmente, podría resultar restrictiva de sus derechos.

En todo caso, existen al menos cuatro principios mínimos que los pueblos indígenas en Guatemala han reivindicado en ese debate en los últimos años, en caso de que la regulación sea inevitable, los cuales deberían considerarse para un diálogo con perspectiva democrática e intercultural.

[68] Entre los fallos que sostienen este argumento se encuentran: Exp. 3878-2007, Sentencia de apelación de amparo, diciembre 2009 (Caso cementera en San Juan Sacatepéquez) considerando IV (Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 2009); y Exp. 156-2013 Sentencia de apelación de amparo, (caso Subestaciones Uspantán y Chixoy II y línea de transmisión Uspantán-Chixoy II), apartado VII (Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 2015).

Tales mínimos son:

(1) La validación de las consultas comunitarias auto convocadas hasta hoy.

(2) El respeto a los sistemas tradicionales de autoridad y organización comunitaria. Un texto legal podría «encorsetar» los sistemas organizativos propios, que son dinámicos y cambiantes y están reconocidos por los Acuerdos de Paz, la constitución y los instrumentos internacionales en la materia.

(3) Cualquier normativa (ley, reglamento, protocolo) sobre consulta previa, libre e informada, por su naturaleza, debería ser a su vez consultada. Los intentos de reglamentación por el Ministerio de Trabajo en 2011 y 2017 recibieron la crítica de no haber sido consultados de manera legítima.

(4) Discutir el poder vinculante de la voz de las comunidades. Que la consulta no se limite a un simple protocolo, sino que, como todo derecho, tenga consecuencias jurídicas (Mazariegos, 2018a, p. 22).

El criterio predominante hasta hoy ha sido el de defender la consulta como mecanismo de búsqueda del consentimiento de la comunidad, estableciendo criterios de reparación y beneficios para los afectados. En caso de disenso, este criterio deja al Estado la «última palabra», salvando principios de *proporcionalidad* entre el daño y el beneficio, y *prevención de arbitrariedad*.

Finalmente, es importante recordar que, desde el punto de vista del derecho a la consulta, el Estado de Guatemala no ha cumplido con la obligación de la *adecuación del ordenamiento interno* que adquiere al ratificar convenios internacionales en materia de derechos humanos. Esta obligación aplica a toda la legislación conexa con el ejercicio del derecho a la consulta; por ejemplo, la Ley General de Electricidad (Decreto 93-96) y la Ley de Minería (Decreto 48-97) que, aunque tienen evidentes impactos directos sobre los territorios y bienes naturales de comunidades indígenas, no prevén la consulta previa ni el consentimiento informado ante los megaproyectos extractivos que les afectan.

2.4.3 Pluralismo jurídico

La importancia del acceso a la justicia para los pueblos indígenas tiene una doble dimensión. Por un lado, el acceso a la justicia con pertinencia cultural en el marco del sistema oficial, y por el otro, el acceso al sistema de justicia propio. Este último es clave para hablar de pluralismo jurídico, que implica el reconocimiento de una descentralización fáctica en la producción y aplicación del derecho, que en la realidad no se imparte solo por parte del Estado, sino también por autoridades indígenas ancestrales.

La Constitución vigente de 1985 no reconoce el sistema jurídico ni la jurisdicción indígena, y las reformas constitucionales en 1994, pasaron por alto la necesidad de esta revisión constitucional. No obstante, el artículo 66 constitucional *reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones y formas de organización social*, lo cual ha sustentado resoluciones de los tribunales de justicia que reconocen validez de cosa juzgada a las decisiones de las autoridades propias de los pueblos indígenas; por otro lado, el derecho al sistema jurídico propio se encuentra reconocido en todos los instrumentos internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas aprobados y ratificados por Guatemala, relacionados al inicio de este apartado.

El Aidipi, en el capítulo IV, apartado E, establece «el compromiso del gobierno de regular las normas que permitan a los pueblos indígenas el uso de sus sistemas propios, siempre que fueran

compatibles con los derechos humanos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los instrumentos internacionales» (URL y Minugua, 1997, pp. 267-268). Así, el proyecto de reformas posteriores a los Acuerdos de Paz, que fue rechazado en consulta popular en 1999, contenía la promoción del acceso a la justicia para los pueblos indígenas en dos dimensiones: 1) Mediante el reconocimiento del sistema jurídico propio, y 2) Mediante la garantía de la pertinencia cultural en el acceso al sistema de justicia oficial.[69]

La primera dimensión se incorporaba en el artículo 66, que promovía el reconocimiento de las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas, *resguardando la unidad de la Nación, la integridad del territorio y la indivisibilidad del Estado*. También se encontraba en el artículo 203 que promovía el reconocimiento del derecho consuetudinario indígena (normas, principios, valores, procedimientos, tradiciones y costumbres), siempre que la sujeción al mismo fuera voluntaria *y que no se violaran derechos fundamentales* definidos por el sistema jurídico nacional, los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos, ni se afectaran intereses de terceros.

La segunda dimensión se encontraba reconocida en el artículo 204, que garantizaba la justicia de los tribunales en forma imparcial, pronta y cumplida, conforme al principio de igualdad ante la ley, debiendo respetar el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la población. Establecía que la ley desarrollaría normas que garantizaran a los integrantes de los pueblos indígenas la consideración de sus valores culturales, mediante medios de información judicial, incluyendo el peritaje cultural. Garantizaba la justicia gratuita y el acceso a la justicia en el propio idioma. Al quedar en suspenso dicha reforma constitucional, quedaron pendientes temas fundamentales como el acceso a la justicia para los pueblos indígenas, la independencia judicial, y la carrera profesional en las instituciones de justicia, entre otros temas.

El más reciente proyecto de reformas constitucionales (2016-2017) promovido por la Cicig, y que no fue aprobado por el Congreso de la República, incorporaba en el artículo 203 una visión de pluralismo jurídico en el sistema de justicia. Este proyecto tuvo diversas oposiciones que defendían la centralidad del sistema oficial, así como argumentos que consideraban que la reforma no era necesaria por ser parte el Estado del Convenio 169 de la OIT y tener el mismo rango constitucional (arts. 44 y 46 de la Constitución). Esta propuesta, por un lado, modificó la facultad de «exclusividad de la función jurisdiccional» de la Corte Suprema de Justicia para poder, por otro lado, reconocer que las autoridades indígenas ancestrales ejercen funciones jurisdiccionales de conformidad con sus propias instituciones, normas, procedimientos y costumbres.

La «cláusula límite» establecida a esas funciones fue nuevamente la de respetar los derechos consagrados dentro de la Constitución y los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Agregó que las decisiones de las autoridades indígenas ancestrales estarían sujetas al control de constitucionalidad; que deberían desarrollarse las coordinaciones y cooperaciones necesarias entre el sistema jurídico ordinario y el sistema jurídico de los pueblos indígenas, y que el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción resolvería los casos pertinentes.

El actual reconocimiento de las costumbres y formas de organización en el artículo 66 constitucional es insuficiente, pues existe en el mismo texto legal, en el artículo 203 establece que

[69] Esta propuesta derivó de un compromiso general establecido en el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral (1996), y de los compromisos asumidos particularmente en el capítulo IV, Organismo Judicial, del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (1996) y en la sección E, Derecho Consuetudinario, del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (1995).

«la función jurisdiccional se ejerce, *con exclusividad absoluta*, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca». Ese principio de exclusividad puede justificar que muchos casos conocidos por la jurisdicción indígena sean juzgados nuevamente por el sistema oficial. Por otro lado, aunque existen fallos de la Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte de Constitucionalidad, en los que se reconoce que existe un sistema jurídico de los pueblos indígenas, su falta de reconocimiento en ley ha llevado incluso al procesamiento penal de autoridades indígenas en el ejercicio de sus funciones, esto es, a la criminalización del ejercicio del derecho al sistema jurídico propio.[70]

Como se ha visto con anterioridad, Guatemala se caracteriza por la ausencia o por el deficiente desempeño del sistema de justicia oficial en las áreas rurales. Las debilidades criticadas a los Centros de Administración de Justicia creados a raíz de los Acuerdos de Paz, y a los juzgados en general, radican en haber capacitado intérpretes y mediadores sin permearse de herramientas de entendimiento y traducción intercultural, ni entablar vínculos con la comunidad. Se tiende a obviar que la justicia tiene muchas más dimensiones que el idioma (cosmovisión, peritajes antropológicos o históricos, consultas a las autoridades tradicionales, etc.). En tanto el funcionamiento ancestral de sistemas de justicia propios en las comunidades indígenas resuelve, en gran medida, la falta de cobertura del sistema oficial, la realidad pone en evidencia el desfase entre el planteamiento teórico-jurídico del Estado democrático de Derecho y la función que cumple en la práctica, al seguir sin reconocer las jurisdicciones indígenas.

> Hablar de pluralismo jurídico es hablar de realidades empíricas e históricas, que no por ser invisibles en los textos legales, son inexistentes: reconocer la jurisdicción indígena en Guatemala, no significa *crear o inventar un nuevo sistema;* significa *nombrar e incorporar a un texto legal* unos sistemas de normas, autoridades e instituciones indígenas de justicia que funcionan desde hace siglos –en este mismo momento– en algún rincón del país (Mazariegos, 2019b, p. 112).

El pluralismo jurídico no implica necesariamente la dispersión de sistemas, y el hecho de hablar de sistemas diferentes no implica que estos sistemas sean discrepantes. La coexistencia ha sido propuesta dentro de un marco regido por mecanismos de coordinación, y por el control constitucional.

En otras palabras, es importante decir con claridad que el reconocimiento del sistema indígena se ha planteado, desde la firma de la paz, con límites claros: la sujeción a la constitución y al marco de derechos humanos nacional e internacionalmente reconocidos. Esta es la manera de preservar la unidad del Estado. En este sentido, los derechos humanos podrían tener un rol clave como puente entre los sistemas de justicia, siempre y cuando no se les use como «test de civilización», sino que se haga de ellos una interpretación intercultural, al estilo del bloque de constitucionalidad, buscando los valores equivalentes funcionales que existen en la justicia indígena. El control constitucional debería implicar también una interpretación intercultural de la Constitución (Mazariegos, 2019b, pp. 125-126).

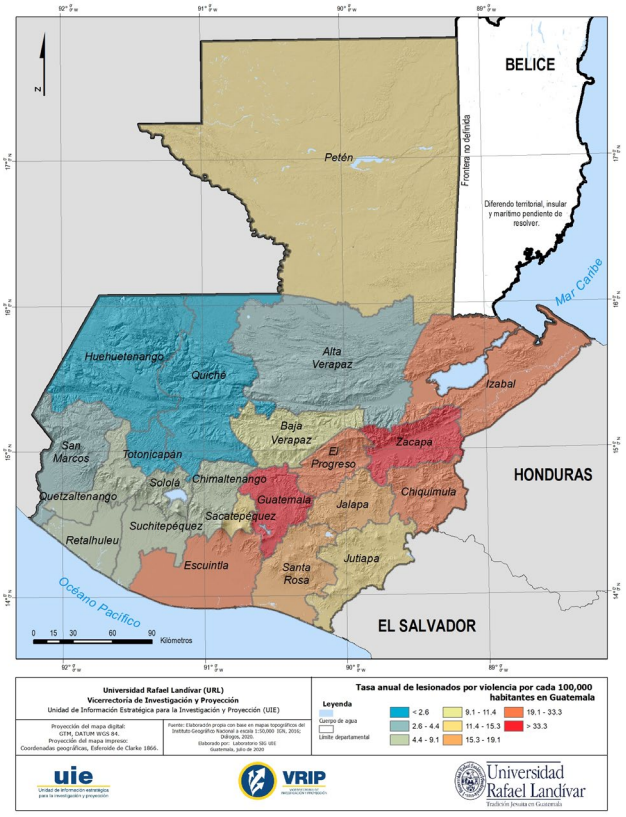
Cabe recordar también que la justicia indígena es uno de los mecanismos más importantes de prevención de conflictos y violencia en el país. En el caso de Guatemala, es ampliamente conocido el contraste entre las visiones de sistemas que coexisten en el ámbito jurídico: mientras el derecho penal tiene una raigambre represiva, de castigo y culpa, que deriva de su origen judeocristiano; los sistemas jurídicos indígenas se fundan en valores y principios derivados de su cosmovisión y conocimiento ancestral, y articulan las sanciones sobre la base de principios como la retribución y la reparación. No se dicta la privación de la libertad, sino una sanción que

[70] Consultar la exposición de motivos de la iniciativa 5179, presentada al Congreso de la República.

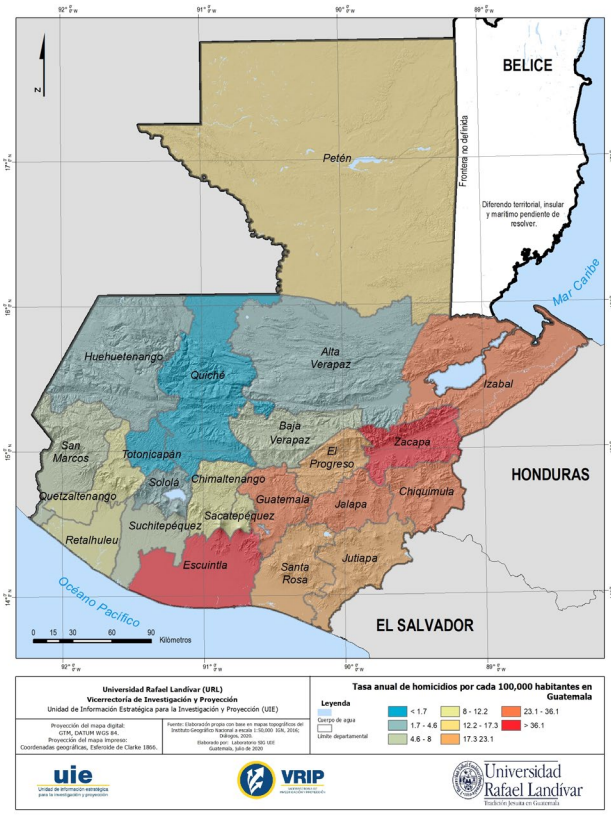
promueva la vergüenza por el hecho cometido y compense el daño ocasionado, buscando reestablecer el equilibrio social. Aunque se carece de datos cuantitativos sistematizados sobre el rol de las justicias indígenas en el país, las figuras 71 (a y b) muestran que en las zonas indígenas la incidencia de la violencia homicida y por lesiones es menor.

Figuras 71
Incidencia de la violencia por departamento

71a



71b



Fuente: elaboración propia con base en los informes del Observatorio de la Violencia (2020a y 2020b).

Finalmente, desde un punto de vista formal, las jurisdicciones indígenas representan la garantía del acceso a la justicia, a la certeza jurídica, al derecho a la defensa y a un debido proceso dentro del marco de su cosmovisión, en regiones donde el sistema de justicia oficial no tiene alcance. El reconocimiento de la justicia indígena se funda, como diversos precedentes de la Corte Suprema de Justicia han manifestado, en procurar el respeto al principio de *non bis in ídem* como garantía de que una misma conducta delictiva no se juzgue dos veces.

Desde un punto de vista material, las autoridades indígenas tienen un rol clave en el ámbito de garantía de los derechos individuales, pero también de los derechos colectivos: al afirmar la importancia de lo comunitario, al velar por la preservación de la paz y el tejido social en las comunidades y al velar por los territorios y la naturaleza. Los sistemas jurídicos indígenas son hoy por hoy uno de los mecanismos más importantes de justicia, y de prevención de conflictos y violencia en el país (Mazariegos, 2019b, pp. 126-127).

Unidad en la diversidad

Resultado esperado. Fortalecida la convivencia intercultural democrática y los aprendizajes mutuos de saberes entre los diversos pueblos de Guatemala.

Objetivo 1. Proponer acciones para el reconocimiento, el diálogo y la convivencia intercultural de los pueblos de Guatemala.

Objetivo 2. Establecer mecanismos para la mediación de conflictos socioambientales.

Objetivo 3. Incorporar el reconocimiento del pluralismo jurídico y el aprendizaje mutuo entre sistemas de justicia.

Acciones principales	Descripción	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Recuperar y fortalecer la política de interculturalidad, que promueva el conocimiento, reconocimiento mutuo y diálogo entre los pueblos que habitan el país, e impulsar campañas de divulgación.	Promover la interculturalidad en todos los ámbitos y la erradicación del racismo, para una cultura de paz y convivencia.	X	X	X	Codisra. Todos los organismos del Estado en los diversos niveles territoriales.			
2. Establecimiento de un diálogo nacional sobre reforma constitucional, con participación de los pueblos indígenas, que atienda la adaptación de la Carta Magna a los Acuerdos de Paz, y a los instrumentos internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas.	Participación activa y protagónica de los pueblos indígenas en un espacio amplio de participación ciudadana, para la reforma constitucional.	X	X		Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, gobiernos locales, organizaciones y movimientos sociales e indígenas, comunidades, autoridades indígenas ancestrales.			
3. Modificar las políticas públicas, así como las asignaciones presupuestarias, que garanticen la inclusión y corrijan las asimetrías de la población indígena y campesina.	Incorporar a las políticas públicas y el presupuesto nacional un enfoque de interculturalidad que impulse la progresiva igualación de los pueblos indígenas en el país.	X	X	X	Segeplán, Minfin y Congreso de la República.			
4. Fortalecer política, técnica y financieramente a la Codisra.	Efectivo cumplimiento de la política para la convivencia, la eliminación de la discriminación y el racismo.	X	X	X	Organismo Ejecutivo, Codisra, Congreso de la República.			

Acciones principales	Descripción	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
5. Formación para los servidores públicos con enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad. Para los funcionarios a cargo de mecanismos de diálogo y consulta, sensibilización sobre los orígenes y la naturaleza multicausal de los conflictos, la promoción de la convivencia intercultural y los derechos de los pueblos indígenas.	Generación de capacidades para la eliminación de las actitudes discriminatorias, racistas y patriarcales en la función pública. Generación de capacidades en los funcionarios públicos para promover una traducción que facilite la inteligibilidad de valores y discursos contrapuestos sobre el bien común, el interés nacional o el desarrollo.	X	X	X	Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial.			
6. Crear un espacio para la discusión de la pertinencia y enfoque de la regulación del derecho a la consulta previa, libre e informada, según las necesidades del país.	Debatir en consulta con los pueblos indígenas sobre lo estipulado en el Aidipi, en el Convenio 169, la Declaración de la ONU y la Declaración Americana sobre derechos de los pueblos indígenas.	X			Pueblos indígenas, Organismo Ejecutivo, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Trabajo, Organismo Legislativo.			
7. Implementar la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas y afrodescendientes sobre la base de estándares internacionales, como un mecanismo de prevención de conflictos en cada nueva licencia de autorización para la exploración o explotación de recursos naturales, mientras se cuenta con un consenso respecto de la normativa.	Implementar la consulta sobre toda medida administrativa y legislativa que afecte a los pueblos indígenas a través de los mecanismos de participación existentes. Los consejos de autoridades indígenas, las estructuras organizativas en el nivel municipal y las asambleas en el nivel comunitario, o los consejos de desarrollo urbano y rural en donde sean legitimados por la población, pueden ser una vía de participación.	X			Organismo Ejecutivo, Copadeh, pueblos indígenas, gobiernos locales, CDUR en el nivel local.			
8. Reformar la legislación conexa con el ejercicio del derecho a la consulta, por ejemplo, la Ley General de Electricidad (Decreto 93-96) y la Ley de Minería (Decreto 48-97), entre otras.	Cumplir con la obligación estatal de armonización del ordenamiento interno con instrumentos y estándares internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas.	X	X		Organismo Legislativo.			

Acciones principales	Descripción	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
9. Crear un mecanismo de diálogo para la mediación en los conflictos generados o agudizados por la falta de consulta y para la determinación de las reparaciones correspondientes. Promover que la prevención de conflictos se desarrolle desde las redes ya existentes desde los gobiernos locales, las autoridades ancestrales y el sistema de CDUR.	Identificar, más que los síntomas, las causas de la conflictividad. Antes del inicio de cualquier nuevo diálogo es recomendable revisar las experiencias anteriores y evaluar los logros y fallos de la institucionalidad a cargo del diálogo.	X	X		Organismo Ejecutivo, Copadeh, PDH, gobiernos locales, autoridades indígenas.			
10. Promover una cultura de legalidad en las empresas para el cumplimiento de principios ambientales como el de precaución y de los principios rectores de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos.	Reducir y mediar en la conflictividad socioambiental a partir del respeto y cumplimiento de los derechos humanos internacionalmente reconocidos.	X	X	X	Organismo Ejecutivo, Copadeh, sector empresarial.			
11. Incorporar el reconocimiento del pluralismo jurídico a nivel constitucional.	Reconocimiento de las jurisdicciones indígenas, estableciendo la coordinación y mecanismos concretos de intercambio y aprendizaje mutuo entre sistemas, en consulta con los pueblos indígenas.	X			Organismo Legislativo y pueblos indígenas.			
12. Formación y generación de capacidades en operadores de justicia y seguridad para la coordinación de sistemas de justicia, desde un enfoque intercultural y de derechos humanos.	Proceso dialógico e intercultural de coordinación del sistema oficial de justicia con los sistemas jurídicos indígenas, que tenga como base el aprendizaje mutuo entre sistemas.	X	X	X	Organismo Judicial.			

IV
Dimensión social

Introducción

La dimensión social constituye una introducción al amplio debate que se desarrolla en torno a temas básicos como la salud, la alimentación, la educación, el agua, la vivienda, un medio ambiente adecuado, la cultura y la migración, relacionados todos con los derechos humanos.

Se consideraron el Plan de Desarrollo *K'atun*: Nuestra Guatemala 2032, formulado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur) en el año 2014; la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas (ONU), a través de la cual se establecieron las metas nacionales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); los Acuerdos de Paz, en especial el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (Asesa) y el Acuerdo de Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas (Aidpi), en específico el inciso «G», relativo a la «Reforma Educativa» (URL y Minugua, 1997, p. 257).

El referente clave es la Constitución Política de la República que, en sus fines y deberes, señala que: «el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común» y «garantizarles a los habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona» (arts. 1 y 2). Las seis líneas estratégicas son las siguientes:

(1) **Población sana con cobertura universal, asistencia social y pertinencia cultural.** Se indaga en las condiciones para que el sistema de salud se fortalezca por medio de la rectoría del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), logrando las condiciones necesarias para incrementar su cobertura y la protección social de la población, tanto en previsión, como asistencia para lograr su bienestar. Uno de los desafíos es alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional de las poblaciones, ya que la desnutrición crónica infantil es preocupante.

(2) **Hambre cero, seguridad alimentaria y nutricional para toda la población.** Analiza los principales aspectos relacionados con esta problemática, y propone acciones encaminadas a erradicar el hambre y a crear las condiciones para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional para toda la población, en especial para la niñez, tal como lo exigen los ODS y sus metas. Un paso que se destaca en esta dirección es asegurar el presupuesto y la coordinación interinstitucional de todas las entidades públicas y privadas

(3) **Educación innovadora y de calidad para el trabajo, la convivencia, la paz y la inclusión social.** Identifica el rezago educativo en el país, el cual refuerza las diferencias sociales en la población. Se plantean acciones para mejorar el acceso y la calidad del sistema

educativo en el país, en la búsqueda de generar oportunidades y las competencias esenciales de los estudiantes que permitan la igualdad y el desarrollo.

(4) **La convivencia, la paz y la ciudadanía plena. Incluye la necesidad de promover las artes y la cultura para lograr un desarrollo pleno en la sociedad.** Incluye la necesidad de promover las artes y la cultura para lograr un desarrollo pleno en la sociedad. Se subraya que la dimensión social y cultural tiene un carácter dinámico en constante transformación que se construye mediante las diversas formas simbólicas de interacción en contextos interculturales. La mejora en la calidad de vida no podría verse completa para la sociedad si no se contempla el arte y la cultura en la vida de las personas.

(5) **Vivienda digna y en propiedad para todos los habitantes.** Analiza el déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo, que va en aumento y afecta a gran parte de los habitantes. Se propone estimular la participación de las instituciones gubernamentales, la sociedad civil e inversionistas, con la finalidad de brindar vivienda digna a la población.

(6) **Migración internacional y desplazamiento interno no forzado.** Expone los motivos por los cuales migra la población y describe las tendencias que se han identificado a partir de este fenómeno. Se indaga en las propuestas legales que se deben promover para mejorar las condiciones de todos los migrantes y se describen las sinergias que se pueden producir para el desarrollo específico en áreas que reportan mayores niveles de migración.

La dimensión social tiene un carácter dinámico, por tanto la transformación «necesita información que este disponible para todos» y generar análisis constantes sobre la realidad y sus fenómenos, a fin de retroalimentar e impulsar cambios en nuestras propias interpretaciones para propiciar el conocimiento científico (Arlés, 2011, pp. 41, 46).

1 Aspectos generales

Índice de desarrollo humano (IDH)

Un reto ineludible que tiene la sociedad guatemalteca es atender el bajo desarrollo humano, lo que implica una mejor calidad de vida, presente y futura, como se indica en la Declaración Universal de Derechos Humanos: «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, la salud, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios» (Asamblea General ONU, 1948, art. 25).

En el 2020, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Guatemala fue de 0.663, y lo situó en el puesto 127 del *ranking* internacional de 189 países evaluados, en una categoría media de desarrollo, muy por debajo de países de la región como Panamá, que se encuentra en el puesto 57 (0.815) y Costa Rica en el puesto 62 (0.810), ambos países con desarrollo humano alto, conforme al clasificador. Guatemala también se encuentra por detrás de El Salvador, que se sitúa en el puesto 124 (0.673), por delante de Nicaragua, en el puesto 128 (0.660), y de Honduras, que está en el puesto 132 (0.634). Conforme a estas mediciones, la esperanza de vida al nacer es de 74.3 años, la escolaridad esperada es de 10.8 años, aunque la escolaridad real es de 6.6 años promedio (PNUD, 2020, pp. 343-345).

Pobreza

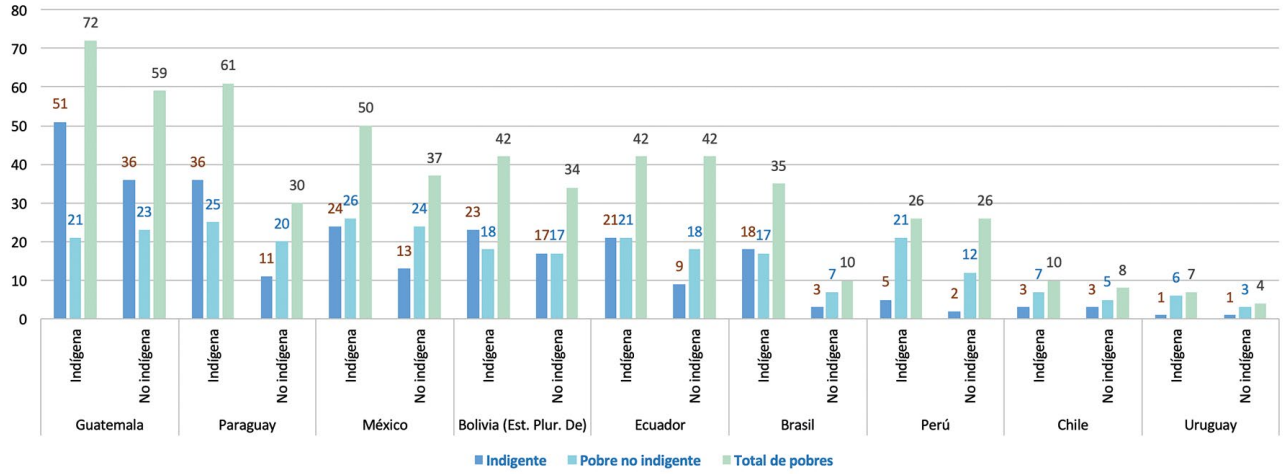
La pobreza representa una de las problemáticas a ser priorizadas en cualquier esfuerzo encaminado al desarrollo del país. El Asesa plantea desde sus considerandos, la necesidad de «superar las situaciones de pobreza, extrema pobreza, discriminación y marginación social y política que han obstaculizado y distorsionado el desarrollo social, económico, cultural y político del país y se han constituido como fuente de conflicto e inestabilidad» (URL y Minugua, 1997, p. 281).

Con relación a la pobreza, la Cepal (2019a), indica:

> Cerca de la mitad de la población de los países del norte de Centroamérica (NCA) vive en situación de pobreza, y entre un 12 % y un 19 % sufre de pobreza extrema. Los niveles en las zonas rurales son críticos: en Guatemala, el 77 % de la población rural vive en situación de pobreza. Este porcentaje alcanza el 82 % en Honduras y se reduce a un 49 % en El Salvador.
>
> La pobreza afecta a la población indígena o afrodescendiente en mayor medida que al resto de la población. De acuerdo con los últimos datos disponibles sobre Guatemala, en el 2014, la pobreza afectaba al 70 % del primer grupo, mientras que solo el 38 % de la población del segundo grupo era pobre (p. 66).

En términos generales, la población indígena en Latinoamérica presenta los peores indicadores, como se puede apreciar en la figura 72; aunque Guatemala refleja mayormente la desigualdad desde el punto de vista étnico.

Figura 72
Tasa de pobreza de la población indígena y la población no indígena, nueve países, 2014



Fuente: elaborado con base en Cepal (2016, p. 30).

En el año 2000, Guatemala se comprometió, junto a otros 188 países miembros de la ONU, a dirigir sus esfuerzos al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) establecidos durante la Cumbre del Milenio. Entre estos se encontraba la reducción de la pobreza para 2015. Sin embargo, el país tuvo magros avances en su cumplimiento:

> De los indicadores que tuvieron una meta definida para el año 2015 (24 de los 66 reportados por el país), solamente en un 25 % [24] se logró cumplir la meta; otro 12.5 % estuvo muy cerca de cumplirla, mientras que en el resto (62.5 %) no se cumplieron. Para el resto de indicadores (42), –para los cuales no se difinió una metas–, solamente el 44 % de los indicadores se cumplió o presentó una evolución positiva, el restante 9 % evidenció estancamiento. El 29% de estos indicadores mostró involución, mientras 7 % (3 indicadores) no se pudo establecer tendencia (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia [Segeplán], 2017, pp. 15-16).

Pese a los resultados obtenidos con los ODM, el Gobierno asumió el reto de sumarse al logro de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, donde se reconoce que el mayor desafío es la erradicación de la pobreza, sin lo cual no puede haber desarrollo sostenible.

La Agenda plantea 17 objetivos centrados en la persona y sus derechos, especialmente en las más vulneradas y marginadas. Cada ODS tiene metas (169 en total), con sus respectivos indicadores indicadores (230) como: luchar contra la pobreza, reducir las desigualdades y acelerar el crecimiento económico. En estos indicadores se incluye la dimensión ambiental-natural, pues el logro de tales objetivos debe ser compatible con la preservación del medio ambiente.

En ese sentido, y sobre la base de lecciones aprendidas, en el país se han realizado un conjunto de acciones encaminadas a viabilizar el cumplimiento de los ODS. Entre otras:

(1) Se realizó un proceso de socialización y apropiación por parte de las diversas dependencias de Gobierno, así como del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur) que, con el acompañamiento de Segeplán, se ha puesto a la cabeza para orientar las políticas, estrategias, planes y acciones que contribuyan a alcanzar los ODS.

(2) Se ha identificado la carencia de información necesaria para reportar el avance de indicadores y se ha conformado una comisión que dará seguimiento a este tema.

(3) Se ha realizado un proceso de priorización y articulación de las metas de los ODS con el Plan y la Política Nacional de Desarrollo *K'atun: Nuestra Guatemala 2032* (Segeplán, 2017, pp. 7-8).

En el ejercicio de priorización de la Agenda 2030, se consideraron las circunstancias del país. La Agenda priorizada está integrada por 17 objetivos y 129 metas (76 %), 73 corresponden a metas estratégicas y 56 a metas vinculadas con los mecanismos de implementación. Asimismo, se consideraron 200 indicadores (70 %). El seguimiento es uno de los mayores desafíos que enfrenta el país, por la falta de información relacionada con los indicadores. Luego del avance y resultados que se alcancen con la Agenda priorizada, se podrán incorporar las metas que no fueron favorecidas.

Además, se deben tener en cuenta los efectos que la covid-19 está teniendo en el cumplimiento de los ODS, algunos de los cuales se recogen en el figura 73.

Otro de los problemas es la alineación de las políticas públicas (transversales, sectoriales, institucionales y territoriales) a las prioridades nacionales de desarrollo, las cuales deberán vincularse con la planificación y el presupuesto de todas las entidades del Estado. Un reto para la consecución de las metas es la coordinación intra e interinstitucional y las alianzas locales, regionales y nacionales con la sociedad civil, el sector privado, el Congreso de la República, los órganos de justicia y la cooperación internacional. La obtención de los resultados esperados con la priorización implica un desafío histórico para el fortalecimiento del sistema tributario, la mejora del gasto, la transparencia y la rendición de cuentas, además de fortalecer el Sistema Nacional de Información.

En aras de aportar en esta discusión, el Idies-URL realizó una estimación de los niveles de pobreza del país, guiados por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI),[71] que permite establecer los niveles de pobreza de forma multidimensional, no solo a través de los ingresos anuales de un hogar, brindando una perspectiva más completa sobre la magnitud de este problema. Los resultados de esta estimación se observan en la tabla 21.

[71] El método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) fue introducido por la Cepal en los años 1970 y 1980. Este identifica y cuantifica los hogares que no logran cubrir una serie de necesidades consideradas básicas e indispensables, según los estándares de bienestar universalmente aceptados, bajo los preceptos de dignidad y de derechos humanos. El método está restringido por la información recogida por la fuente de información utilizada, por lo que suele limitarse a la medición de las siguientes necesidades: 1) Acceso a vivienda con un estándar mínimo de habitabilidad (calidad de vivienda y hacinamiento); 2) Acceso a servicios básicos que garanticen un nivel sanitario adecuado (origen y abastecimiento de agua y acceso a servicios sanitarios); 3) Acceso a educación básica (asistencia escolar); y 4) Capacidad económica para alcanzar niveles mínimos de consumo (precariedad ocupacional) (Feres y Mancero, 2001, p. 10).

Tabla 21
Datos de pobreza por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas, 2018

Clasificación	Población	Porcentajes
No pobre	5 815 262	39.1
Pobreza total*	9 042 272	60.9
Pobre no extremo	4 611 310	31.0
Pobre extremo	4 430 962	29.8
Población total**	**14 857 534**	**100**

Nota. * la pobreza total es la suma de pobre no extremo y pobre extremo; ** no se toma en cuenta a 43 752 personas que viven como indigentes, en la calle, o están institucionalizadas. Fuente: elaboración propia con base en el Censo 2018 (INE, 2019b).

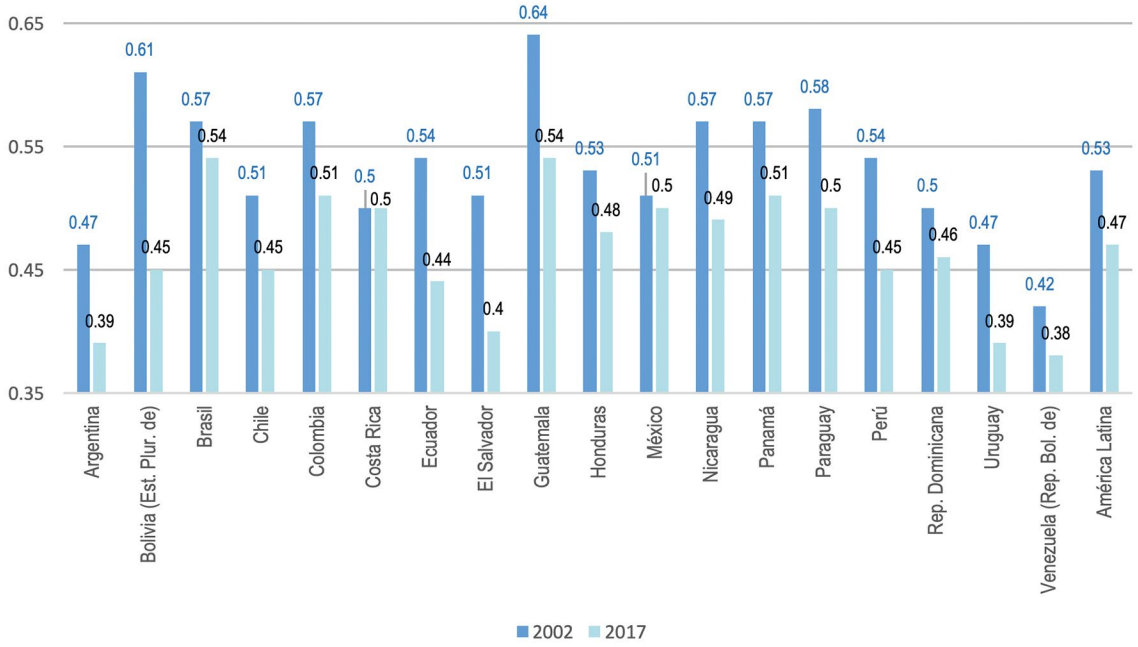
En el contexto de la crisis desatada por la covid-19, diversos organismos internacionales han realizado análisis y proyecciones sobre el impacto en diversos indicadores. Por ejemplo, el Banco Mundial (BM) señala que, dada la contracción de la economía mundial, se espera que los efectos sociales sean sustanciales, aumentando las vulnerabilidades existentes. Ello resultaría en que la pobreza total aumente en seis puntos porcentuales, es decir, aproximadamente un millón de guatemaltecos no lograrían satisfacer sus niveles de consumo, haciéndolos caer en la pobreza. Todo esto dependiendo de la profundidad y la duración de la crisis sanitaria, además de la velocidad de la recuperación económica (BM, 2020d, párr. 11).

Desigualdad

Además de los niveles de pobreza, otra variable examinada fue la de desigualdad. Para medir esta variable, uno de los métodos más utilizados es el coeficiente de Gini. Este mide la concentración de ingresos y expresa los resultados en valores entre 0 y 1, siendo 1 la máxima desigualdad.

Los países del norte de Centroamérica se caracterizan por presentar una elevada y persistente desigualdad en la distribución del ingreso. Para el 2017, Guatemala presentó un coeficiente de Gini de 0.54, que es uno de los peores del mundo y de América Latina, como se observa en la figura 73.

Figura 73
Índice de desigualdad de Gini, América Latina, 18 países, 2002-2017



Fuente: elaboración propia con base en Cepal (2019b, p. 18).

Las mediciones de la Cepal sobre la distribución del ingreso reportan:

> En Guatemala, el 20 % más rico de la población concentra más de la mitad del ingreso (50.7 %). Le sigue Honduras, país que también presenta una fuerte desigualdad, ya que el 20 % más rico concentra el 47 % del ingreso, teniendo el coeficiente muy similar al de Guatemala. El Salvador y México cuentan con niveles ligeramente inferiores, pero su desigualdad también es alta (Cepal 2019a, p. 65).

Análisis FODA

Este análisis fue elaborado como punto de partida para plantear seis líneas estratégicas y 57 acciones, impronta que requiere un esfuerzo sistemático, que vincule la actualización de las bases de datos sobre las necesidades de la población, el conocimiento actualizado de los cambios sociales y culturales, y de la realización política y de apoyo financiero a la construcción de programas que impulsen la salud, la educación, la vivienda, la atención a la población migrante y, la cultura y el arte.

Principales **fortalezas**:

- Amplia población joven en edad de trabajar.
- La sociedad civil ha generado propuestas concretas de transformación.
- La diversidad sociocultural es fuente de conocimientos y riqueza cultural.
- Surgimiento de diversas sociedades de gestión colectiva y asociaciones legalmente constituidas que respaldan el trabajo artístico y el respeto del derecho de autor.
- Amplia legislación y políticas públicas culturales surgidas desde el consenso con actores claves en el sector.

Principales **oportunidades**:

- Guatemala es la economía más grande de Centroamérica.
- País de origen, tránsito, destino y retorno de población.
- Un porcentaje de las remesas es destinado a la compra, construcción y mejora de las viviendas. Alto nivel de organización comunitaria.
- Una cuarta parte de los jóvenes varones retornados hablan inglés y muchos regresan con nuevas habilidades aprendidas.
- El diseño de la Cuenta Satélite de Cultura en Guatemala como vía para demostrar el aporte del sector a la economía nacional.

Principales **debilidades**:

- Se tienen los mayores niveles de desigualdad del continente.
- La movilidad social es muy rígida.
- Precaria inversión en la infraestructura del sistema de salud y educación.
- No toda la población tiene acceso al sistema de salud y al sistema educativo.
- Altos índices de desnutrición crónica en niños menores de 5 años.
- Baja escolaridad promedio de la población.
- El presupuesto destinado a la educación es bajo.
- Alto déficit de viviendas, especialmente entre la población en situación de pobreza y pobreza extrema.
- Los programas sociales tienen poca continuidad, especialmente entre un período de gobierno a otro.
- Gran parte de los migrantes se encuentran en situación irregular.
- Hay un subregistro de casos de migración.

Principales **amenazas**:

- Los sistemas de salud y educación no están preparados para enfrentar las nuevas condiciones provocadas por la pandemia de la covid-19.
- La industria del tráfico de personas se ha consolidado.
- Políticas migratorias más estrictas, resultando en eventos de deportación constante y en crecimiento.
- Movilidad humana interna por violencia, crimen organizado y eventos naturales.
- Alto nivel de actividades ilícitas, crimen organizado transnacional (narcotráfico, maras).
- Eventos naturales y cambio climático más frecuentes e intensos que afectan especialmente a la población más vulnerable, a sus viviendas, cosechas, acceso a servicios básicos, entre otros, teniendo como una de sus consecuencias la migración.

2 Marco estratégico

2.1 Población sana

El despliegue de las condiciones físicas y cognitivas definen la productividad y el bienestar de una población. La inversión que se realiza en los sistemas públicos y universales de salud es clave para mantener este cometido, mientras que la nutrición de los habitantes determina en buena medida el desarrollo de capacidades intelectuales y motoras que se traducen en bienestar.

El sistema público de salud enfrenta múltiples desafíos, destacando su fragmentación y la débil rectoría del MSPAS, la inversión limitada, el deterioro del nivel primario y la falta de estrategias de prevención. Aunado a lo anterior, la infraestructura es precaria y se encuentra deteriorada, hay falta de personal y de medicamentos, y la calidad de atención es inadecuada.

Otro factor a considerar en salud de la población es la deficiente cobertura de agua potable y saneamiento, y la calidad de los servicios. Tal como lo afirma la dimensión ambiental-natural más adelante, solo el 10 % de las aguas residuales reciben tratamiento. Las estadísticas disponibles confirman que la extensión de la cobertura del servicio de agua potable y saneamiento vino en declive del 2001 en adelante, registrando apenas un aumento del 6.1 % de 2000 a 2006, pasando del 72.6 al 78.7 % y un estancamiento desde ese entonces hasta 2014 (77.8 %) (INE, 2015a, p. 44).

2.1.1 Sistema de salud

La salud, como derecho humano, se encuentra reconocida en instrumentos internacionales ratificados por Guatemala, entre los que destacan:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos, que indica que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure salud y bienestar (Asamblea General ONU, 1948, art. 25).
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), establece que los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a la salud física y mental, previendo como medidas:

  > a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento de la higiene en el trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad (Asamblea General ONU, 1966, art. 12).

- La Agenda 2030 para el desarrollo sostenido (Asamblea General ONU, 2015b), incluye como objetivos lograr la seguridad alimentaria y garantizar la vida sana, entre otros. Indica que cada Estado miembro fijará sus propias metas nacionales. En el caso de Guatemala, estos objetivos se encuentran enmarcados en la planificación a largo plazo del Plan K'atun, que establece las pautas de las acciones del Estado hasta el 2032.

La Constitución Política dedica la sección séptima, del capítulo dos, a los derechos sociales a la salud, seguridad y asistencia social (arts. 93-100). Establece que el goce de la salud es un derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna (art. 93); que es obligación del

Estado velar por la salud y asistencia social de los habitantes (art. 94); que es un bien público, y que todas las personas e instituciones están obligadas a velar por su conservación (art. 95). El Código de Salud, en su artículo 4, indica que el Estado, a través del MSPAS y demás instituciones, garantizará la prestación de servicios de salud a todos los guatemaltecos de forma gratuita. Sin embargo, los distintos indicadores en torno al acceso a la salud en el país muestran que este derecho no está garantizado para toda la ciudadanía.

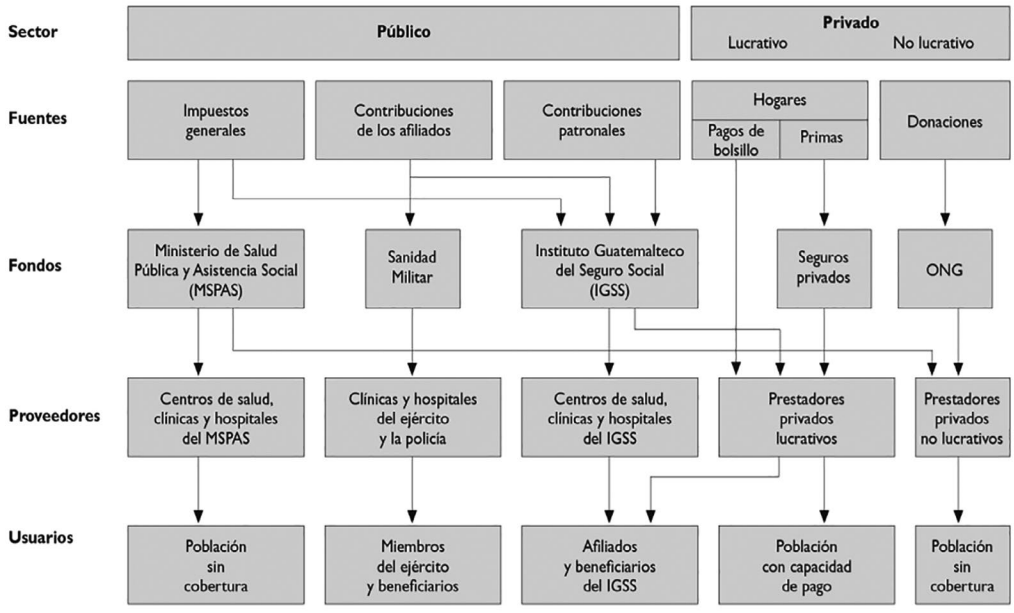
2.1.1.1 Rectoría y subsistemas

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2005), un sistema de salud es la suma de todas las organizaciones, instituciones y recursos que tienen como objetivo principal mejorar la salud (párr. 1). El artículo 4 del Código de Salud (Decreto Legislativo 90-97) define al MSPAS como el ente rector de la salud en el país.

> Sin embargo, el sistema de salud de Guatemala se caracteriza por estar segmentado en varios subsistemas (público, seguridad social y privado), que brindan atención a diferentes grupos poblacionales según sus características económicas y sociales (particularmente categorizado por su capacidad de pago). La infraestructura para prestar los servicios de salud no ha crecido al ritmo demandado por la población (CIEN, abril, 2019, p. 4).

En el figura 74 se muestra la composición del sistema nacional de salud.

Figura 74
Composición del sistema de salud en Guatemala, 2011



Fuente: Becerril-Montekio y López-Dávila (2011, p. 198).

Según Becerril-Montekio y López-Dávila (2011):

> El sistema de salud público, a través del MSPAS cubre el 70 % de la población, pero únicamente tiene seguridad social el 17.45 % de población a través del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS),

> mientras que Sanidad Militar (Ministerio de la Defensa y Ministerio de Gobernación) atiende al 0.5 % de sus integrantes. Por otro lado, el subsistema privado atiende al 12 % de la población, que comprende a segmentos poblacionales con características económicas y sociales diferentes, con una capacidad de pago diferenciada (p. 198).

Los subsistemas a su interior también están fragmentados, «con prestadores múltiples, bajo esquemas diversos, lo cual resulta en duplicidad de funciones y serias deficiencias» (CIEN, abril de 2019, p. 10). Un desafío por enfrentar que contribuya a tener una población sana en el país y mejorar el desempeño de los servicios de salud, lo constituye el fortalecimiento de la rectoría del MSPAS. La emergencia sanitaria provocada por la covid-19 y las medidas tomadas por el Ejecutivo, fortalecieron coyunturalmente su rectoría, además, de evidenciar y reconocer por las autoridades las deficiencias y necesidades de la cartera de servicios de salud nacional.

2.1.2 Indicadores de salud

En los últimos 30 años, Guatemala ha mejorado sus indicadores de salud, los que se evidencian en los resultados de las seis encuestas nacionales de salud materno infantil (MSPAS, INE y Segeplán) (tabla 22). Se observa reducción de la tasa de mortalidad infantil, que pasó de 73 por cada mil nacidos vivos en 1987 a 28 en 2014/2015; mientras que la tasa de mortalidad de la niñez se redujo de 109 por cada mil nacidos vivos a 35 en el mismo periodo. La cobertura de vacunación en niños menores de dos años se amplió, ya que la proporción de niños entre 12 y 23 meses con carné de vacunación se incrementó de un 55.5 % en 1987 a 90.9 % en 2014/2015, aunque no todos cuentan con el paquete completo de vacunación para su edad (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Instituto Nacional de Estadística y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia [MSPAS, INE y Segeplán], 2015, p. ix).

Tabla 22
Evolución de indicadores básicos de salud materno-infantil seleccionados, 1987-2014/15

Indicador/año	1987	1995	1998/99	2002	2008/09	2014/15
Tasa de mortalidad infantil (Número por cada 100 000 nacidos vivos)	73	51	45	39	30	28
Tasa de mortalidad en la niñez (Número por cada 100 000 nacidos vivos)	109	68	59	53	40	35
Atención de médico y enfermera durante el parto (porcentaje)	29.2	34.8	40.6	41.4	51.3	65.6
Niños y niñas entre 12 y 23 meses de edad con carné de vacunación (porcentaje)	55.5	54.2	68.4	68.6	85.5	90.9
Niños y niñas entre 12 y 23 meses de edad que han recibido todas las vacunas (porcentaje)	24.7	42.6	59.5	62.5	71.2	59.0

Fuente: elaboración propia con base en el MSPAS, INE y Segeplán (2015, p. ix).

Sin embargo, se enfrentan desafíos e inequidades en el acceso a los servicios de salud, en particular cuando se comparan los estratos socioeconómicos, las áreas geográficas y residencia, y los grupos étnicos (Sánchez, Scott y López, 2016, pp. 50-51).

De acuerdo con el MSPAS, INE y Segeplán (2015), la tasa de mortalidad en la niñez es 250 % mayor en el quintil 1, respecto al valor del quintil 5 (56 y 20 muertes por 100 000 nacidos respectivamente);

en tanto que el cotejo entre zonas de residencia muestra un valor 50 % mayor en las zonas rurales con respecto al valor en áreas urbanas (p. 32). El 73 % de todas las muertes maternas en el país son mujeres indígenas, quienes tienen el doble de probabilidad de dar a luz sin la asistencia de un médico respecto a los partos en mujeres no indígenas (CIEN, abril, 2019, p. 3). Los datos muestran que los niveles más bajos del gasto total en salud per cápita coinciden con las regiones con las mayores tasas de mortalidad materna (Ávila *et al.*, 2015, p. xii).

Los avances registrados requieren aún grandes esfuerzos para cerrar la brecha en cuanto al rezago que muestra Guatemala respecto a los demás países latinoamericanos. La tasa promedio de mortalidad materna en Latinoamérica era de 87 por cada 100 000 nacimientos en 2013, alrededor de un 20 % menos que el valor reportado por Guatemala en 2015, que fue de 108 (MSPAS, 2017b, p. 34).

El país presenta una elevada carga de morbilidad vinculada a enfermedades transmisibles, maternas, neonatales y relacionadas con la nutrición; estas representan el 35 % del total de la morbilidad mientras que en la región llegan en promedio al 15 %, en donde pesan más las enfermedades no transmisibles (Ávila *et al.*, 2015, p. 6).

> La prevalencia de anemia a nivel nacional, en niñas y niños de seis a 59 meses de edad es de 32 por ciento. Según los grupos de edad, las mayores prevalencias de anemia se presentan en el grupo de seis a ocho meses de edad (71 por ciento), de nueve a 11 meses (70 por ciento) y de 12 a 17 meses (58 por ciento) (MSPAS, INE y Segeplán, 2017, pp. 318, 320).

El embarazo adolescente continúa siendo una preocupación nacional, debido a que este puede tener impacto en la salud de la madre y del niño. Según los datos de la MSPAS, INE y Segeplán (2014/2015):

> Una de cada cinco mujeres de 15 a 19 años ha tenido hijas e hijos o ha estado embarazada. Del total (21 por ciento) de mujeres adolescentes alguna vez embarazadas, el 16 por ciento son mujeres que ya han sido madres y el 5 por ciento están embarazadas actualmente. El porcentaje de mujeres alguna vez embarazada varía entre 6 por ciento en las más jóvenes (15 años) y 41 por ciento entre las de mayor edad (19 años). El porcentaje de mujeres de 15-19 años alguna vez embarazadas se asocia directamente con el lugar de residencia, siendo este indicador de 16 por ciento en áreas urbanas y de 24 por ciento en áreas rurales. La maternidad en la adolescencia también se asocia directamente con el nivel de pobreza, el origen étnico y la educación. El riesgo de una adolescente de quedar embarazada es 7 veces superior en las mujeres sin educación en comparación con aquéllas que tienen educación superior, y de 3 veces superior cuando se relacionan a las mujeres del quintil inferior con las del quintil superior (MSPAS, INE y Segeplán, 2015, pp. 17, 19).

Estos datos, sumados a la elevada prevalencia de desnutrición crónica infantil en el país (se discute en la sección siguiente), evidencian la necesidad de mejorar y fortalecer el sistema para garantizar el derecho a la salud de la población guatemalteca.

2.1.3 Infraestructura y recurso humano

Con relación a la densidad del Estado, el informe nacional de desarrollo 2009-2010, destaca que la segunda cartera con mayor presencia fue el MSPAS (PUND, 2010. p. 130). En el 2015, este reportó la existencia de 29 direcciones de áreas de salud que administran y supervisan los centros y puestos de salud de sus distritos.

> Contaba con una red de servicios de 1542, distribuidos en 1165 puestos de salud, 278 centros de salud tipo «B», 55 centros de salud tipo «A» y 44 hospitales. Los hospitales reportan directamente al nivel

> central, considerándose unidades administrativas. El IGSS estaba constituido por 11 puestos de salud, 45 consultorios, 3 salas anexas y 24 hospitales (MSPAS, 2018, p. 60).

La salud mental en Guatemala ha tenido poca atención e inversión, actualmente solo se tiene un hospital que presta este tipo de servicio a nivel nacional.

> La normativa 20-2016 del MSPAS definió que la densidad de centros de salud por 10 000 habitantes es de 1; con base en esa meta, se estimaba que es necesario contar con 809 centros de salud. En el caso de los puestos de salud, debería ser de 1 por 5000 habitantes; con base en la meta, se estimaba que era necesario contar con 2087 puestos. Los hospitales están concentrados en el departamento de Guatemala. Las clínicas y consultorios privados se concentran en el departamento de Guatemala y las áreas urbanas de Quezaltenango y Alta Verapaz, con un número de 3969 en el 2015 (MSPAS, 2018, p. 60).

El Plan Estratégico Institucional del MSPAS (2018-2032), indica que:

> Los puestos de salud por habitante en 2016 a nivel nacional fue de 0.4 puestos por 5000 habitantes. De los centros de salud fue de 0.4 centros de salud por 20 000 habitantes. Los hospitales contaban con 7183 camas, lo que representa 0.44 camas por mil habitantes. Del total, 47 % de las camas se ubican en dos departamentos: Guatemala (38 %) y Sacatepéquez (9 %), los restantes 20 departamentos aportan un porcentaje promedio de 3 %. Según la densidad por 1000 habitantes, solo Sacatepéquez alcanza el estándar de una cama por mil habitantes, el resto no alcanza dicho estándar y varía entre un valor máximo de 0.82 a un valor mínimo de 0.15 (p. 63).

Según la OMS (15 de noviembre de 2020), la falta de personal, junto a las carencias de entrenamiento y preparación, constituyen los principales obstáculos para que el sistema de salud responda con eficacia a las necesidades de la población. En 2014, el MSPAS contaba con 5216 médicos, esto es, 3.3 médicos por cada 10 000 habitantes. Para cumplir con los estándares internacionales (23 médicos, enfermeras y parteras por cada 10 000 habitantes) son necesarios 10 591 médicos para el número de población estimada para ese año.

La falta de infraestructura y recurso humano para la atención son causas principales para no acudir a los servicios de salud pública, lo que conduce a la búsqueda de un servicio privado que representa gastos y endeudamiento para los hogares.

2.1.4 Financiamiento

El financiamiento de la salud representa otro desafío para una población sana. De acuerdo con Ávila *et al.* (2015):

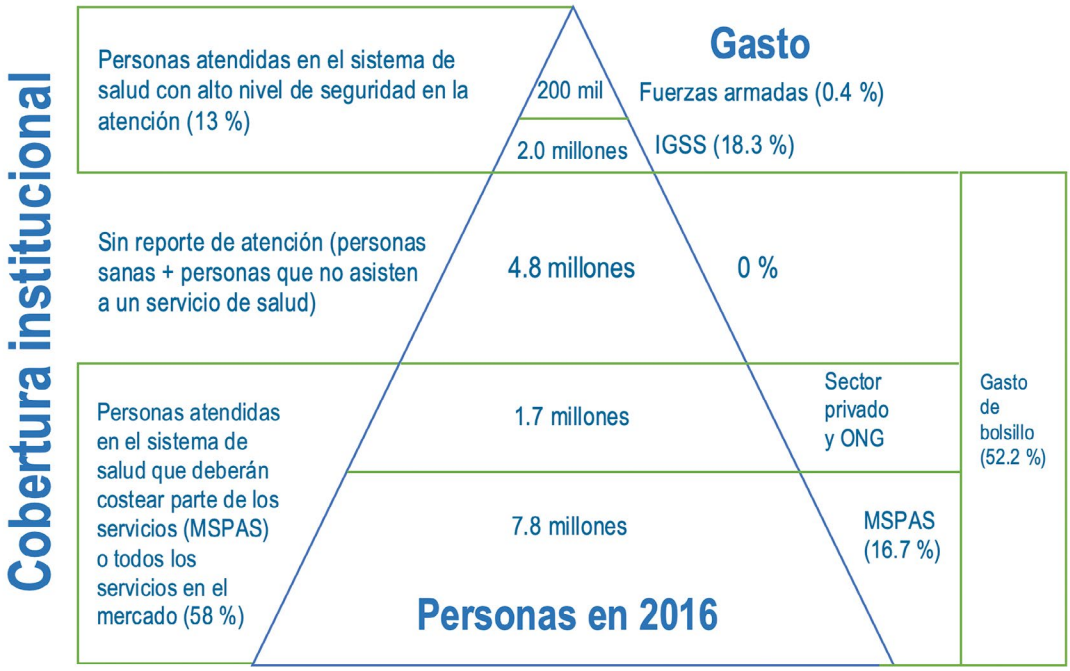
> El gasto de recursos gubernamentales por persona en Guatemala es de $176 en Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), el más bajo en Centroamérica, donde el promedio regional es de $436 en PPA, lo que redunda en la falta de acceso a servicios adecuados (principalmente en el área rural), pobres niveles de atención en los puestos de salud rurales, falta de sistemas de referencia y frecuentes desabastecimientos de medicamentos y otros suministros básicos (p. xix).

Esta situación conlleva a que el gasto en salud esté dominado por el gasto privado, el cual representó el 65 % del gasto total en salud del país en 2017. El 83 % de ese gasto privado correspondió a gasto de bolsillo, asumido en su mayoría por cada guatemalteco que asiste a este sector, lo cual es preocupante tomando en cuenta que más de la mitad de la población se encuentra en condiciones de pobreza o pobreza extrema.

El estudio «Mejor gasto para mejores vidas» del Banco Interamericano de Desarrollo, indica que Guatemala ocupa el puesto 69 de 71 países en gasto eficiente en salud; siguiendo la llamada «ley de Wagner, a medida que aumenta el PIB per cápita, el gasto público tiende a elevarse, tanto en el margen extensivo (aparecen actividades y servicios nuevos) como en el margen intensivo (se amplían las actividades y servicios existentes)». Guatemala actualmente tiene niveles de gasto público inferiores a los pronosticados de acuerdo con los niveles de desarrollo (BID, 2018, pp. 1, 4, 5, 275).

En la figura 75, se observa cómo se financió el sistema de salud en el año 2016 y muestra la importancia del gasto de bolsillo en el gasto total de salud en el país (el 52.2 %). El gasto de bolsillo es erogado directamente por los hogares e incluye los pagos hechos en el sector privado de salud, los pagos a ONG proveedoras de servicios de salud y los gastos complementarios a los servicios del MSPAS, ya que los pacientes asumen parte del costo del tratamiento institucional y la compra de equipo médico de apoyo (MSPAS, 2017a, p. 6). Los gastos realizados por el MSPAS son cuatro veces menores al gasto privado y se utiliza para atender al 83 % de la población guatemalteca, lo que ilustra claramente la grave inequidad en financiamiento de la salud (Ávila *et al.*, 2015, p. xix).

Figura 75
Estructura del gasto total y privado en salud, 2016



Fuente: MSPAS (2017a, p. 6).

El sistema de salud del país «no cuenta con la cantidad y calidad de recurso humano necesarios para afrontar los desafíos planteados» (CIEN, abril de 2019, p. 37) por las necesidades y demandas de la población guatemalteca en tiempos normales. Por la pademia de la covid-19, esta se vio rebasado y las falencias fueron notorias, especialmente en infraestructura, equipo y personal, a lo que hay que unirle los lentos procesos administrativos para la ejecución del gasto.

Se estima que en el país se cuenta con menos de 1 médico por cada 1000 habitantes (Marroquín, 22 de abril de 2020, párr. 1), y que ostenta la densidad de trabajadores de la salud más baja a nivel

centroamericano, con 12.5 por 10 000 habitantes (Ávila *et al.*, 2015, p. 86). Según la OMS (s. f.), el estándar internacional se sitúa en 23 profesionales de salud por cada diez mil habitantes.

El ritmo de incorporación técnico profesional de personal de salud es lento y está distribuido de manera inequitativa:

> Según el MSPAS, en 2015 se graduaron 19 566 médicos en el país; y la evolución de los egresados de las principales áreas de formación para los profesionales y técnicos de salud fue de 4771 en 2011 a 4116 en 2015 (las auxiliares de enfermería representaron el 53.7 % en 2011 y el 41.2 % en 2015). Lo anterior implica una densidad de graduados de 146.4 por 100 000 habitantes (CIEN, abril de 2019, p. 34).

Con una densidad de 25.7 trabajadores de salud por cada 10 000 habitantes en áreas urbanas, y tan sólo 3.0 por cada 10 000 en las áreas rurales (Ávila *et al.*, 2015, p. xii).

En términos generales, se observa que el MSPAS tiene concentrados sus «recursos financieros, humanos y de infraestructura en las áreas urbanas, principalmente en la zona metropolitana y en algunas cabeceras departamentales» (Alianza por el Acceso Universal a la Salud [Accesa], 2015, p. 16). A esta realidad se suman las dificultades que existen para contar con personal de salud que hable los idiomas mayas, y la proliferación de mecanismos de contratación temporal que originan una fuerte rotación del personal poco transparente, y la falta de sostenibilidad en los servicios prestados.

Lo anterior plantea una revisión de la forma cómo se ha realizado la asignación presupuestaria. La mayor asignación e inversión debe realizarse en aquellas poblaciones que muestran menos capacidad económica para reaccionar a las enfermedades. Esta priorización evita que la enfermedad provoque gastos a las familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema, a la vez, favorece el cumplimiento del ODS 3 «Salud y bienestar». Así mismo, deben impulsarse y fortalecerse los programas de salud preventiva en coordinación con los gobiernos locales, sistema de consejos de desarrollo y las diferentes instancias de gobierno con presencia y atención comunitaria en el territorio.

Otra desventaja que presenta el sistema de salud pública, debido al déficit de financiamiento, es el bajo desarrollo en infraestructura e inversión en equipos. Accesa describe que «los bienes del sistema se caracterizan por ser equipos obsoletos con falta de mantenimiento que, sumado al personal insuficiente y los procedimientos inefectivos, evidencian aún más la necesidad de mejorar el sistema» (2015, p. 44).

Esta falta de acceso al sistema de salud público y la baja calidad en los servicios que brinda, refuerzan las diferencias sociales que vive la población, pues solamente aquella con la capacidad económica puede acceder a los mejores servicios. Estas se han manifestado aún más, debido a la pandemia de la covid-19. La falta de protección social se ha puesto de manifiesto, pues los pacientes que han resultado positivos y han desarrollado síntomas graves no logran recibir la atención que necesitan, a pesar de los esfuerzos realizados por el Estado para superar la crisis.

El sistema de salud muestra deficiencias para responder adecuadamente ante este tipo de emergencias.

> En 30 años la población del país se ha duplicado. En ese mismo período solo se ha construido un hospital de referencia, es decir, con especialidad. En el 2020 se cuenta con 45 hospitales nacionales y 8453 camas, es decir, una cama por cada 2000 habitantes, según la información recabada por el Incyt-URL e Iecis-URL (Zurita, *et al.*, 13 de mayo de 2020).

Incluso los departamentos con más camas como Sacatepéquez y Guatemala presentan estadísticas preocupantes, con apenas 1.06 y 1.04 camas por cada 1000 habitantes, respectivamente. Por otra parte, se enfrentan desafíos importantes con respecto a la calidad de la infraestructura. De acuerdo con el CIEN, los servicios del primero y segundo nivel de atención cuentan con infraestructura en muy malas condiciones, entre los que destacaban «449 puestos de salud con filtraciones, 402 puestos de salud sin servicio de agua, 54 con drenajes hacia la calle y 235 puestos de salud que no contaban con el servicio de energía eléctrica» (CIEN, abril de 2019, p. 46).

A partir de lo anterior, es evidente la necesidad de coordinar esfuerzos interinstitucionales, municipalidades, sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, y sector privado para mejorar los servicios de salud, y aumentar el acceso y la cobertura del sistema para todos los habitantes del país. De igual forma, estos procesos se pueden acelerar a través de la unión de iniciativas comunitarias que ya operan en la región, como ONG nacionales e internacionales y grupos de comadronas, para integrar los conocimientos ancestrales en salud, promoviendo la inclusión.

Población sana con cobertura universal, asistencia social y pertinencia cultural

Resultado esperado. Un sistema de salud integrado, descentralizado, equipado y abastecido, que garantiza la salud y asistencia social a todos los habitantes, con calidad y pertinencia cultural.

Objetivo 1: Fortalecer el MSPAS, devolviéndole la rectoría del sistema y aumentando la cobertura de la población a la que atiende.

Objetivo 2: Mejorar la capacidad y la calidad del sistema, aumentando sus recursos y uniendo esfuerzos interinstitucionales y con la sociedad civil.

Acción principal	Finalidad	Plazo para ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Incrementar gradualmente el presupuesto asignado al MSPAS, hasta llegar al 6 % del PIB.	Ampliar la cobertura de salud para la población, con incremento de la inversión en infraestructura física y de equipos.	X	X	X	Minfin, MSPAS, Congreso de la República.			
2. Recuperar la rectoría del MSPAS para que ejerza como conductor, coordinador y regulador del sistema nacional de salud.	Generar un sistema de salud eficiente, que persigue proveer de servicios de salud universal en todo el país, basado en resultados y rendición de cuentas.	X	X		MSPAS, Gobierno Central.			
3. Definir el modelo de atención en salud preventiva y salud integral con la participación ciudadana y entidades descentralizadas.	Focalizar recursos en la prevención de enfermedades crónicas y endémicas.	X	X		MSPAS, municipalidades, consejos de desarrollo urbano y rural, organizaciones que trabajen en salud y comadronas.			
4. Formular estrategias alternativas que tomen en cuenta el contexto y los conocimientos locales.	Vincular prácticas eficaces de medicina ancestral con el sistema sanitario público.	X	X		MSPAS, municipalidades, organizaciones que trabajen en salud, comadronas y sabios mayas.			

Acción principal	Finalidad	Plazo para ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
5. Implementar estrategias y políticas para la gestión, acceso, selección, uso racional y de calidad de los medicamentos.	Asegurar medicamentos accesibles a la población, que incluyan controles de calidad.	X	X		MSPAS, IGSS, Congreso de la República.			
6. Descentralizar los recursos del sistema de salud para brindar mejor atención en las zonas más vulnerables social y climáticamente.	Focalizar los mayores esfuerzos en territorios con vulnerabilidades en torno al cambio climático.	X	X		MSPAS, Minfin, Segeplán, Mides.			
7. Establecer procesos que garanticen la información confiable, única, oportuna, con criterios compartidos y transparencia.	Fomentar y fortalecer la rendición de cuentas con la posibilidad de fiscalización y auditoría por parte de la sociedad civil.	X	X		MSPAS, Minfin, sociedad civil organizada, Congreso de la República.			
8. Diseño de un sistema integral de prevención y atención de enfermedades endémicas conforme a estándares internacionales (OMS, OPS, etc.).	Crear sistemas que minimicen el impacto de las enfermedades epidemiológicas.	X		X	MSPAS, Minfin, Congreso de la República.			
9. Desarrollar e implementar estrategias destinadas al recurso humano en el marco de la carrera del servicio sanitario.	Aumentar y mejorar la capacidad de atención de los servicios de salud.	X	X		MSPAS, Minfin, Congreso de la República.			
10. Promover la carrera de medicina entre la población joven, a través de todas las universidades que la ofrecen.	Elevar el número de médicos por cada 1000 habitantes para facilitar el fortalecimiento y alcance del sistema de salud.	X	X		Universidades del país, MSPAS, sociedad civil organizada			

2.2 Desnutrición e inseguridad alimentaria

La mala alimentación se refleja en la talla de los niños y niñas.

> Si se compara la talla esperada según los estándares de referencia de la OMS 2007, se observa que la talla promedio de la niña de siete años con cero meses en Guatemala es de 113.5 centímetros, con una diferencia de 7.3 cm con relación al estándar. En los niños de esa misma edad, es de 113.8 cm, con una diferencia de 7.9 cm (Ministerio de Educación, Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República e Instituto Nacional de Estadística, 2015, p. 13).

Otra carga nutricional que prevalece es el sobrepeso y la obesidad que siguen en aumento, en especial entre los niños de edad escolar y los adultos.

En el 2020, la pandemia de la covid-19 acaparó la atención y no se han dado reportes que actualicen la información sobre la desnutrición aguda. El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, por sus siglas en inglés), en el mes de mayo de 2020, alertó sobre la probabilidad de muerte de miles de niños menores de cinco años en el período del segundo semestre 2020 y el 2021, a partir de la evolución de la covid-19; así como de su impacto en el sistema de salud y en la vida pública, y dificultades adicionales que surgirán con el acceso a recursos.

Por otro lado, la nutrición y seguridad alimentaria se ven afectadas por el cambio climático. El Índice de Riesgo Climático 2019 sitúa al país en el décimo cuarto lugar más afectado a nivel mundial. Como consecuencia, se ve impactada la producción y disminuidos los ingresos y empleo de los que viven en el área rural, lo que incrementa el precio de los alimentos y afecta la lucha contra la desnutrición (Icefi, 2019a, p. 12) e inseguridad alimentaria.

2.2.1 Marco normativo

El derecho a la alimentación fue reconocido formalmente como derecho humano en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Asamblea General ONU, 1948, art. 25) y en el Pidesc (Asamblea General ONU, 1966, art. 11). La prevalencia de la desnutrición está relacionada con el «ODS 2, Hambre Cero», alineado y priorizado en los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032. El país es uno de los escasos casos que reconoce, además, el derecho a la alimentación en el plano constitucional (art. 99). Se cuenta con la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32-2005) y la Ley de Alimentación Escolar (Decreto 16-2017).

El concepto de seguridad alimentaria surge en la década de 1970:

> desde la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996, la FAO indica que la seguridad alimentaria «A nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana (Programa Especial para la Seguridad Alimentaria en Centroamérica, 2011, p. 2).

La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32-2005), en su art. 1, indica que la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) es:

> El derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable.

El sector salud hizo suya la definición del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (Incap) (1999), indicando que la seguridad alimentaria es:

> Un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo (párr. 1).

En las definiciones se identifican la disponibilidad, acceso, aceptabilidad y consumo de alimentos y su utilización biológica como pilares básicos de la situación de la seguridad alimentaria y nutricional. Los alimentos, por tanto, deberían estar disponibles para toda la población; sin embargo, la inseguridad alimentaria está determinada por la falta de alimentos. En otros casos, están los alimentos, pero no se pueden adquirir por falta de recursos económicos; a esto se adicionan los factores culturales, sociales, educativos y biológicos que afectan la aceptabilidad, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos.

La Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República (Sesán) es el órgano de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinasán), creado a partir de la aprobación de ley respectiva. Este órgano tiene la responsabilidad de concertar la operación interministerial del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que es elaborado por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conasán).

De acuerdo con el marco conceptual de Unicef, la desnutrición crónica infantil es una manifestación de la inseguridad alimentaria que está determinada por causantes inmediatos (el consumo alimentario y la prevalencia de enfermedades), causantes subyacentes (disponibilidad de alimentos, prácticas de atención materno infantil, y acceso a servicios de saneamiento, agua potable y salud), y causas estructurales o básicas asociadas a las condiciones socioeconómicas, políticas y culturales.

2.2.2 Indicadores

Los indicadores del estado nutricional para Guatemala «no sólo reflejan las condiciones de salud de las niñas y niños menores de cinco años, sino también la pobreza y las limitantes de desarrollo de toda la población» (MSPAS, INE y Segeplán, 2017, p. 289). La desnutrición crónica es uno de los problemas más preocupantes de salud pública, ya que la prevalencia en menores de cinco años posiciona a Guatemala entre los 10 países con peor situación nutricional en estas edades.

Los resultados de la VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (Ensmi) son poco alentadores en menores de 5 años, ya que la desnutrición crónica[72] infantil disminuyó solamente 8.7 puntos porcentuales entre 1995 y 2015, con un valor de prevalencia del 46.5 % en 2015; es decir, que uno de cada dos niños menores de cinco años la padecen (MSPAS, INE y Segeplán, 2015, p. ix). La prevalencia de desnutrición crónica es mayor en el área rural (53 %), y en las regiones del noroccidente (68.2 %), suroccidente (51.9 %) y norte (50 %) (MSPAS, INE y Segeplán, 2017, p. 300).

La lactancia materna es una fuente de nutrición vital para la niñez, que contribuye a mejorar los resultados de salud para las madres y sus hijos. La VI Ensmi (2015) indica:

[72] Definida para las niñas y niños que sufren desnutrición crónica, pero que su talla es menor a -3 desviaciones estándar (valores Z menores a -3) para una edad dada.

> Los servicios de salud enfatizan en la lactancia materna exclusiva en los primero seis meses de vida, aunque el porcentaje ha disminuido en los últimos años. En el primer año de vida el 64 % tiene lactancia materna exclusiva, y solo el 11 % en los en niños y niñas con 6-8 meses de edad. Un comportamiento inverso se observa en el uso del biberón, el que incrementa según la edad, siendo de 48 % a los 12-17 meses de vida (MSPAS, INE y Segeplán, 2015, pp. 51-52).

Las metas de los ODS que el país priorizó en el Plan K'atun guardan estrecha relación con la seguridad alimentaria y nutricional.

> La estrategia nacional para la prevención de la desnutrición crónica 2016-2020, que busca reducir el indicador de desnutrición crónica mediante el fomento de la nutrición y la Ventana de los Mil días, desarrolla intervenciones a través de las transferencias monetarias condicionas para la compra de alimentos. El sector privado y la sociedad civil contribuyen con dos iniciativas: La Red de Pacto Global y la Alianza por la Nutrición (Segeplán, 2017, pp. 106-107).

El intento de institucionalización de la política social inició en el 2012, con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (Mides). Lamentablemente, la institucionalidad se vió debilitada desde su inicio con la reducción de los programas sociales de un período a otro de gobierno, y la disminución de su presupuesto, concentrando los esfuerzos en la focalización del Pacto Hambre Cero.[73]

Con la aprobación de la Ley de Alimentación Escolar en 2017, el programa de alimentación del Mineduc adquirió un mayor respaldo presupuestario y, como lo señala el Incap, contribuye a la mejora del estado nutricional; incrementa la asistencia escolar; disminuye la repitencia y deserción; fortalece los conocimientos, actitudes y prácticas en alimentación, nutrición y salud; con la adición de potenciar el involucramiento de la comunidad.

Guatemala enfrenta una doble carga nutricional, la cual se refiere a la coexistencia de desnutrición con sobrepeso y obesidad, que están ligadas con la dieta (Ramírez-Zea, Kroker-Lobos, Close-Fernandez, Kanter, 2014, pp. 1644S-1647S; Palmieri *et al.*, 2015, p. 77; World Health Organization (WHO), 2017 p. 2; Min, *et al.*, 2018, p. 2). La Ensmi 2014/15 destaca «la presencia de desnutrición crónica en menores de cinco años en hogares con madres con sobrepeso/obesidad (Índice de Masa Corporal (IMC) de 25 o más), que alcanza un nivel de 39 por ciento con desnutrición crónica» (MSPAS, INE y Segeplán, 2017, p. 292).

El MSPAS indica que «el sobrepeso y la obesidad» se refieren a una «acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud. Son factores de riesgo para numerosas enfermedades crónicas, entre las que se incluye la diabetes, las enfermedades cardiovasculares y el cáncer» (MSPAS e Incap, 2019, p. 5). El MSPAS e Incap (2019) impulsan tres estrategias para prevención:

> Prevención primaria. Constituye el conjunto de medidas tendientes a prevenir la aparición del sobrepeso, lo que incluye corregir malos hábitos alimentarios, fomentar la actividad física, eliminar el sedentarismo y el manejo adecuado del estrés en la niñez y adolescencia. El objetivo central es disminuir la incidencia de la enfermedad.

[73] El objetivo del Pacto Hambre Cero es reducir la desnutrición crónica infantil en un 10 % en cuatro años. Además, plantea la reducción del número de muertes por desnutrición aguda. El pacto prioriza 166 municipios que fueron seleccionados a partir del Tercer Censo Nacional de Talla en Escolares del año 2008 y la Encuesta de Salud Materno Infantil 2008/2009. En el 2011 se adicionó un municipio, con lo que se tienen 167 priorizados en los rangos de alto y muy alto según el Índice de Vulnerabilidad Alimentaria (Ivisan).

> Prevención secundaria. Está dirigida a la detección y tratamiento temprano, y se debe centrar en niñas, niños y adolescentes con un riesgo elevado de sobrepeso/obesidad por presentar factores de riesgo asociados, ésta se puede lograr a través de un examen periódico.
>
> Prevención terciaria. Se refiere a acciones que se deben llevar a cabo cuando la niña, niño o adolescente ya padece de obesidad. Consiste en aplicar un tratamiento para intentar controlar la obesidad y/o evitar y tratar sus complicaciones (pp. 6-12).

Dewey & Begun (2011, p. 6) indican que «la desnutrición es un factor de riesgo para la disminución de la supervivencia, la salud, la capacidad de aprendizaje y la productividad». Además, se violan los derechos fundamentales a la alimentación de la niñez. En esta misma dirección, el Icefi señala:

> Es una condena de por vida para la mayoría de los niños y niñas, pues una alimentación inadecuada e insuficiente, fundamentalmente durante la denominada *ventana de los mil días*, frena su desarrollo cognitivo y físico, con secuelas que sufren durante el resto de sus vidas. Es un factor de riesgo para la disminución de la supervivencia, la salud, la capacidad de aprendizaje y la productividad. Es una causa común de la baja talla, de daños estructurales en el cerebro, que produce retraso en el desarrollo de las funciones cognitivas de manera permanente y en el crecimiento, el cual a los dos años se vincula con una reducción en la escolaridad de 0.9 años y un incremento del 16 % en el riesgo de reprobar al menos un grado en la escuela (2019a, p. 7).

2.2.3 Gasto público

Al revisar el gasto público destinado para seguridad alimentaria y nutricional durante el período 2009-2018, se observan incrementos sostenidos hasta alcanzar el monto de 9435.1 millones (Icefi, 2019a, p. 20). Como se puede observar en la tabla 23, este gasto lo ejecutan diferentes ministerios y secretarías del Ejecutivo. Por lo general, las coordinaciones entre ministerios son difíciles, lo que constituye un obstáculo en las intervenciones y ejecución del presupuesto asignado.

Los resultados del estado nutricional sugieren que los distintos programas y estrategias de reducción de la desnutrición no han sido efectivos en el país, a pesar del incremento presupuestario para combatirla. Entre las debilidades que se han identificado se mencionan:

- El Ministerio de Educación (Mineduc) responde a través del Programa de Alimentación Escolar; sin embargo, solo beneficia a la niñez inscrita en los niveles de preprimaria y primaria, por lo que no cubre a quienes están fuera del sistema educativo, ni a menores de tres años, en donde se concentran segmentos de niños con un alta prevalencia y vulnerabilidad.
- El otro ministerio con mayor asignación presupuestaria en la red es el MSPAS, pero este presenta las debilidades discutidas anteriormente y está lejos de alcanzar la cobertura universal, aunque beneficia a niños que no asisten a la escuela.
- Los apoyos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), por medio del programa de Apoyo a la Agricultura Familiar, no son suficientes y excluyen de sus beneficios a quienes se encuentran en situación de pobreza o condiciones económicas precarias.
- La baja ejecución presupuestaria de los Ministerios.
- La poca continuidad de los programas (Icefi, 2019a, pp. 20-24).

Tabla 23
Gasto público en seguridad alimentaria y nutricional por entidad, ejecutado entre 2009-2018 y presupuestado 2019 (en millones de quetzales)

Institución	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
MAGA	299.2	515.1	486	803.4	760.2	1298.20	438.7	546.7	929.1	776.2	884.7
MARN					0.9	0.5	3.5	5.1	0.8	1.1	7.8
CIV	185	572.9	371.3	301.9	354.6	291.9	252.1	117.7	170.5	169.6	707.7
Mides				908.6	695.6	1177.20	403.7	603.2	329	479.5	778.9
Mineco	15.4	18.9	26.6	38	61.6	70.4	46.2	33.4	29.6	19.9	56.4
Mineduc	1452.30	1569.50	1478.70	597.5	584	617.1	573.1	614.4	683.8	1241.20	1879.20
Mindef							4.6	2.1			
MSPAS	1153.80	1415.00	1395.90	1839.60	2117.60	2218.10	2649.80	2439.50	2631.50	2954.50	3409.20
Mintrab	4.7	7.1	5.9	2.9	2.5	2.4	3.6	3.3	4.1	6.1	7.2
OEACT	521.6	523.6	447.1	411.3	259.7	363.9	118.2	420.6	878.1	1069.30	1479.00
Secretarías	1261.90	1309.30	605.4	302.8	208.6	195.8	169.6	144.4	156.7	168.3	225.1
Total	**4893.90**	**5931.40**	**4817.00**	**5206.10**	**5045.50**	**6235.40**	**4663.10**	**4930.40**	**5813.40**	**6885.80**	**9435.10**

Nota. * presupuesto aprobado. Fuente: adaptado de Icefi (2019a, p. 20).

Otra consideración importante en el combate contra la inseguridad alimentaria en general, y en particular contra la desnutrición crónica infantil, es la necesidad de intervenciones integrales que permitan implementar un abordaje de corto, mediano y largo plazo, pues las acciones aisladas han mostrado tener muy poco efecto (Iarna, noviembre de 2015, p. 115). El Iarna identifica diferentes intervenciones efectivas para implementar a nivel de los pequeños productores agrícolas, en donde se concentra más del 70 % de la desnutrición crónica, entre ellas se destacan:

(a) la diversificación de los sistemas productivos, en especial mediante componentes pecuarios, principalmente aves (como se menciona en la dimensión económica);
(b) la diversificación de la dieta e incorporación de productos de origen animal;
(c) la potabilización y acceso al agua;
(d) acciones de saneamiento básico (en particular lo referente a la eliminación de excretas);
(e) intervenciones orientadas a la mejora de la cobertura y calidad de la educación;
(f) acciones territoriales dirigidas a la creación de fuentes de empleo y diversificación de ingresos (como se menciona en la dimensión económica);
(g) acciones dirigidas al empoderamiento de la mujer (Iarna, noviembre de 2015, pp. 115-118).

2.2.4 Acceso a agua y saneamiento

Un elemento esencial para asegurar resultados positivos en salud y nutrición es el acceso a servicios básicos adecuados, en particular, servicios de agua potable y de saneamiento, ya que ambos son factores clave para reducir enfermedades diarreicas (Caravantes, 28 de agosto de 2017, párr. 8) y garantizar la seguridad alimentaria. Además de prevenir otras enfermedades,

estos servicios son importantes para la producción de alimentos y para el mantenimiento del hogar. Desde 2010, Naciones Unidas reconoce explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, y afirma que el mismo es esencial para la realización de los demás derechos (Asamblea General ONU, 2010). En el 2015, el derecho humano al saneamiento fue reconocido como derecho independiente. El ODS 6 plantea que se garantice la gestión sostenible y el acceso al agua potable y el saneamiento para todos.

Según el Censo 2018, solamente el 59 % de los hogares cuenta con acceso al agua a través de una tubería instalada dentro de la vivienda (INE, 2019a, p. 25); sin embargo, la calidad del servicio y del recurso no es seguro. Solamente en la ciudad de Guatemala, el 15 % de la población recibe este servicio de manera intermitente (Velix, 26 de marzo de 2020, párr. 3). Además, como se menciona en la dimensión ambiental-natural, gran parte del agua superficial se encuentra contaminada, lo cual es un riesgo para la población que se ve con la necesidad de recolectarla de fuentes hídricas cercanas. Por otra parte, más del 53 % de la población carece de acceso a saneamiento mejorado, con grandes diferencias en el acceso a saneamiento entre las diversas áreas geográficas (Minfin, 15 de marzo de 2018, párr. 3).

La falta de acceso a servicios adecuados de agua potable y saneamiento está directamente correlacionada a los altos índices de mortalidad y morbilidad, y al estado nutricional de las personas, con mayor impacto en niños (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2017, pp. 58-62).

Como lo muestra la dimensión económica, la covid-19 pone de manifiesto que las acciones son urgentes, ya que la desnutrición se suma como una patología crónica y puede afectar, sobre todo, a las áreas indígenas carentes de puestos de salud eficientes (Farmacéuticos Mundi, 2020, p. 3). Además, el déficit de acceso a los servicios de agua y saneamiento es aún más evidente ante la crisis sanitaria, pues estos son clave para evitar la propagación del virus, ya que una de las acciones principales para prevenir esta enfermedad es el lavado de manos, pero sin el acceso al agua, la población no lo puede implementar, volviéndose más vulnerable a la infección.

Hambre cero, seguridad alimentaria y nutricional para toda la población

Resultado esperado. Se ha erradicado el hambre y creado las condiciones necesarias para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional para toda la población, especialmente para la niñez, a través de modelos de producción sostenibles acercándonos al cumplimiento de los ODS y sus metas.

Objetivo 1: Erradicar el hambre y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.

Objetivo 2: Asegurar el presupuesto y la coordinación interinstitucional de todas las entidades públicas y privadas.

Acción principal	Finalidad	Plazo para ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Fomentar la diversificación de los sistemas productivos (agroforestales, agricultura controlada) y acceso a mercados locales.	Mejorar los ingresos y la seguridad alimentaria de los micro, pequeños y medianos productores, a través de procesos sostenibles en el tiempo y sustentables con el ambiente.	X	X		MAGA, Conasán.			
2. Fortalecer el Programa de Agricultura Familiar.	Mejorar las bases económicas y productivas de la agricultura familiar sostenible.	X	X	X	MAGA, Minfin, Conasán.			
3. Elevar el presupuesto, calidad, transparencia, efectividad y eficiencia del gasto público en seguridad alimentaria y nutricional.	Asumir como derechos fundamentales priorizados la alimentación adecuada, salud y educación.	X			MSPAS, Mineduc, Maga, Mides, Minfin, Conasán.			
4. Revisar y fortalecer la institucionalidad estatal en SAN.	Fortalecer la coordinación interinstitucional, evitando la duplicidad de funciones y la dispersión de acciones.	X			Conasán, direcciones de salud, Sesán.			

Acción principal	Finalidad	Plazo para ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
5. Formulación e implementación de una Política Nacional de Agua Potable y Saneamiento.	Mejorar los lineamientos instaurados y establecer estándares, modelos de gobernanza y mecanismos de coordinación entre las instituciones que participan en la provisión de estos servicios. Asegurar el acceso universal a sistemas mejorados de agua potable y saneamiento.	X	X		MSPAS, MARN, Minfin.			
6. Fortalecer el sistema de información estadística (registro, digitación y temporalidad de la información) sobre desnutrición.	Contar con datos oportunos y accesibles para mejorar la temporalidad de notificaciones de casos de desnutrición crónica y aguda.	X			MSPAS, Sistema de Información Gerencial de Salud (Sigsa), Sesán.			
7. Implementar el programa de la ventana de los mil días.	Garantizar la existencia de vacunas, micronutrientes, sales de rehidratación oral, antibióticos y otros insumos.	X			MSPAS, direcciones de salud.			
8. Fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinasán).	Mejorar las acciones a nivel municipal y comunitario destinadas a las familias con inseguridad alimentaria y nutricional.	X			Sesán, Conasán, Sinasán.			

2.3 Educación

En el país «no se ha logrado entender a cabalidad que la educación es un derecho humano y constituye la piedra angular de orientación como fue expresado en la Constitución Política» (Olmedo, 2015, p. 28), en su sección cuarta (artículos 71 a 81), destinada a tutelar el derecho a la educación, destacando en su articulado:

> Art. 71. Proporcionar y facilitar la educación a sus habitantes sin discriminación alguna. Art. 72. Tiene como fin primordial el desarrollo integral de la persona humana, el conocimiento de la realidad y cultura nacional y universal. Art. 74. Los habitantes tienen el derecho y obligación de recibir educación inicial, preprimaria, primaria y básica. La educación impartida por el Estado es gratuita [hasta el ciclo básico de nivel medio]. Art. 75. Alfabetización.

A nivel internacional, el derecho a la educación está estipulado en: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Asamblea General de ONU, 1948, art. 26); la Declaración de los Derechos del Niño (Asamblea General ONU, 1959, principio 7); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) (Asamblea General ONU, 1966, art. 13); la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Asamblea General ONU, 1975, art. 13); la Convención sobre los Derechos del Niño (Asamblea General ONU, 1989, arts. 20, 23, 24, 28, 32); el Convenio 169, sobre los derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales (Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, 1989, parte IV y VI); la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Asamblea General ONU, 2008, art. 24); el Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, Senegal, 2000); y la Conferencia de Ministros de Educación (Cochabamba Bolivia, 2001) (Olmedo, 2015, p. 29).

Completa el marco de derechos la Ley de Educación Nacional (Decreto 12-91), que «establece los principios y fines» (Olmedo, 2015, p. 29) de la educación nacional, la Ley de Alfabetización (Acuerdo Gubernativo 137-91) y, en 1996, los Acuerdos de Paz, en especial el Aidpi (1995), que puntualizan la necesidad de cambiar el sistema educativo.

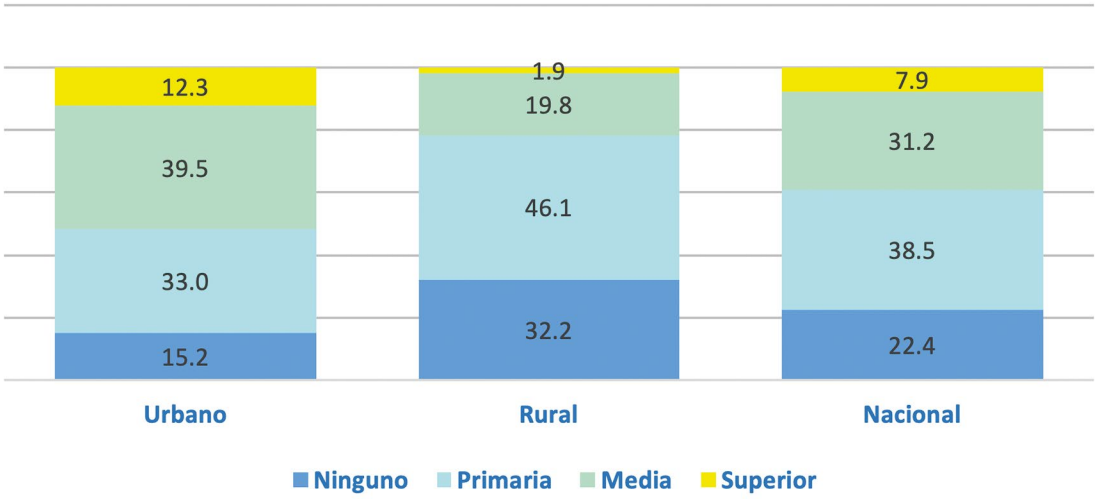
La instancia consultiva establecida en la Ley de Educación Nacional, art. 12 (Consejo Nacional de Educación [CNE], instalado mediante el Acuerdo Gubernativo 304-2008), planteó una propuesta consensuada de políticas educativas de mediano y largo plazo «que refleje y responda a las características, necesidades y aspiraciones de un país multicultural, multilingüe y multiétnico, respetando, fortaleciendo y enriqueciendo la identidad personal y la de sus pueblos, como sustento de la unidad en la diversidad» (CNE, 2010, p. 4). Sin embargo, las funciones de este órgano disminuyeron en 2014, reduciendo así, la discusión ciudadana sobre la educación.

Guatemala tiene un rezago a nivel educativo. Los datos del Censo 2018 muestran que la población ha cursado en promedio seis años en la escuela; con diferencias entre el área urbana, con 7.4 años promedio, y el área rural el promedio es de 4.2 años aprobados; lo cual refleja que, en promedio, no se culmina el nivel primario (INE, 2019b). Mientras, el promedio en los países vecinos como México es de 8.8 años de escolarización, El Salvador de 6.9, Honduras 6.6 y Belice de 9.9 años, de acuerdo con datos del PNUD (2020, p. 344-345). Este rezago en educación restringe el desarrollo de las capacidades necesarias que permitirían a los jóvenes conseguir mejores oportunidades que resulten en la movilidad social y el desarrollo.

La figura 76, explica el logro educativo a través de los años de estudio y permite dimensionar la problemática. A nivel nacional, el 22.4 % de la población reportó no haber aprobado o cursado ningún ciclo escolar. Un 38.5 % aprobó únicamente algún grado en la primaria; otro 31.2 % cuenta

con algún grado del nivel medio, y únicamente un 7.9 % tiene estudios en el nivel superior. Además, la gráfica refleja la brecha entre el área urbana y la rural en todos los niveles.

Figura 76
Logro educativo de la población mayor de 18 años, 2018 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos de INE (2019b).

2.3.1 Cobertura

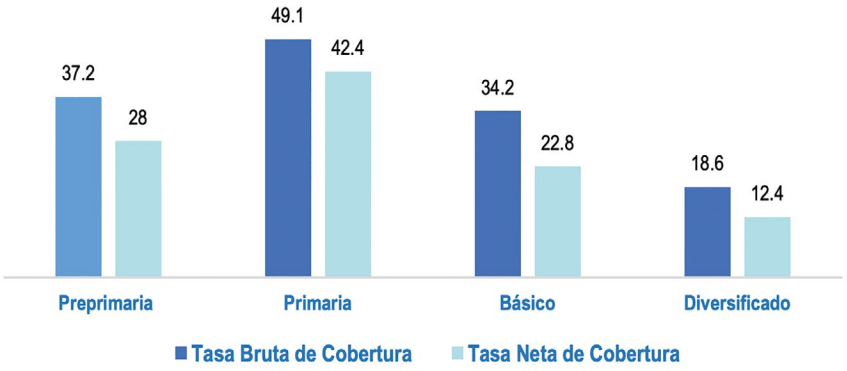
El Objetivo 4 de los ODS plantea la necesidad de que todas las niñas y niños completen la educación primaria y secundaria de manera gratuita para el 2030. Sin embargo, en Guatemala aún hay grandes esfuerzos por realizar. Los datos que reporta el Ministerio de Educación (Mineduc) en el Anuario Estadístico 2019 indican que, de un aproximado de 5.9 millones de niños y adolescentes en edad escolar, solo alrededor de 4.2 millones están inscritos en el sistema educativo, es decir, dos de cada cinco niños y adolescentes están fuera del sistema (Mineduc, 2019). Tales resultados condicionan las posibilidades futuras de inserción laboral de la población, y evidencian la escasa prioridad que se le ha dado al tema.

Con respecto la tasas de cobertura bruta y neta[74] del sistema educativo en 2018, en el nivel de preprimaria fue de 37.2 % y 28.0 %, respectivamente.[75] El nivel primario muestra los mayores porcentajes, donde la tasa bruta es de 49.1 % y la tasa neta es de 42.4 %. En los siguientes niveles, la atención escolar disminuye considerablemente, ya que en el nivel básico la tasa bruta pasó a ser de 34.2 % y la neta de 22.8 %. Mientras, en el nivel diversificado la tasa bruta fue de 18.6 % y la neta de 12.4 % (Mineduc, 2019). La figura 77 refleja que, a medida que se avanza en los niveles de educación, la cobertura va disminuyendo.

74 Según el Mineduc (2020a), la tasa bruta de cobertura proporciona el porcentaje de alumnos de todas las edades que se encuentran inscritos en un nivel educativo, independientemente de la edad, con relación a la población en la edad oficial para dicho nivel. La tasa neta de cobertura es la relación que existe entre la parte de la inscripción inicial que se encuentra en la edad escolar oficial; por ejemplo, para primaria, la población corresponde a la franja de 7 a 12 años y se relaciona con la población en edad escolar de 7 a 12 años.

75 Los datos pueden ser consultados en http://estadistica.mineduc.gob.gt/#

Figura 77
Indicadores de cobertura educativa, 2018 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos del Mineduc (2019).

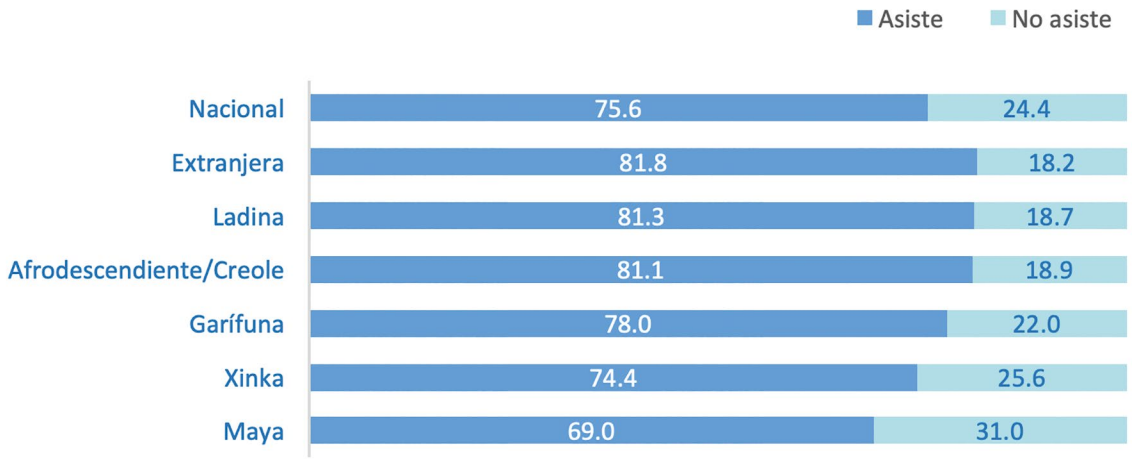
Al evaluar la cobertura a nivel municipal, se evidencia:

> Para el nivel preprimaria, 55 de los 340 municipios del país cuentan con una cobertura por debajo del 40.0 %; en primaria, solo 111 municipios muestran una cobertura por arriba del 90.0 %; en básicos, 242 municipios tienen una cobertura menor al 50.0 %; y en diversificado, 254 municipios cuentan con una cobertura inferior al 25.0 % (Icefi, 2019b, pp. 53-54).

2.3.2 Deserción

Además de atender la cobertura, se deben redoblar los esfuerzos para mantener el vínculo de los jóvenes con su educación hasta que obtengan la preparación y las competencias necesarias para su desarrollo. La figura 78 muestra que un 24 % de la población en edad de atender el sistema educativo no asiste al mismo. De esta, la población maya es la que mayor inasistencia muestra, 31.0 %; seguida por el grupo xinka con 25.6 %. Resalta que el grupo ladino y los extranjeros mostraron que 18 % de su población no atiende la escuela (INE, 2019b).

Figura 78
Proporción de la población de 7 a 18 años que asiste a la escuela por grupo étnico, 2018 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos del INE (2019b).

En el Censo del 2018 se establecieron las tres principales causas de la inasistencia a los establecimientos educativos de las personas en el rango de edad de 4 a 29 años, que representan el 55 % del total de causas: a) Falta de dinero, b) Necesidad de trabajar y c) No encontrar beneficio en la educación. El 39 % restante de la población en edad escolar no aclararó las razones por las cuales no continúa con los procesos pedagógicos (INE, 2019b). Conocer estas razones permite formular estrategias y programas que favorezcan la permanencia y continuidad de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en su educación.

2.3.3 Infraestructura

En cuanto a la oferta educativa, los resultados muestran que, del total de escuelas, el 69 % correspondía al sector público y un 27.9 % al sector privado; muy lejanos se encuentran los centros educativos municipales (0.6 %) y por cooperativa (2.5 %) (tabla 24).

Analizando la oferta según los niveles establecidos por el sistema educativo, se observa que, a medida que se avanza en la educación, la participación del sector público va disminuyendo; pasa de 84.6 % en primaria a 13.8 % en diversificado. Por otro lado, el sector privado aumenta su participación: pasó de 15 % en primaria a un 81 % en diversificado. Sobresale que en el nivel básico la opción educativa por cooperativa aumenta a 12.4 %.

Tabla 24
Escuelas según nivel y sector, 2019 (en porcentajes)

Sector	Preprimaria	Primaria	Básico	Diversificado	Nacional
Oficial	83.0	84.6	38.7	13.8	69.0
Privado	16.7	15.0	47.7	81.0	27.9
Municipal	0.3	0.4	1.3	1.5	0.6
Cooperativa	0.0	0.0	12.4	3.7	2.5
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: elaboración propia con base en datos del Mineduc (2020b).

Al igual que la oferta medida por centros educativos, los datos de docentes en el sistema educativo muestran que en los primeros niveles de atención la proporción del sector público es superior al resto de los sectores, 73 % para preprimaria y 77.1 % para primaria. Pero a medida que se avanza en los siguientes niveles, la relación cambia: en básicos el 60.4 % de los profesores trabajaba en el sector privado, mientras que en diversificado aumenta a 83 %.

A nivel nacional, la estructura de docentes se compone de la siguiente manera: 51.8 % en el sector público, 43.4 % en el privado, 0.6 % en el municipal y 4.2 % trabaja en el cooperativo (tabla 25).

Tabla 25
Docentes por nivel y sector, 2019 (en porcentajes)

Sector	Preprimaria	Primaria	Básico	Diversificado	Nacional
Oficial	73.0	77.1	23.5	12.1	51.8
Privado	26.7	22.8	60.4	83.0	43.4
Municipal	0.3	0.2	1.0	1.2	0.6
Cooperativa	0.0	0.0	15.2	3.7	4.2
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: elaboración propia con base en datos del Mineduc (2020b).

A finales de 2019, la Dirección General de Acreditación y Certificación (Digecade) del Mineduc, reportó que el nivel educativo con mayor cobertura es el de primaria, con un total de 19 423 establecimientos en el país; le sigue el nivel de preprimaria con 16 329; básicos con 8513 y diversificado con 4850. La infraestructura educativa influye en la exclusión por nivel, como en el caso de los estudiantes que deben trasladarse a otras comunidades o municipios, lo que implica gastos para las familias y se dificulta para los hogares en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

En los establecimientos educativos se deben garantizar las condiciones para el desarrollo del bienestar común, la igualdad y dignidad, entre ellos: el acceso al agua, el saneamiento, la energía eléctrica y el Internet. Este último es un recurso didáctico y tema central del ODS 4: «Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos».

La tabla 26, elaborada con los datos que reporta el Mineduc en el Sistema Nacional de Indicadores Educativos (SNIE), da cuenta de los servicios básicos en los establecimientos educativos.

Tabla 26
Número de establecientos educativos y servicios básicos en el sector oficial, todos los niveles, 2020

Nivel	Total de establecimientos	Poseen				
		Agua potable	Drenaje	Servicios sanitarios	Energía eléctrica	Internet en el establecimiento
Preprimaria	16 329	1000	1500	500	100	100
Primaria	19 423	9000	9500	8500	200	200
Básico	8513	5000	5500	4500	300	300
Diversificado	4850	3000	3500	2500	400	400

Fuente: Mineduc (2020b).

El acceso al agua y el saneamiento es un derecho humano reconocido por la Asamblea General de las Naciones Unidas (2010); y en el 2015, el derecho humano al saneamiento fue reconocido como derecho independiente. El ODS 6, plantea que se garantice la gestión sostenible y el acceso al agua potable y el saneamiento para todos. La gestión integrada de los recursos hídricos se aborda a mayor profundidad en la dimensión ambiental.

El acceso a la energía no es nuevo, la Declaración de los Derechos Humanos reconoce en su art. 25: el derecho a un nivel de vida que le asegure bienestar y los servicios sociales necesarios. El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Pidesc), reconoce en su art. 11: el derecho al acceso a energía. La Resolución 3384 de la Asamblea General 72, de la ONU (1975), establece el derecho de uso de la electricidad. El ODS 7, garantiza el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos. En el caso de la Internet, es un recurso didáctico y tema central del ODS 4: «Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos».

Si la infraestructura educativa no reúne las condiciones sanitarias adecuadas, no cuenta con agua potable, o con las medidas de desinfección y equipos de protección para prevenir el contagio de la covid-19 en maestros y alumnos, la deserción escolar, para el siguiente ciclo, puede incrementarse y agudizarse en el área rural

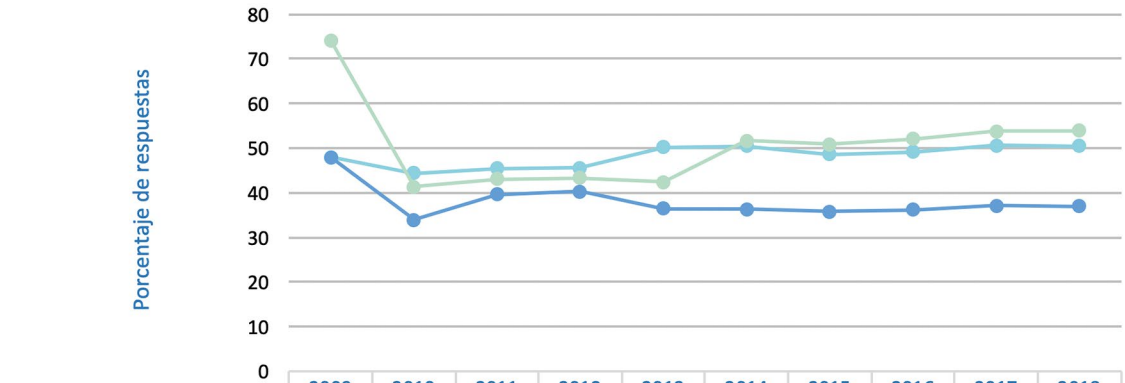
2.3.4 Calidad y formación docente

Según la evaluación que realiza cada año la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa (Digeduca) del Mineduc, a los estudiantes de último grado de carrera para medir sus destrezas en lectura y matemáticas, indica que solo cuatro de cada diez estudiantes alcanzan el logro en lectura y uno de cada 10 el logro en matemáticas (Mineduc, 2020b). El nivel de escolaridad de los jóvenes que están en actividades laborales no rebasa los seis años, lo que significa que no terminan el nivel de educación primaria de su formación. Asimismo, el finalizar el nivel diversificado sin tener las competencias en lectura y matemática no es garantía para acceder a un empleo digno y con mejor remuneración.

La calidad de la educación se ha medido a partir de los resultados de las pruebas estandarizadas, las cuales no solo intentan medir el aprendizaje alcanzado por los estudiantes, sino que, indirectamente, estos resultados se asocian a la calidad de la docencia. Más allá de la discusión sobre estas y su capacidad de medición de una variable tan compleja como el aprendizaje, la literatura especializada ha mostrado evidencias sobre los factores externos que inciden en estos resultados. Entre ellos se encuentran las trayectorias académicas de los estudiantes, así como su origen social, entorno familiar, las condiciones de infraestructura de las escuelas y, desde luego, la calidad de sus profesores.

Los resultados de la evaluación docente para optar a plaza en el sector oficial no son satisfactorios. La figura 79 muestra que desde 2009, cuando comenzaron las evaluaciones, hasta 2018, son pocos los avances en los resultados de lectura. En el caso de matemática y estrategias de enseñanza el retroceso es evidente.

Figura 79
Respuestas correctas de lectura, matemática y estrategias de enseñanza de los docentes optantes a plazas, 2009-2014 (en porcentajes)



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Lectura	47.87	44.41	45.35	45.59	50.14	50.4	48.63	49.11	50.51	50.39
Matemática	47.87	33.87	39.6	40.29	36.41	36.24	35.7	36.17	37.1	36.89
Estrategias de enseñanza	74.17	41.26	43	43.27	42.31	51.62	50.88	51.97	53.68	53.88

Fuente: Ureta, Espinoza y Mó (2019, p. 26).

En este sentido, resulta relevante la necesidad de mejorar los procesos de selección docente para contratar a los mejores candidatos, la institucionalización de la carrera docente, el fortalecimiento de la formación inicial y continua, así como el acompañamiento pedagógico a los docentes en servicio o recién contratados (CIEN e Inter-American Dialogue, 2015, p. 24). Además, es necesario construir una institucionalidad que vele por la calidad de los programas de formación y capacitación, dotada de instrumentos jurídicos que le permitan implementar sistemas de mejoras continuas con miras a una calidad de la formación con inclusión.

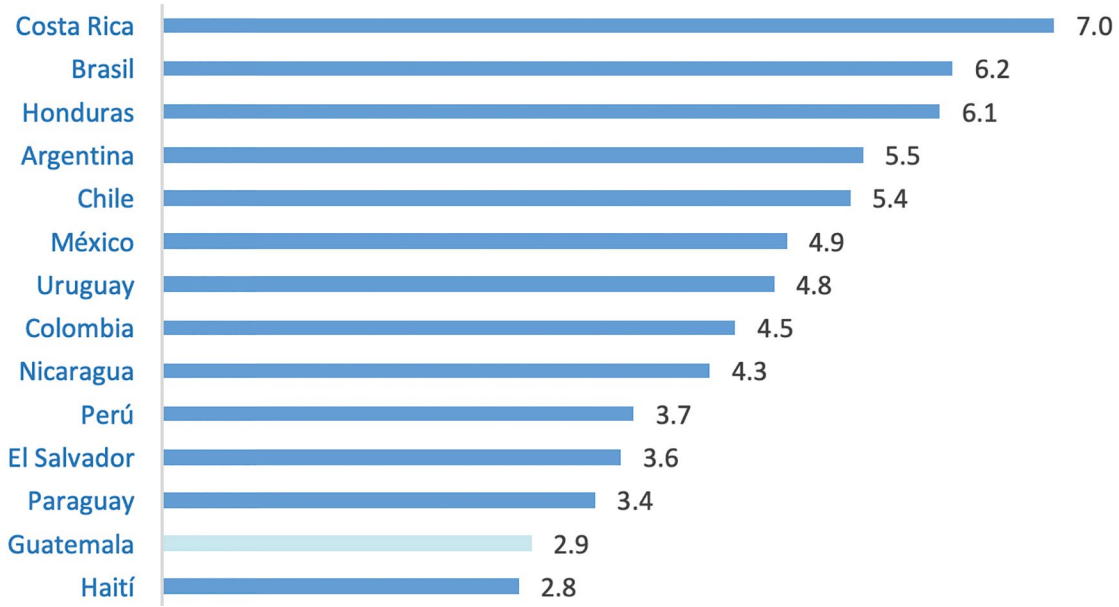
2.3.5 Inversión

La inversión educativa no puede desvincularse de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, asumida por el país en septiembre de 2015, y que obliga al Estado a luchar contra la pobreza, reducir las desigualdades y acelerar el crecimiento económico en un entorno compatible con el medio ambiente. El reto expresado en el ODS 4, «Educación de Calidad», muestra que los programas se deben centrar en garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, para promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida. Como lo menciona el plan de Desarrollo K'atun 2032, es obligación del Estado velar para que la educación llegue a toda la población.

A pesar de los incrementos del gasto público en educación en términos nominales, como porcentaje del PIB ha estado en torno al 2.9 % durante los últimos años. En 1998 se situaba en torno a 2.5 %, alcanzó un 3.0 % en 2001 y se mantuvo alrededor de esa cifra hasta 2008. Si bien en 2009 esta proporción aumentó en un 0.5 % del PIB, al situarse en 3.5 %, este comportamiento refleja primordialmente el incremento salarial al sector educación derivado de la suscripción de pactos colectivos. De 2010 a 2015 mantuvo un peso promedio de 3.2 %, cayendo nuevamente a 3.0 % de 2016 a 2017. Cuando se compara lo invertido en la educación con el resto de los países de América Latina, como porcentaje del PIB, se observa que Guatemala es el país que menos invierte. Según la figura 80, el país invierte únicamente 2.9 %, solo por arriba del 2.8 % de Haití. A la cabeza de los que invierten más está Costa Rica, con el 7 % de su PIB (BM, 2020e).

Figura 80

Gasto público en educación en América Latina, 2018 (como porcentaje del PIB)



Nota. Datos 2018 o último dato disponible. Fuente: elaboración propia con datos del BM, (2020e).

Los datos del BM (2020e), reflejan que el Estado guatemalteco ha tenido un incremento en educación como porcentaje del gasto público. No obstante, hace falta incrementar el gasto como porcentaje del PIB para mejorar los programas educativos, invertir en tecnología para la educación e impulsar programas de formación docente con las consecuentes evaluaciones de resultados. Las metas establecidas por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, por sus siglas en inglés), según el Marco de Acción Educación 2030, indican que el financiamiento público debe cumplir con dos objetivos, asignar al menos, entre el 4 % y 6 % como porcentaje del PIB o al menos entre un 15 % y un 20 % del total del gasto público (Unesco, 2016, núm. 14).

La dimensión económica cita los hallazgos del estudio elaborado por el IMF (2019) para Guatemala, en el cual plantea el incremento del gasto público en términos del PIB necesario para cumplir al menos el 80 % de los ODS en 2030, en las áreas seleccionadas. El estudio concluye que el país requiere un aumento significativo del gasto, de alrededor de 8.5 % del PIB. A nivel específico, el estudio determina un requerimiento de gasto adicional de 3.3 % del PIB en educación, 3.2 % en infraestructura, 1.4 % en salud y 0.6 % en agua y saneamiento (Pérez y Soto, marzo de 2019, p. 9).

Las principales deficiencias identificadas en educación se relacionan con las tasas de inscripción en educación preprimaria y secundaria, las cuales son bajas comparadas con el promedio para la región, explicándose la brecha en el gasto principalmente por el número de alumnos por maestro, que es de 17 en promedio comparado con 13 para los países con buen desempeño (Pérez y Soto, marzo de 2019, p. 10).

El estudio también reconoce que, aunque el gasto aumente a los niveles sugeridos, las metas difícilmente se alcanzarán debido a las serias limitantes de capacidad institucional que enfrenta el sector, reflejadas en bajo rendimiento educativo, alta deserción escolar e inadecuada infraestructura, particularmente en el área rural, entre otras.

Los principales problemas identificados (financieros; docentes que incluyen formación, reclutamiento, y evaluación, mejora continua; remozamiento de la infraestructura; aumento de la cobertura), excluyen a un alto porcentaje de la población del derecho a la educación.

En este marco, el reto del sistema educativo nacional es facilitar la posibilidad de acceso a la educación a quienes no la tienen y a los que están excluidos (los que viven en las zonas rurales, a las mujeres, a los pueblos originarios, etc.), con una educación de calidad, incluyente, que permita la movilidad social, que contemple la importancia del medio ambiente y el uso de tecnologías limpias, sustento del desarrollo y bienestar; de lo contrario, se corre el riesgo de acrecentar la brecha de la desigualdad y exclusión, y el deterioro de nuestra Casa Común.

A los problemas descritos se suman los de carácter estructural, ya descritos en secciones anteriores, como lo son la pobreza y extrema pobreza, que abarca a dos de cada tres personas en términos del método de NBI; y la desnutrición, que tiene incidencia en la mortalidad infantil, el coeficiente intelectual, el abandono escolar y la productividad. Pasado los dos años, la desnutrición crónica puede tener consecuencias irreversibles, tanto a nivel físico como patológico, perpetuándose la desigualdad de las personas que la padecen.

2.3.6 El reto del presente

El reto implica sobrepasar la resistencia al cambio, los posicionamientos sectoriales, gremiales, sindicales, políticos, económicos, sociales y culturales, con mecanismos de concertación para encontrar puntos de encuentro. En la historia de la educación guatemalteca se encuentran puntos de quiebre «tendientes a transformar los sistemas educativos» (Olmedo, 2015, p. 49).

La Revolución Liberal de 1871, como indica Olmedo:

> Encaró la necesidad de formar y capacitar técnicamente el recurso humano necesario para el impulso de la nueva economía de corte capitalista. Los contenidos educativos y la formación de los estudiantes se articularon de acuerdo con ese ideal de sociedad y de Estado que se rearticulaba sobre la base de una nueva concepción del mundo (Olmedo, 2015, p. 50).

La revolución de 1944 «propició la riqueza intelectual en la que se cultivaron grandes ideales educativos y se asentaría la idea de formación integral del ser humano. Propició la idea de participación ciudadana y fortalecimiento de la democracia» (Olmedo, 2015, p. 50). Con la firma de los Acuerdos de Paz «se integran el reconocimiento de la multiculturalidad y multilingüismo. Se orienta la discusión al ámbito de la interculturalidad como eje y fundamento filosófico del quehacer educativo en el país» (Olmedo, 2015, p. 52).

El proceso educativo debe responder al hoy, siguiendo a Sacristán, «el futuro precisamente depende del presente porque, según lo que hagamos en el presente, será el futuro de una forma u otra» (2013, pp. 234-235); por lo tanto, la preocupación es lo que hagamos en estos años (el por qué, alude a las razones, las causas). Nuestra necesidad imperante (el para qué, es el propósito) es «mejorar el acceso a la educación para lograr la universalidad del derecho a la educación» (Sacristán, 2013, p. 236), asegurando la permanencia y las competencias óptimas en lectura y escritura de los niños, adolescentes y jóvenes. Además, se debe fortalecer el análisis sobre temas de democracia y paz.

Ese derecho tiene que ser equitativo. Para que sea real es necesario igualar, es decir, se requiere de una apremiante universalización de la preprimaria, básico y diversificado, proporcionando «habilidades para la vida, el mundo del trabajo y la formación ciudadana, teniendo en cuenta la inmensa riqueza cultural de los pueblos indígenas, su capacidad de trabajo y su cosmovisión» (Olmedo, 2015, pp. 59-60).

Para mejorar la calidad es necesario universalizar el sistema educativo (globalizar la cobertura). La enseñanza puede ser mejor «mejorando sus contenidos, la formación de los maestros, las condiciones objetivas de organización y de medios, y haciendo la pedagogía [y didáctica] más atractiva» (Sacristán, 2013, p. 237); y ofreciendo diversidad de ambientes de aprendizaje, como lo son, los laboratorios, talleres, trabajos de campo, organizaciones, Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación (CRAI-bibliotecas).

En la actualidad existe demanda de formación para el trabajo, esto es, que la población que estudia y trabaja pueda poner en práctica las «competencias necesarias para obtener y conservar su puesto de trabajo digno [y la que egresa], le permita iniciar su trayectoria cualificante» (Olmedo, 2015, p. 25), para que se constituya en una fuerza laboral capacitada para rol competitivo en la producción y la participación en la sociedad. En resumen, es necesario que los estudiantes posean las competencias en lectura, escritura y matemática; puedan convertir sus ideas en actos; tengan habilidades para planificar y gestionar proyectos destinados a lograr objetivos; y sean capaces de plantear problemas para construir respuestas competentes y corregir errores.

2.3.7 Educación para construir ciudadanía

El concepto de ciudadanía tiene múltiples dimensiones. Se enfocará en participación cívica y deliberación colectiva, sobre todo en los asuntos que conciernen a la comunidad política. Desde los derechos humanos, la ciudadanía comprende las condiciones que logran crear una relación integrada entre la persona y la sociedad, que permita a los individuos identificarse consigo mismo

y con los otros. El Código Civil (Decreto 106), indica que la personalidad civil comienza con el nacimiento y termina con la muerte (art. 1), y la capacidad para el ejercicio de los derechos civiles se adquiere con la mayoría de edad (art. 8).

Los estudiantes, por tanto, deben contar con las competencias:

> Para el ejercicio activo y crítico, libres, justos y solidarios para contribuir al desarrollo de personas íntegras individual y socialmente consideradas. Cuando atendemos las necesidades de los estudiantes y les enseñamos a pensar acerca de sí mismos y acerca de los demás, y les capacitamos para relacionarse con los demás y a ponerse en el lugar de los otros, estamos preparando el camino para pensar y actuar «en» y «con» [la comunidad, municipio, departamento y país] en el que están inmersos (Intermón Oxfam, 2007, p. 30).

Nuestro actual sistema educativo está alejado de la realidad que viven los estudiantes, y son formados como si en el entorno cercano y alejado está vacío de conflictos, tensiones, desigualdades, violencia, discriminación, etc., y se transmite en la práctica un mundo idealizado.

A lo anterior se suma la falta de pertinencia cultural[76] del modelo educativo, así como un enfoque de la educación que mejore sus condiciones y expectativas de vida y las oportunidades para obtener empleos calificados, que requieren determinadas destrezas y, por tanto, puedan ser mejor remunerados.

> Las falencias de la educación pública y privada llevan a pensar que el sistema educativo, en general, queda en deuda con una buena parte de los guatemaltecos, ya que no brinda las condiciones para que el individuo pueda adquirir conocimientos que le sirvan para tener control de su vida y satisfacer sus aspiraciones (PNUD, 2016, p. 168).

Durante el proceso y firma de los Acuerdos de Paz, se contempló la necesidad de una educación integral.

> La Comisión Paritaria de Educación presentó, en julio de 1998, el diseño de la Reforma Educativa, que incluye la formulación de un proyecto integral para el país, que atienda la diversidad cultural, estimule la participación de la población y garantice el derecho de todos a una educación de calidad, con atención a los aspectos culturales y lingüísticos (PNUD, 2000, p. 34).

Parte de ese proyecto ha sido la implementación con la educación bilingüe intercultural (EBI). Para el año 2000, la cantidad de niñas y niños matriculados en educación primaria bilingüe era casi de 600 000. En 2008 llegó a un poco más de un millón de matrículas, y en 2019 fueron 851 215. Esto significa que del año 2000 al 2008 se dió un incremento aproximado del 42 % en la matrículación y del año 2008 al 2019 descendió en un 15 % aproximadamente (Icefi, s. f., p. 12).

Un obstáculo a superar en un sistema de educación bilingüe es el dominio del idioma de la comunidad por parte del o los docentes, el no hacerlo, ha tenido como resultado que se trabaje como un curso, además de no contar con la metodología pertinente para el proceso de educación bilingüe intercultural desde el aula (López, 2017, párr. 4-5).

La enseñanza bilingüe implica comprender el contexto social y cultural, lo cual requiere aún más esfuerzos. Este tipo de procesos contribuye a resguardar los conocimientos de las comunidades. Existe un marco legal que brinda sustento al desarrollo de la educación bilingüe, que comprende, entre otros instrumentos:

---

[76] Por pertinencia cultural se entiende a la influencia que ejercen los idiomas, creencias y la pertenencia étnica en los diferentes contextos rurales y urbanos en la formación.

La Constitución Política de la República de Guatemala (1985), que reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo con sus valores, su lengua y sus costumbres (art. 58).

- La Ley General de Descentralización (2002), que tiene como principio el respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe del país (art. 4).
- El Código Municipal (2002), el cual establece que el Concejo Municipal debe organizar comisiones de educación bilingüe intercultural (art. 36).
- Ley de Educación Nacional (1991), establece en sus principios que la educación debe realizarse en un entorno multilingüe, multiétnico y pluricultural según la comunidad (art. 1).

Se enfatiza en el idioma porque:

> Democracia y ciudadanía inauguran un espacio cuya única condición es la libertad individual y la igualdad como punto de partida de la vida social, además de la centralidad de la palabra y el voto como vía primordial para la toma de decisiones en los asuntos públicos. Es desde esa idea (el espacio público original) a partir de la cual conceptos como libertad y ciudadanía, pero también ley o justicia, se convierten en indisociables y condición indispensable de las sociedades democráticas (Ytarte, Moreno e Hipólito, 2016, p. 52).

Otro aspecto importante a superar desde la educación está relacionado con la segmentación de género, presente no solo en la elección de las carreras, sino también en la visibilidad y reconocimiento de los logros educativos de las mujeres en el mercado laboral. A la segmentación ocupacional de género se suman la desigualdad de ingreso salarial por la realización de trabajos de igual valor entre hombres y mujeres; los mecanismos y procesos de discriminación directa o indirecta de la producción y de la división sexual del trabajo, que asigna mayor carga al trabajo doméstico no remunerado; la ausencia de políticas y sistemas de cuidado de las personas y hogares.

Con relación a la alfabetización, el Índice de Paridad de Género (IPG[77]), calcula las diferencias en el acceso de oportunidades de aprendizaje. Según el Manual de Medición de la Equidad en Educación (*Handbook on Measuring Equity in Education*) de la Unesco, existe paridad de género si este indicador se encuentra en un rango de 0.97 y 1.03 (Unesco, 2018, p. 66). Las medidas por encima de 1.03 son favorables a los varones, mientras que cifras menores a 0.97 son desfavorables para las mujeres.

En la tabla 27 se muestran las tasas de alfabetización juvenil y el IPG según la serie histórica de la Encovi entre los años 2000-2014. Se puede observar una tendencia de reducción de brechas en los tres niveles de análisis: a nivel nacional, por etnia y por área de residencia. No obstante, pese a esa mejora, las mujeres indígenas y del área rural siguen estando por debajo del valor 0.97, lo que implica que la inequidad persiste para las mujeres que están dentro de esta población. En ese sentido, se deben continuar los esfuerzos para seguir reduciendo esta brecha, tal y como lo muestra la tendencia a la paridad reflejada en los datos.

[77] El IPG se refiere a la proporción entre la tasa de alfabetización juvenil femenina (15 a 24 años) y la tasa de alfabetización juvenil masculina (15 a 24 años). Para calcular este índice, se divide el valor del indicador correspondiente a las mujeres entre el valor del indicador correspondiente a los hombres.

Tabla 27
Tasas de alfabetización juvenil e índice de paridad de género juvenil, por etnia y zona de residencia (15-24 años), serie histórica 2000-2014 (en porcentajes)

	Nacional	Indígena	No indígena	Urbano	Rural
2000					
Hombres	87.7	83.4	91.3	95.8	82.7
Mujeres	76.3	63.2	87	90.9	65.8
IPG	0.87	0.76	0.95	0.95	0.80
2006					
Hombres	90.8	88.6	92.9	95.6	85.8
Mujeres	84.7	73.6	91.7	93	76.8
IPG	0.93	0.83	0.99	0.97	0.89
2011					
Hombres	92.1	90.8	95.3	96.5	87.9
Mujeres	87.8	80.8	93.3	93.9	81.8
IPG	0.95	0.89	0.98	0.97	0.93
2014					
Hombres	94.6	93.8	95.6	96	93.3
Mujeres	91.8	87.4	94.7	93.7	89.8
IPG	0.97	0.93	0.99	0.98	0.96

Fuente: elaboración propia con base en la serie histórica del la Encovi (INE, 2002, s.f.a, s.f.b, 2015b).

La dignidad humana inicia por el reconocimiento como ciudadano o ciudadana, pero la pobreza imperante significa ser desigual. La exclusión de la ciudadanía es la negación de la dignidad humana.

> La educación para la ciudadanía parte de la idea de que hay alternativas al mantenimiento de la pobreza, de que nadie tiene que ser pobre ni excluido, de que lo que la humanidad necesita no son fronteras y reductos de prosperidad, sino personas constructoras de un vivir juntos próspero y digno para todos, mutuamente responsables en la aspiración de toda persona y todo pueblo a la dignidad, la justicia, la libertad y la paz (Ytarte, Moreno e Hipólito, 2016, p. 46).

2.3.8 La educación ante la crisis

La pandemia causada por la covid-19 ha dejado en claro que el sistema educativo nacional presenta deficiencias, y requiere adaptarse y continuar con sus actividades ante situaciones de crisis. La necesidad de mantener el distanciamiento social obligó a que todas las actividades de formación se trasladaran a modalidades a distancia para resguardar a las personas, recurriendo a la Internet, televisión, radio y otras innovaciones realizadas por varios docentes.

En el caso de la Internet, el último censo realizado en el 2018 reveló que el 21.3 % de los hogares en el país tienen acceso a una computadora, el 21 % de las personas mayores de 7 años utiliza

una computadora, en tanto que el 29 % accede a internet, 1 de cada 1000 habitantes tiene una suscripción a internet por fibra óptica, 3 de cada 100 personas tiene una suscripción a internet de banda ancha. En el departamento de Guatemala, el porcentaje de computadoras en las viviendas es del 46 %. Estos recursos son más limitados en otros departamentos, donde hasta el 90 % de las viviendas no cuentan con una computadora (INE, 2019b).

La televisión es un recurso al que más personas tienen acceso, llegando al 71 % del total de las viviendas del país, encontrándose incluso en más casas que la radio (65 %) (INE, 2019b). La estrategia implementada por el Mineduc en respuesta a la pandemia es el programa «Aprendo en Casa», esta es una plataforma digital que incluye sesiones televisadas y radiales para el seguimiento de los procesos pedagógicos, por parte de los estudiantes en sus viviendas. El programa busca continuar con la educación en todos los niveles, hasta concluir el ciclo escolar.

Las sesiones televisadas se imparten de lunes a viernes de 9:00 a 13:30 horas, a través de un canal nacional. Si bien es un inicio, una de las debilidades más fuertes del programa es que cada nivel tiene asignado un espacio de media hora cada día. Esto es una reducción al tiempo de clases que los estudiantes recibían al asistir de forma presencial. No se cuentan con datos del alcance que tiene la plataforma virtual.

La utilización de la tecnología ante la presencia de la pandemia en el ámbito educativo, muestra una vez más las grandes exclusiones en el acceso. Los espacios de traslado de la información y «formación» no generan equidad, sino que están aumentando la ya existente, por lo que son necesarios planes con metas claras y medibles.

Por lo anterior, se requiere fortalecer la educación extraescolar creando un subsistema que permita métodos alternativos, diversos y flexibilidad para enfrentar situaciones educativas en diferentes ámbitos, como la productividad y la convivencia pacífica. Además, se requiere implementar estrategias para la educación basada en la integralidad de la persona, incorporando las artes como elemento fundamental para su desarrollo pleno y el fortalecimiento de competencias que, desde estas áreas, potencian otros aprendizajes.

Otro factor preocupante del programa es la indicación brindada por la autoridad ministerial de solicitar a los estudiantes todo el material utilizado para la realización de los ejercicios impartidos durante la pandemia (Medinilla, 29 de mayo de 2020, párr. 1), pues esto no contempla el acceso a los recursos necesarios para su realización, tales como computadora e Internet, así como impresora, papel y tinta.

Finalmente, en las circunstancias actuales:

> [...] es conveniente fortalecer el ejercicio ciudadano para establecer una mayor vinculación de los estudiantes con su realidad, a nivel local y global, desarrollando las habilidades del siglo XXI, incluidos sus deberes y derechos como ciudadanos y ciudadanas digitales ante el rol vital de la tecnología en estos momentos y los desafíos que se presentan a la democracia digital (Unesco, s. f. párr. 7).

Educación innovadora y de calidad para el trabajo, la convivencia, la paz y la inclusión social

Resultado esperado. Existe un sistema educativo innovador, sólido y equitativo, con cobertura educativa de calidad para toda la población en edad escolar, que garantiza el aprendizaje de competencias múltiples para el trabajo, la vida y el ejercicio de una ciudadanía plena en consonancia con el ambiente.

Objetivo 1: Incrementar la asignación presupuestaria en educación hasta alcanzar el 7 % del PIB.

Objetivo 2: Mejorar la cobertura, inclusión, innovación tecnológica y calidad educativa en todos los niveles.

Acción principal	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Cumplir con la asignación presupuestaria que establece artículo 102 de la Ley de Educación.	Incrementar la cobertura educativa para cumplir con el mandato constitucional establecido en su capítulo segundo, sección cuarta.	X	X	X	Mineduc, sociedad civil organizada, Minfin, Congreso de la República.			
2. Desarrollar una estrategia que asegure la inversión en infraestructura física, remozamiento, equipos y tecnología que garantice el derecho a la educación de toda la población, con especial énfasis en la población excluida.	Sistema educativo público eficiente y transparente para cumplir con el derecho a la educación, con especial énfasis en la población en pobreza y pobreza extrema.	X	X		Mineduc, Minfin, Congreso de la República.			
3. Incrementar la tasa neta de cobertura en todos los niveles.	Alcanzar la universalización de la educación en todos los niveles, con énfasis especial en los niveles de preprimaria al 70 %, básico al 60 % y diversificado 50 %. En el nivel de primaria a un 100 %.		X		Mineduc, organizaciones de la sociedad civil, municipalidades, sector privado.			
4. Fortalecer las políticas y estrategias de formación, actualización y acreditación continua de los docentes en todos los niveles a nivel nacional.	Contar con profesores competentes y acreditados, con valores, con formación interdisciplinar y dialogante con la diversidad sociocultural del país.	X	X	X	Mineduc, sociedad civil.			

Acción principal	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
5. Fortalecer el programa de transferencias monetarias condicionadas con actualización de los criterios técnicos de condicionalidad.	Contribuir con la permanencia de los estudiantes y la disminución del trabajo infantil.	X	X		Mineduc, Mides.			
6. Fortalecer el programa nacional de alfabetización, dotándolo de los recursos para el cumplimiento de sus metas.	Erradicar el analfabetismo en el país de todos los pueblos que habitan en el territorio nacional.				Mineduc, Conalfa.			
7. Crear la ley de carrera magisterial con regulaciones y mecanismos institucionales para las instituciones que ofrecen programas de formación docente.	Asegurar la calidad educativa con inclusión social, mediante la implementación de mecanismos de regulación de la cantidad y calidad de los programas de Formación Inicial Docente (PFID) que guíen las habilidades, saberes y conocimientos con los que los futuros docentes deben contar; y el diseño de mecanismos de mejora y regulación de los sistemas de reclutamiento y egreso de los PFID.	X	X	X	Mineduc, alianzas de la sociedad civil, universidades del país.			
8. Establecer un mecanismo de seguimiento de la inversión presupuestaria con enfoque de derechos humanos, en especial a la educación pública y gratuita.	Sistematizar los gastos de educación en planes que evalúen los resultados en la enseñanza de los niños, las niñas y jóvenes, así como en grupos priorizados debido a las vulnerabilidades sociales que enfrentan.	X	X		Mineduc, alianzas de la sociedad civil y privada.			
9. Formular e implementar un programa y estrategias de formación técnico-profesional a nivel de diversificado que articule la educación, el empleo y la economía.	Que los egresados de diversificado puedan optar a puestos de trabajo con las competencias necesarias y requeridas.	X	X	X	Mineduc, Minfin, Intecap, Mineco, universidades.			
10. Fortalecer la Organización de Padres de Familia.	Alcanzar mejores resultados en los programas de apoyo, en especial el de alimentación escolar.	X			Mineduc, direcciones departamentales.			

Acción principal	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
11. Crear y fortalecer los programas transversales en todos los niveles.	Desarrollo de habilidades y competencias necesarias para la vida, como el arte, educación ambiental, salud, sexualidad, formación ciudadana, programas bajo el concepto de educación abierta para la comunidad con miras al desarrollo de habilidades artísticas, deportivas y recreativas.	X			Mineduc, Ministerio de Cultura y Deportes (MCD), universidades, alianzas de la sociedad civil y privada.			
12. Desarrollar metodologías coherentes para la educación ciudadana.	Aprendizaje de la ciudadanía basada en el ejercicio pleno de los derechos humanos y la democracia.	X	X		Mineduc, universidades, sociedad civil.			
13. Fortalecer la educación bilingüe intercultural.	Adaptar el sistema educativo a la realidad multilingüe del país.	X	X	X	Mineduc, Minfin, Gobierno Central, universidades, Academia de Lenguas Mayas (ALMG).			
14. Fortalecer y crear nuevos programas de estudio y becas para grupos poblacionales que presentan mayores exclusiones y discriminaciones en el acceso a la educación por origen étnico, de género, residencia, situación de pobreza, con capacidades diferenciadas, etc.	Contribuir a cerrar las brechas de acceso a la educación generadas por discriminaciones diversas.	X	X		Mineduc, Minfin, alianzas de sociedad civil y privada, Secretaría Presidencial de la Mujer, Mides.			
15. Formular una estrategia escalonada y sectorial de mediano plazo de incorporación tecnológica.	Ampliar el acceso a la tecnología (equipo de computo e Internet) a la población estudiantil.	X	X		Mineduc.			
16. Desarrollar y fortalecer programas de educación extraescolar, como el programa «Aprendo en Casa».	Establecer mecanismos de enseñanza-aprendizaje flexibles o mixtos para ampliar y reforzar la educación en los ámbitos extraescolares.	X	X	X	Mineduc, sociedad civil, MCD.			

2.4 Cultura y desarrollo social integral

La cultura ocupa un lugar destacado dentro de la dimensión social. Se ha tomado como referencia el concepto de Unesco, que está presente en los dos pilares que rigen el ejercicio de este tema en el país: El Plan Nacional de Desarrollo Cultural a Largo Plazo y las Políticas Culturales, Deportivas y Recreativas 2015-2034.

En el ámbito de Naciones Unidas la cultura es definida como:

> Conjunto distintivo de una sociedad o grupo social en el plano espiritual, material, intelectual y emocional comprendiendo el arte y literatura, los estilos de vida, los modos de vida común, los sistemas de valores, las tradiciones y creencias.
>
> Se define a la cultura como el conjunto de rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y efectivos que nos caracterizan como sociedad o grupo social. Esta visión, engloba además de las artes y las letras, nuestros modos de vida, derechos fundamentales, como seres humanos, nuestros sistemas de valores, tradiciones, costumbres y creencias.
>
> La cultura es la forma organizada de la vida social que resulta de la interacción inteligente y socializada desde tiempos antiguos por una comunidad humana. Dicha forma se inspira en una visión del mundo y de la vida, y se expresa en un conjunto de normas de pensamiento y de conducta comúnmente aceptadas por el respectivo grupo humano (Unesco, 2012, pp. 10-11).

La cultura forma parte intrínseca de la vida humana, y constituye las formas de conocimiento, pensamiento y cosmovisión de los diferentes pueblos, además, comprende que las artes son una parte fundamental de la cultura, pero que la misma abarca todas las dimensiones de la vida, como lo son la economía, educación, salud, convivencia, democracia y gobernanza. La cultura tiene un carácter dinámico en constante transformación, que se construye mediante las diversas formas simbólicas de interacción en contextos geográficos y temporales concretos.

En el documento «Políticas Culturales, Deportivas y Recreativas (2015-2034)» de 2016, se refuerzan las ideas sobre la cultura:

> Entendida como la cosmovisión de los pueblos y su manera de ser, crear, actuar y transformar, es ingrediente esencial para el logro del desarrollo humano y define la obligatoriedad del Estado de promoverla y desarrollarla. Específicamente, señala que la dimensión cultural se incorpore en las políticas, planes y acciones, tendientes a conseguir el mejoramiento y la sostenibilidad de la calidad de vida y la realización personal de cada uno de los habitantes del país (Ministerio de Cultura y Deportes [MCD], 2016, p. 12).

La Constitución Política, en su art. 57, indica que «toda persona tiene derecho a participar libremente en la vida cultural y artística de la comunidad, así como a beneficiarse del progreso científico y tecnológico de la Nación»; en los arts. 58 y 59 hace referencia al derecho a la identidad cultural y a la obligación del Estado de emitir leyes y disposiciones para proteger, preservar y recuperar la cultura, así como fomentar su investigación. En los arts. 60 y 61 se refiere al patrimonio cultural de la Nación, al régimen especial de conservación del Parque Nacional Tikal, el Parque Arqueológico de Quiriguá y la ciudad de Antigua Guatemala, declarados Patrimonio Mundial, así como, aquellos que adquirieran similar reconocimiento. Los arts. 62, 63 y 65 establecen que el Estado debe dar protección especial, propiciar la libre comercialización del arte, folclore y artesanías tradicionales, promover la expresión creadora y garantizar la preservación y promoción de la cultura a través de un órgano específico con presupuesto propio.

Las acciones planteadas en esta línea estratégica se basan en el marco legal y político arriba descrito. Se reconoce que existen obstáculos para hacerlas avanzar. Entre los más importantes se encuentran:

- La falta de voluntad política de los gobiernos de incorporar la cultura como un eje transversal.
- La dificultad de reconocer y calcular el aporte de la cultura en el Producto Interno Bruto, sin embargo, «un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se constata que la cultura aporta el 7.26 % al PIB de Guatemala» (Oficina de la Unesco en Guatemala, 2020, párr. 2).
- La existencia de pocas acciones de fomento del turismo cultural y de la economía creativa.
- La ausencia del factor cultural en los planes de desarrollo social.

Desde lo expuesto, se propone abordar los siguientes aspectos: diversidad cultural y convivencia en paz; desarrollo con pertinencia cultural y artística; y conservación del patrimonio y desarrollo económico.

2.4.1 Diversidad cultural y convivencia en paz

Guatemala es un país multiétnico en donde conviven cuatro grupos étnicos:

> Los ladinos (mezcla de españoles e indígenas), que representan el 56.0 % de la población; los mayas, el 41.7 %; los xinkas, el 1.8 %; y los garífunas, el 0.1 %. El resto de la población consiste en afrodescendiente/creole/afro, con un porcentaje menor al 0.2 % y los extranjeros que también representan un 0.2 % (INE, 2019a, p. 10).

«Esta diversidad se ve reflejada en las múltiples expresiones culturales de las poblaciones, como resultado de siglos de transmisión intergeneracional» (Quan, 20 de mayo de 2019, párr. 1).

El fomento de las expresiones culturales, valores, tradiciones y sus diversas manifestaciones son un derecho humano; e incide directamente en la construcción de la cultura de paz, la convivencia pacífica y en procesos reales de diálogo. Fortalece la creación de liderazgos positivos, sobre todo en las juventudes, que es un sector vulnerable y susceptible a caer en situaciones de marginalidad, estigmatización y violencia.

En la apropiación de los espacios públicos y en el fomento de la seguridad ciudadana, el arte y la cultura desempeñan un rol clave. En este sentido, la Unesco determinó como derechos humanos de última generación aspectos como «ciudades para la ciudadanía, ciudades verdes, ciudades creativas», lo cual está relacionado con el ámbito de gobernanza ya que, al implementar acciones enfocadas en el arte, expresiones culturales y el diálogo intercultural, se fortalecen los poderes locales, la autoestima individual y colectiva, y la generación de propuestas desde los territorios juntamente con las autoridades centrales.

Como se indicó, la cultura entendida como el «ser» de los pueblos y de la diversidad cultural como fuente de riqueza social, son fundamentales.

> A partir de ahí, se asume la interculturalidad en equidad y se desarrollan los instrumentos que promueven el fortalecimiento del poder local y la participación ciudadana, donde los agentes, gestores y promotores culturales juegan un papel clave en el aprovechamiento del capital cultural y la reconstrucción del tejido social (Ministerio de Cultura y Deportes [MCD], 2005, p. 83).

Una acción concreta por parte del MCD radica en fortalecer la labor de la figura de los promotores culturales, con los que se tiene una multipresencia a nivel nacional y funcionan como enlace entre los representantes comunitarios y las autoridades centrales para trasladar propuestas, necesidades concretas y contar con una base de datos de creadores, portadores y hacedores de cultura. Este tema debe ser centralizado en el Sistema de Información Cultural, instancia del MCD que en la actualidad está debilitada y que debió ejercer un papel protagónico en la canalización de apoyos económicos a artistas cesantes, al estar anuladas sus fuentes de trabajo durante la pandemia.

2.4.2 Desarrollo humano a través de las artes y la cultura

La experiencia de las artes está arraigada en los niveles más profundos de la naturaleza humana. Es una necesidad, más que un componente periférico de la cultura. Las artes deben ser fomentadas para lograr el desarrollo pleno de los seres humanos. Sin ellas no se puede lograr una sociedad equilibrada, comprendida en continua evolución. En las culturas de la antigüedad, los seres humanos utilizaban todos sus sentidos, sin un notable predominio de ninguno de ellos.

De hecho, el sentido común de una persona y su estado de cordura y salud mental dependía de este equilibrio. A ese respecto, la investigación contemporánea ha encontrado que las funciones del hemisferio izquierdo del cerebro están asociadas con lo visual, verbal, lógico y analítico; mientras que el hemisferio derecho está a cargo de lo acústico, táctil y espacial.

El ser humano, como demostró Gardner, dispone de diferentes formas de inteligencia, las cuales se cultivan, ya sea en uno u otro hemisferio del cerebro: mientras la inteligencia lingüístico-verbal, la lógico-matemática y la espacio-visual son funciones del lóbulo izquierdo; las cinco inteligencias restantes, como lo son la rítmico-musical, la cinético-corporal, la naturalista, la intrapersonal y la interpersonal, están alojadas en el hemisferio derecho del cerebro. La contribución esencial de la experiencia artística, pues, consiste en enfocarse «no sólo en los símbolos lingüístico, lógico y numérico, sino en una diversidad completa de sistemas simbólicos que comprendan los musicales, corporales, espaciales e incluso los personales» (Gardner, 2001, p. 35).

El desarrollo simultáneo de ambos hemisferios es fundamental, y en este sentido es de singular importancia reconocer que:

> La clave de nuestro futuro desarrollo como especie dependerá de lo bien que comprendamos la relación entre el lado izquierdo y el derecho de nuestra corteza asociativa y la utilidad de esos millones de fibras nerviosas que conectan ambos lados denominados el cuerpo calloso (McLuhan y Powers, 1989, p. 61).

Este equilibrio de las inteligencias humanas se fomenta a través de la experiencia de las artes, tanto en los niños y jóvenes, como en personas de toda edad. El ejercicio de las artes desarrolla habilidades en la resolución de problemas, la comunicación, el uso de la tecnología y el trabajo en equipo. En cuanto a la habilidad de establecer conexiones, se ha encontrado que a través del conocimiento artístico se puede observar la manera en que las artes reflejan la historia, la sociedad y la vida diaria. A la vez, se desarrolla la habilidad de reconocer conexiones entre distintas ideas e informaciones. Las artes son vehículo de comunicación, más allá de la palabra hablada o escrita.

A través de las artes, se aprende a traducir ideas en movimiento, representación, sonido e imagen, y también a encontrar soluciones creativas a problemas de diferente índole, expresando ideas y relacionando temas y significados. Respecto al trabajo en equipo, se puede decir que, si bien la creación individual es esencial para las artes, el trabajo en equipo es fundamental para la ejecución. Esto incluye la interpretación musical en grupos vocales e instrumentales, la planificación y

el montaje de escenas dramáticas, el desarrollo de coreografías y la elaboración de murales. Estas actividades proveen experiencias en la comunicación de ideas, fomentando la habilidad de escuchar y llegar a consensos con los demás. La educación artística y, específicamente, la musical, es un elemento indispensable hacia la formación integral de los seres humanos.

La formación en las artes debe aspirar a desarrollar las inteligencias múltiples en todos los niños, sin importar si tienen un talento especial o no lo tienen. Tiene dos obligaciones hacia la sociedad: por un lado, aquellos que poseen inclinaciones y facilidades naturales deberán contar con una formación especializada. Por otro lado, en ningún momento se debe descuidar la educación musical de los demás, que son la mayoría y tienen derecho a desarrollar sus inteligencias múltiples para su realización plena. Se ha afirmado que «estas dos obligaciones son mutuamente dependientes, y el descuido de una de ellas inevitablemente debilita a ambas» (Reimer, 1970, p. 112).

Especialmente ahora, la incorporación de las artes y la creatividad son herramientas clave para la recuperación de la salud mental y emocional frente a la pandemia y situaciones de violencia. Recientemente, la OMS ratificó el rol fundamental del arte para contribuir a la salud (Cereceda, 15 de abril de 2020, párr. 1).

Los cursos de arte pueden ligarse a la construcción de ciudadanía en los estudios sociales y el conocimiento de la realidad, ya que la creación artística implica procesos de investigación directamente vinculados con el contexto socio-histórico. El arte y la creatividad en la formación pueden contribuir de forma sustancial a la construcción de cultura de paz, convivencia pacífica y rescate del tejido social; también, en la promoción de programas de educación inclusiva, equitativa y con pertinencia cultural.

Al promover procesos de creatividad artística, puede fortalecerse el rescate y mantenimiento de los idiomas locales, que entra totalmente dentro de la propuesta de la educación bilingüe intercultural (EBI), en la formación artística enfocada a los idiomas locales y en la igualdad de género, que pueden construir climas de cooperación y de paz entre las juventudes.

La formación artística enfocada en la pertinencia cultural y el diálogo de saberes contribuye a una educación para la paz y la convivencia intercultural; por ejemplo: la sabiduría transmitida en el tejido de los huipiles con materias como matemática, creación artística, historia, estudios sociales, etc.; para ello, es necesario reforzar la formación artística del profesorado de las escuelas públicas, lo cual ampliaría las estrategias de enseñanza y aprendizaje y los docentes pueden contribuir con el rol de promotores culturales en su localidad para ser enlace entre la ciudadanía y las autoridades locales y nacionales. Esto requiere de la coordinación de los planes entre el Mineduc y el MCD.

2.4.3 Conservación del patrimonio y desarrollo económico

En la actualidad se cuenta con «una serie de herramientas estadísticas que permiten estudiar a detalle un sector económico en particular, analizando su relación con algunas de las principales variables macroeconómicas, como lo son la contribución al PIB, las exportaciones o el personal ocupado» (Piedras, 2014, párr. 1). El modelo de medición conocido como «Cuenta Satélite» de cultura demuestra la contribución de las industrias culturales al PIB a través de indicadores medibles. Anteriormente en el Sistema de Contabilidad Nacional no se habían desagregado categorías específicas del ámbito cultural, por lo cual no se podía medir. Se ha avanzado en el tema, pero se requiere de un mayor trabajo que permita afinar el diseño de indicadores y dar cuenta del aporte de las industrias culturales al sector económico; también, de las industrias

conexas que éstas activan mediante su producción.

Las cuentas satélites comprenden:

> Las estrategias contables que miden el comportamiento económico de los sectores de importancia nacional, deben considerar los ámbitos de producción, consumo intermedio, valor agregado y PIB que se relacionan con la cultura y la identidad a nivel nacional. Esta información la miden por el lado de la oferta y por el lado de la demanda. Se les denomina satélites porque están vinculadas a un marco central que mide la actividad económica a nivel nacional (García, 2016, p. 10).

Al ser la cultura un factor fundamental que contribuye al ejercicio de ciudadanía plena, al fortalecimiento de la democracia y la apropiación de los espacios públicos, se puede disminuir la violencia con el consiguiente aumento de la seguridad en las comunidades del país. También puede desarrollarse el diseño de indicadores cualitativos que inciden en el mejoramiento de las condiciones para generar inversión en los diversos territorios del país.

Se ha demostrado que mediante el fortalecimiento de las industrias culturales se puede aumentar la generación de empleo y favorecer sectores conexos como el transporte, alimentación, producción textil, entre otros.

Además, en alianza con el Mineduc, puede fortalecerse la formación a nivel medio de actividades relacionadas con las industrias culturales. Cabe mencionar que en las mediciones incluidas en el documento «Cuenta Satélite de Cultura de Guatemala» (García, 2016), la industria que tuvo mayor contribución al PIB fue la de patrimonio intangible, que engloba todas las actividades relacionadas con las artes y artesanías populares.

Otra acción importante es el fomento del turismo cultural sostenible como vía para la generación de empleo y desarrollo integral de los pueblos y comunidades. En este sentido, considerando el patrimonio arqueológico, histórico y artístico que posee Guatemala, y que coadyuva a definir la identidad de nuestros pueblos, su protección y salvaguardia, es un deber que corresponde a toda la sociedad.

En las Norma de Quito de 1967, se indica que «la puesta en valor debe entenderse que se realiza en función de un fin trascendente que, en el caso de Iberoamérica, sería contribuir al desarrollo económico de la región», con ello, se visualiza al objeto patrimonial como un bien de capital que puede contribuir a elevar los niveles de vida de la población; sin embargo, deben tomarse medidas para evitar el dominio de la actividad comercial y turística sobre la protección del patrimonio y procurar la participación de las sociedades que se vinculan con dichos bienes.

Las posibilidades que ofrece la conservación del patrimonio y una gestión eficiente del mismo son múltiples, empezando por la recuperación del orgullo y sentimiento de identidad, la investigación y el desarrollo de antiguas y nuevas técnicas o métodos (constructivos, artísticos, científicos, entre otros), la especialización de artesanos, la utilización de materiales originales y tradicionales. De esta cuenta, una gestión del patrimonio cultural constituye un eje estratégico en el combate a la pobreza, ya que favorece a la pequeña empresa (artesanía); por otro lado, los sitios históricos son foco de inversión y permiten la revitalización de la dinámica socioeconómica de las áreas circundantes, lo cual se traduce en trabajo, bienestar y desarrollo.

La convivencia, la paz y la ciudadanía plena

Resultado esperado. Fortalecida la convivencia democrática, la paz y la cohesión social.

Objetivo 1: Fortalecer las sociedades de gestión colectiva y asociaciones artísticas como pilares del desarrollo artístico en el país.

Objetivo 2: Garantizar la preservación y conservación del patrimonio cultural para el fortalecimiento de la identidad nacional.

Acción principal	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Reestructurar al Ministerio de Cultura y Deporte.	Separar la cultura y el deporte de la institucionalidad actual para que se cumpla con mayor efectividad el desarrollo de ambas.	X	X	X	Congreso de la República, Organismo Ejecutivo, MCD y sociedad civil organizada (gremios, grupos, promotores, cámaras empresariales).			
2. Revisión y complemento del marco jurídico y normativo del Ministerio de Cultura y Deporte y la Ley.	Conservar y proteger el patrimonio cultural de la nación.	X	X	X	Congreso de la República, Organismo Ejecutivo, MCD y sociedad civil organizada (gremios, grupos, promotores, cámaras empresariales).			
3. Desarrollar la cultura y las artes como factor de cohesión social.	Fomentar apoyo y promoción de las artes como medio de cohesión social, comunicación, expresión, educación y construcción de sentido de comunidad política y cultural.	X	X	X	MCD, Mineduc, Inguat, Minex, universidades.			
4. Impulsar la formación en las diversas disciplinas artísticas y en la conservación del patrimonio cultural.	Potenciar la ciudadanía plena y la conservación del patrimonio cultural del país.	X	X	X	MCD, Mineduc, Inguat.			

Acción principal	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
5. Promover la inclusión del arte y la creatividad en el currículum nacional base (CNB).	Incentivar la creatividad, la iniciativa individual y colectiva, así como la participación ciudadana.	X	X		Mineduc, MCD, sociedad civil organizada (gremios, grupos, promotores, cámaras empresariales).			
6. Formar centros de diálogo de saberes para la enseñanza de idiomas, ciencias y cosmovisiones de los pueblos indígenas.	Fomentar la convivencia y saberes interculturales en todos los ámbitos del desarrollo humano.	X	X		Mineduc, universidades, MCD, ALMG.			

2.5 Vivienda

El acceso a una vivienda digna, segura y saludable es un derecho humano reconocido por la DUDH (Asamblea General ONU, 1948, art. 25). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), proporciona en su Observación nº. 4 una guía detallada a los Estados con relación a sus obligaciones de respetar, proteger y realizar el derecho a una vivienda adecuada (Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales [RedDESC], s. f., obs. 4).

La Constitución Política, a su vez, establece como obligación del Estado, fomentar con prioridad la construcción de viviendas populares mediante sistemas de financiamiento adecuados, para que un mayor número de familias las disfruten en propiedad (art. 119, inciso «g»).

La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002) establece dentro de las funciones del Consejo Nacional (Conadur), la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial (art. 1). El Código Municipal (Decreto 12-2002) establece que es atribución de los concejos municipales formular y ejecutar los planes de ordenamiento territorial (POT) y los planes de desarrollo integral de los municipios (art. 142).

La Ley de Vivienda (Decreto 9-2012), establece que la solución del problema de la vivienda debe promoverse dentro de un marco de desarrollo integral y sostenible, involucrando aspectos económicos, sociales, financieros, técnicos, jurídicos y ambientales (art. 2, inciso «b». La ley y su reglamento (Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda [CIV], 2020), establecen el marco institucional de una política nacional de vivienda y asentamientos humanos (PNVAH). En el artículo 14 de la ley se refiere al ente rector, quien debe ejercer la función de promotor y facilitador. La Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97), le atribuye al CIV las funciones de la rectoría del sector público a cargo de la ejecución del régimen jurídico relativo a la vivienda y asentamientos humanos (art. 30, inciso «j»). Al interior del Ministerio, el Viceministerio de Vivienda es el encargado de la coordinación del Fondo para la Vivienda (Fopavi), con el otorgamiento de subsidios y de la Unidad para el Desarrollo de Vivienda Popular (Udevipo), relacionada con la legalización de bienes inmuebles.

Además de ser un derecho, la vivienda constituye uno de los activos más importantes para las personas en la sociedad. Por constituirse un activo, cobra mayor precio en términos financieros, puesto que se aprecia constantemente o genera plusvalía. Sin embargo, su valor –el cual puede representar tres y seis veces el ingreso anual de una familia– es aún mayor cuando en el mismo se recrean las relaciones en donde se gesta una familia.

2.5.1 Acceso a la vivienda

El terremoto de 1976 destruyó un aproximado de 260 mil casas, lo que dejó cerca de un millón de personas sin hogar, provocando que muchos de los afectados en el interior del país migraran a la ciudad de Guatemala, por lo que aumentó el número de asentamientos humanos existentes que adolecían de las condiciones para una vida digna, a pesar de los esfuerzos realizados por el Banco Nacional de la Vivienda (Banvi) para dar solución a la problemática desde inicios de la década de 1970.

Asimismo, el conflicto armado contribuyó a la migración y al incremento del déficit habitacional y la precariedad en la vivienda, en especial, en los nuevos asentamientos urbanos y rurales. Esto, aunado a una mala planificación y a que el territorio nacional es uno de los de «mayor riesgo

extensivo, el cual se asocia a muchas amenazas meteorológicas localizadas» (Iarna, 2012, p. 3) ha redundado en el déficit y precariedad habitacional.

La firma de los Acuerdos de Paz, constituyó la oportunidad para la construcción de un escenario distinto. En el Asesa, se reconoce la necesidad de llevar a cabo, de acuerdo con el mandato constitucional, una política de fomento con prioridad en la construcción de viviendas populares mediante sistemas de financiamiento adecuados.

> El gobierno se compromete a dedicar a la política de fomento de la vivienda el equivalente de no menos del 1.5 % presupuesto de ingresos tributarios a partir de 1997, con prioridad en el subsidio de la demanda de soluciones habitacionales de tipo popular (URL y Minugua, 1997, p. 296).

En 1997, el Congreso de la República transfirió la responsabilidad de la vivienda social al CIV, el cual institucionaliza una serie de programas que buscan combatir el déficit habitacional en Guatemala, cuantitativamente. Sin embargo, el crecimiento urbano es acelerado, ya que luego de la firma de la paz, la población urbana creció un 3.8 %, comparado con 2.2 % en América Latina y el Caribe (Shlomo, 2000, p. 2).

En 1998, el huracán Mitch dejó innumerables pérdidas en el país, entre ellas de viviendas, que se estimó en «233.2 millones de quetzales» (Cepal, 1998. p. 21).

Hacia el año 2000, la zona metropolitana de Guatemala presentaba la mayor concentración de población. Como respuesta, el Gobierno definió como una de sus prioridades el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. En el primer semestre de 2000 se dio a conocer la Política Nacional de Vivienda (2000), con el objetivo de reducir el déficit habitacional y permitir el acceso. El Fondo Guatemalteco para la Vivienda (Foguavi[78]), hasta este tiempo no contó con los compromisos pactados en los acuerdos de paz y tampoco fue capaz de ejecutar sus presupuestos.

Para 2004, el nuevo Gobierno volvió a plantear como prioridad la reducción del déficit habitacional, y buscó consensos para constituirla en una política de Estado. En la estrategia que se planteó, la PNVAH tenía como respaldo el análisis del déficit habitacional de país. Como logro se destaca la institucionalización del sector vivienda en la estructura del Estado, aunque no todos cumplieron su misión como aconteció con el Consejo Nacional de Vivienda (Conavi).

En el 2008, se presentó la iniciativa para la aprobación de la Ley de Vivienda, la cual fue decretada hasta el 2012, en ella, se definió el derecho a la vivienda adecuada de una manera completa y eficaz, despojándola de discriminación, y estableció la protección a las personas vulnerables como la niñez, las madres solteras y las personas de la tercera edad.

En estos años, los procesos de transición de lo rural a lo urbano se aceleraron, calculándose que a 15 años, cerca de 7 millones de personas estarán en las ciudades principales del país. En la actualidad, se calcula que «1.6 millones de familias viven en condiciones inadecuadas por la mala calidad de su vivienda o porque el espacio es insuficiente para la familia que la habita» (CIV, 2020, p. 20).

2.5.2 Déficit habitacional

La aspiración por una vivienda digna representa un enorme desafío o un sueño irrealizable para una gran parte de la población. En el 2014, se estimaba que el «déficit total de vivienda era

[78] Fondo especial creado por el Acuerdo Gubernativo número 756-92.

de 1 440 121, correspondiendo 1 143 125 al déficit cuantitativo (79 %) y 296 996 al déficit cualitativo (21 %)» (CIV, 2017, p. 26).

Estas cifras han estado en constante aumento, y para el 2019 se estimó que el déficit de vivienda llegó a 1.6 millones. Para lograr cubrir este déficit es necesario un período de veinte años, siempre y cuando se frene el crecimiento anual. Sin embargo, el CIV indica que «cada año el déficit habitacional crece cada año 2.5 %, equivalente a más de 50 000 viviendas por año» (CIV, 2020, p. 31). Estos datos se observan en la tabla 28.

Tabla 28
Déficit habitacional estimado, año 2014 y proyectado para años posteriores (porcentaje y número de viviendas)

Tipo de déficit habitacional	%	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Déficit cuantitativo*	21	296 996	302 925	309 191	315 596	322 144	328 839
Déficit cualitativo**	79	1 143 125	1 171 956	1 202 275	1 233 416	1 265 405	1 298 264
Déficit total	100	1 440 121	1 474 882	1 511 465	1 549 012	1 587 549	1 627 104
Incremento del déficit			34 761	36 584	37 547	38 537	39 554

Nota. * representa el número de unidades que se necesitan construir; *son las unidades habitacionales que existen, pero deben mejorarse para hacerlas apropiadas para ser habitables. Fuente: CIV, 2017, p. 26.

Una vivienda puede considerarse deficiente por hacinamiento, tenencia, materiales de construcción, o bien porque sus habitantes no cuentan con acceso y abastecimiento de servicios públicos adecuados. A esto se suma la «zonificación de uso de suelo» planteado por el BID (CIV, 2017, p. 27), indicando que «el 37 % del espacio ocupado responde a territorios de vocación forestal considerados no adecuados para la edificación de viviendas». Esto implica la necesidad de reubicar a las personas que ocupan estos espacios.

La actual realidad impacta a los territorios rurales y también, en buena parte, a los pobladores de asentamientos precarios urbanos. El déficit en la región metropolitana es producto principalmente de la migración del área rural a la capital, donde se centralizan las fuentes de trabajo, servicios administrativos, salud y educación públicas, lo que provoca las denominadas «ciudades dormitorio» en los municipios adyacentes a la capital del país y promueve los asentamientos.

Solo para el departamento de Guatemala, en el año 2015 se contabilizaron «412 asentamientos precarios en la actualidad, repartidos en los municipios de Chinautla, Mixco, Villa Nueva, San Miguel Petapa, Villa Canales, Guatemala y Santa Catarina Pinula» (Segeplán y BM, 2015, p. 36). En el país se carece de un sistema nacional de información, por lo que se desconocen las cifras del resto de la República, en donde el proceso de urbanización no ha sido estudiado con rigor.

De acuerdo con las estimaciones hechas por la Segeplán y el BM, el total de población que habitaba en asentamientos precarios en el área metropolitana de la ciudad de Guatemala (AMCG), para 2015, era de 729 539 personas.

> Una parte de la población encontró en los barrancos una respuesta a su necesidad de vivienda y ocupa una ciudad que no figura en los mapas y escapa a la vista de la sociedad. La ciudad de los barrancos que agrupa a más de 800 000 personas en asentamientos informales (Segeplán y BM, 2015, p. 65).

Si bien es preocupante el número de asentamientos precarios, es en especial alarmante la situación del municipio de Chinautla. Este municipio no es el que más asentamientos precarios posee; sin embargo, cuenta con el mayor porcentaje de población viviendo bajo estas condiciones, con el 65.93 % de su población total (Paredes, 22 de septiembre de 2020) (tabla 29).

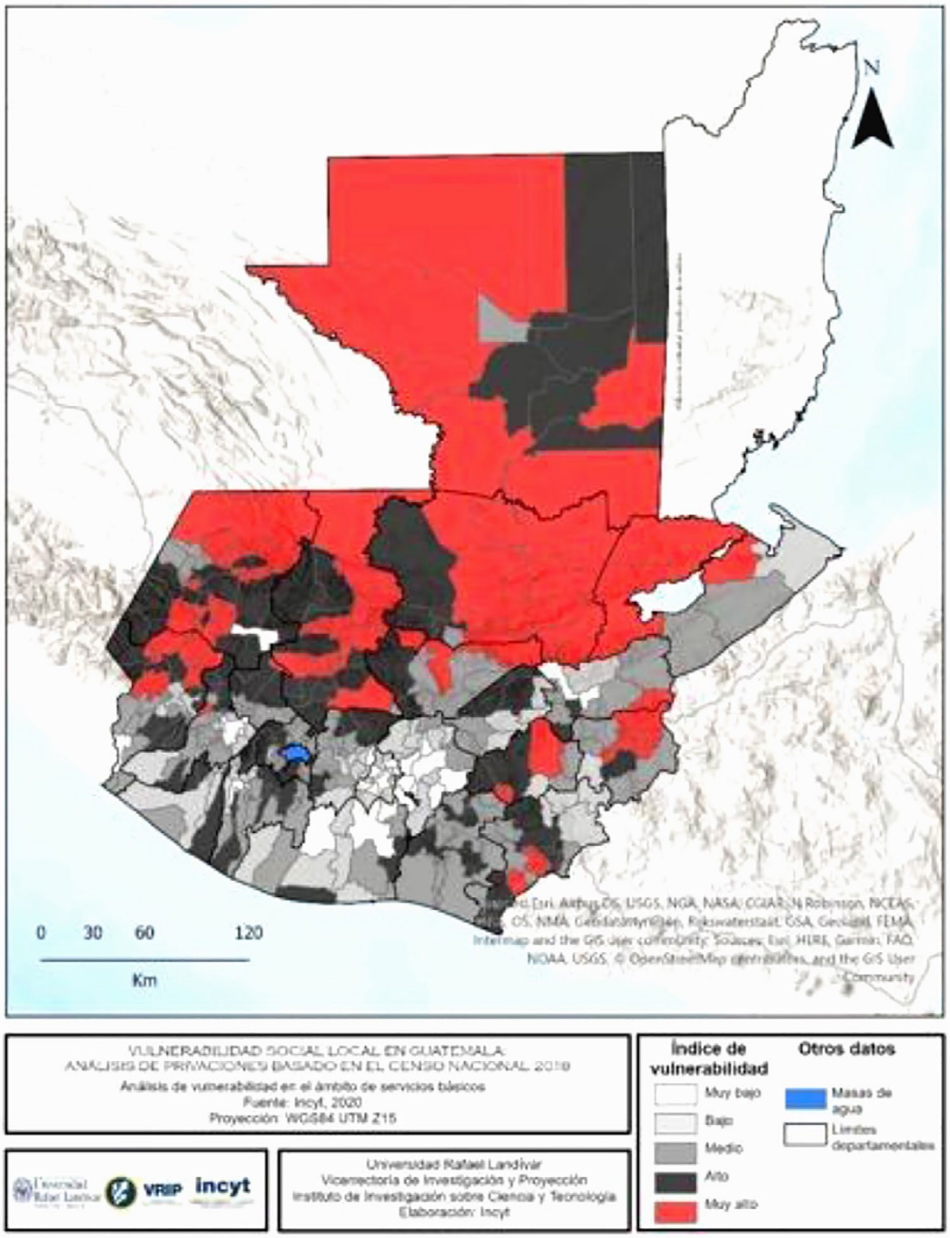
Tabla 29
Asentamientos precarios y población identificada en municipios del área metropolitana, 2019

Municipio	# de asentamientos precarios AMCG	Población		
		Cantidad que habita el grupo habitacional	Por municipio	Precaria por municipio (%)
Guatemala	**255**	368 978	992 551	37.18
Villa Nueva	**82**	265 814	527 174	50.42
Chinautla	70	83 582	126 780	**65.93**
Mixco	2	3879	483 705	0.8
San Miguel Petapa	2	6789	169 054	4.02
Santa Catarina Pinula	1	494	89 876	0.55
Total	**412**	**729 536**	**2 389 130**	**30.54**

Fuente: Paredes (22 de septiembre de 2020).

El Censo 2018 reveló la magnitud de las carencias en torno a servicios básicos que la población enfrenta. Las vulnerabilidades relacionadas con las fuentes de agua, energía para cocinar, alumbrado público y servicios sanitarios se encuentran en los rangos que van del medio al muy alto en todo el territorio nacional, como se muestra en el figura 81.

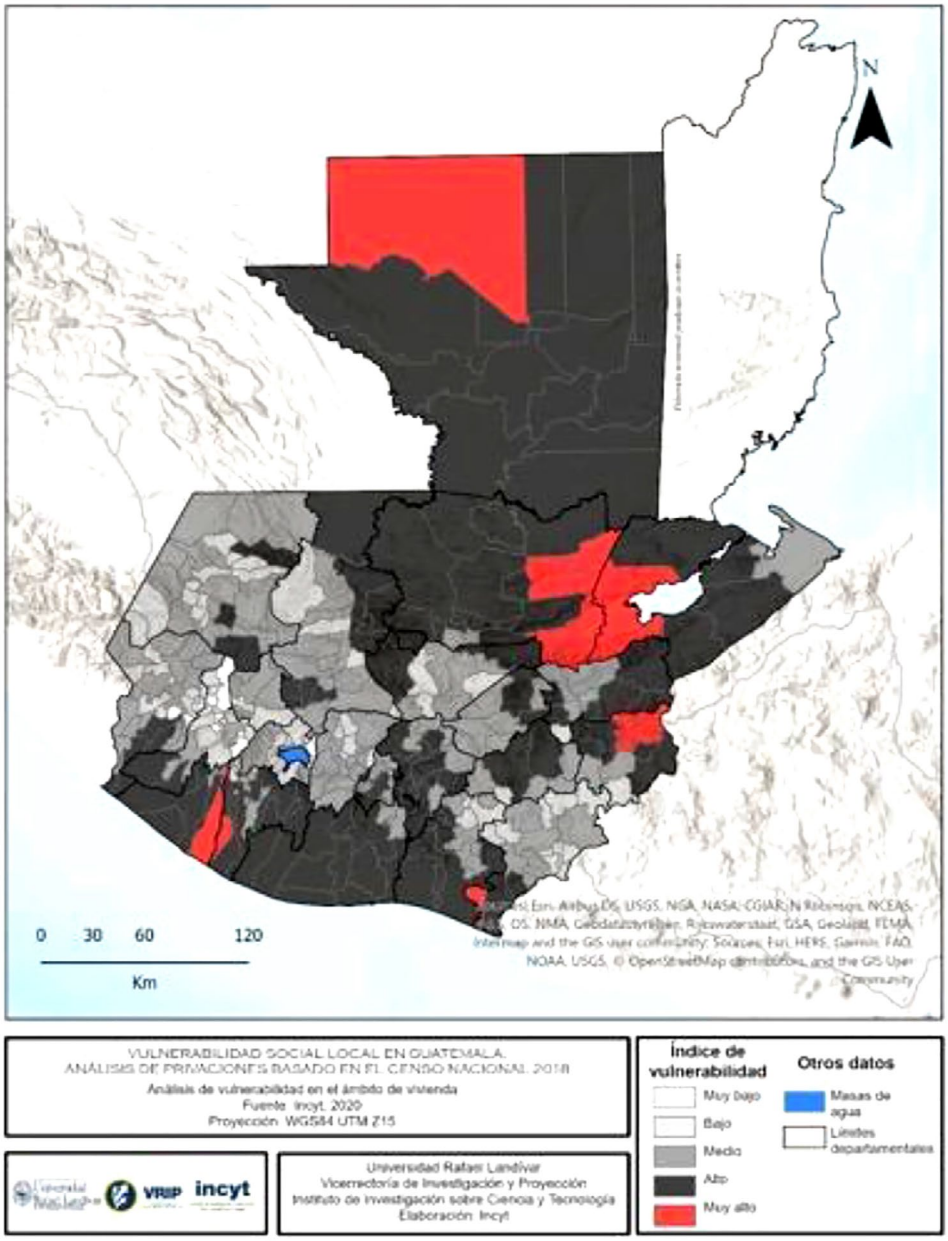
Figura 81
Vulnerabilidad municipal, ámbito de servicios básicos, 2020



Fuente: Incyt (2021).

Los materiales con los que son construidas las viviendas son cruciales para comprender la urgencia de inversión en esta materia, ya que muestran grandes vulnerabilidades en las condiciones de habitabilidad. Los materiales utilizados para el piso, las paredes y el techo, combinados con el tipo y tenencia de la vivienda, develan carencias que, según el Incyt (2021), se conservan en categorías altas, principalmente en el nororiente y costa sur del país. Las áreas que sufren más por este tipo de condiciones se pueden observar en el figura 82.

Figura 82
Vulnerabilidad municipal, ámbito de vivienda, 2020



Fuente: Incyt (2021).

Pocos avances se han registrado a este respecto desde el Congreso de la República; sin embargo, existen diversos proyectos e instituciones del Gobierno que se han involucrado a lo largo de los años, con la finalidad de disminuir el déficit habitacional en el país; entre ellos se encuentran:

el Consejo Nacional para la Vivienda,[79] la Comisión de Protección y Desarrollo Social del Congreso de la República y el proyecto «Con Techo Mínimo» del BID. Pero a pesar de contar con esfuerzos interinstitucionales, la problemática persiste.

En el FODA de esta dimensión se destacan las remesas enviadas por los migrantes como oportunidad, pues según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en 2016:

> El 49.85 % de las remesas familiares que ingresaron al país se destinan al ahorro e inversión. Dentro de ese rubro, un 37.9 % de las remesas se utilizan para la construcción de vivienda, un 32.2 % se destinó para la compra de vivienda y un 24.22 % para la reparación de vivienda (OIM, 2017, p. 53).

Esto apunta a que las remesas son una fuente importante de financiamiento privado para la vivienda, mismo que está en riesgo por las actuales medidas migratorias que se establecieron en 2019 en los Estados Unidos o por las restricciones impuestas para prevenir la covid-19. El confinamiento impuesto por el gobierno debido a la pandemia del coronavirus puso de manifiesto la urgencia de acciones a tomar sobre la vivienda digna para la gran mayoría de la población guatemalteca.

[79] El Consejo Nacional para la Vivienda está compuesto por los siguientes organismos: Vicepresidente (preside), Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y vivienda (CIV), Fondo para la Vivienda (Fopavi), Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia (Segeplán), Instituto de Fomento Municipal (Infom), Fondo de Tierras (Fontierras), Registro General de la Propiedad (RGP), Registro de Información Catastral (RIC), Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur), Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), Asociación Nacional Constructores de Vivienda (Anacovi), Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda (Fenacovi), Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (Fenacoac), Federación de Organizaciones de Desarrollo del Hábitat Popular (FODHAP), Asociación Bancaria de Guatemala (ABG), Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA), Centro de Estudios Urbano y Regionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (CEUR/USAC), universidades privadas del país, Colegio de Ingenieros de Guatemala y el Movimiento Guatemalteco de Pobladores (MGP).

Vivienda digna y en propiedad para todos los habitantes

Resultados esperados. Se frena y disminuye el déficit de vivienda, garantizando condiciones de vida dignas para la mayoría de la población.

Objetivo 1: Reducir el déficit de vivienda en el área rural y urbana.

Objetivo 2: Incentivar la construcción de vivienda digna amigable con el ambiente para todos los habitantes del país.

Acción principal	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Promover la actualización de la Política Nacional de Vivienda 2012, incluyendo un acuerdo gubernativo.	Facilitar el acceso a la adquisición de vivienda y la mejora de las condiciones de vida de la población.	X	X		Minfin, CIV, Gabinete Específico de Desarrollo Social.			
2. Impulsar programas de arrendamiento de vivienda social y programas de mejoramiento de la infraestructura barrial y de vivienda.	Brindar alternativas para que la población pueda optar por opciones que mejoren su calidad de vida.	X	X	X	Minfin, CIV, Gabinete Específico de Desarrollo Social, Comisión de Protección y Desarrollo Social del Congreso, Consejo Nacional para la Vivienda.			
3. Generar un acuerdo gubernativo que capitalice los programas de vivienda y alquiler social, así como el mejoramiento del espacio barrial y financiamientos estatales, multilaterales y privados para este rubro.	Reducir el déficit habitacional en fases sistemáticas y sostenidas, y crear las condiciones para la mejora y mantenimiento de las áreas comunes, procurando contar con espacios saludables para todos.	X	X	X	Minfin, CIV, Gabinete Específico de Desarrollo Social, Comisión de Protección y Desarrollo Social del Congreso, Consejo Nacional para la Vivienda.			
4. Crear propuestas de vivienda digna y eficiente, dirigida a un contexto puntual y de bajo costo a través de una alianza con la educación superior, colegios profesionales y entidades privadas (con arquitectos e ingenieros civiles).	Uso adecuado de recursos naturales, la salud de la población, ordenamiento territorial, pertinencia cultural y la reducción de los impactos de los ambientes construidos.	X			Organismo de cooperación internacional, universidades, colegios profesionales, Consejo Nacional para la Vivienda y Gabinete Específico de Desarrollo Social.			

Acción principal	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
5. Promover las propuestas de vivienda vertical.	Generar sinergias entre el sector privado de la construcción de vivienda y el sector público.	X	X		Consejo Nacional para la Vivienda y Gabinete Específico de Desarrollo Social.			
6. Promover una iniciativa de ley que contemple el ordenamiento del crecimiento de las ciudades (económico, servicios públicos, ordenamiento vial, manejo de desechos, gestión de riesgo).	Vincular la habitabilidad con los estándares internacionales de las denominadas ciudades verdes.	X	X	X	Gabinete Específico de Desarrollo Social, Comisión de Protección y Desarrollo Social del Congreso, Consejo Nacional para la Vivienda.			
7. Impulsar la creación del Registro Único de Vivienda (RUV).	Generar bases de datos sobre vulnerabilidades habitacionales, climáticas y económicas en caso de catástrofes naturales o endémicas.	X	X		Gabinete Específico de Desarrollo Social, Comisión de Protección y Desarrollo Social del Congreso, Consejo Nacional para la Vivienda, universidades del país.			
8. Promover iniciativas de ley para el control de pozos y servicios hídricos para el control y la garantía de los servicios básicos.	Establecer modelos sustentables y accesibles a la población del uso de recursos hídricos.	X	X	X	Gabinete Específico de Desarrollo Social, Comisión de Protección y Desarrollo Social del Congreso, Consejo Nacional para la Vivienda.			
9. Crear programas dirigidos a las familias que reciben remesas, para la compra de vivienda digna y la mejora de la actual.	Generar sinergias sociales entre las remesas que envían los migrantes y las instituciones públicas y privadas que incentiven la inversión en viviendas sociales.	X	X		Gabinete Específico de Desarrollo Social, Comisión de Protección y Desarrollo Social del Congreso, Consejo Nacional para la Vivienda, Mineco, Mides, Minex.			

2.6 Movilidad humana y dinámicas migratorias

La migración interna y transfronteriza ha sido históricamente una estrategia de sobrevivencia para las familias guatemaltecas; sin embargo, desde hace cinco décadas, la migración internacional hacia Estados Unidos se ha posicionado como una de las dinámicas migratorias más relevantes para el país. Guatemala es, en la actualidad, un país de origen, tránsito, destino y retorno de población migrante de carácter internacional (Roldán, Gramajo y Hernández, 2017, p. 179).

En esta sección se aborda la migración internacional como tendencia migratoria en la actualidad. Se presenta el contexto de origen y retorno y la importancia de las remesas familiares. Se analiza el desplazamiento forzado interno y se hace un acercamiento al Código de Migración y la institucionalidad migratoria en Guatemala, y se finaliza con una reflexión sobre el impacto de la pandemia en el ámbito de la movilidad humana.

2.6.1 Migración internacional

2.6.1.1 Contexto de origen y retorno

A nivel regional, Guatemala forma parte del denominado subsistema migratorio mesoamericano, el cual es de carácter unidireccional, ya que se dirige fundamentalmente desde México y los tres países del norte de Centroamérica (Honduras, Guatemala y El Salvador) hacia Estados Unidos. A decir de Jorge Durand (2017, 23-24 de octubre):

> El proceso migratorio dentro de este subsistema se caracteriza por un alto grado de irregularidad y por haber alcanzado redes sociales extensas y maduras en los Estados Unidos. Además, ha sido una migración principalmente masculina que poco a poco ha evolucionado hacia una migración familiar. Principalmente, es una migración de carácter laboral de baja calificación que se da por las condiciones limitadoras del contexto del que emigran (p. 6).

Según los datos de la encuesta sobre migración internacional de personas guatemaltecas y remesas 2016 de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), alrededor de 2 301 175 personas guatemaltecas viven en el extranjero, principalmente en Estados Unidos (97.1 %), de los cuales el 73 % se encuentran en situación irregular . Esta encuesta, también reveló que alrededor de 1 806 287 de personas migrantes enviaron remesas en 2016; de ese total, la mayoría fueron hombres (73 %). El 60 % tiene entre 25 y 45 años, y el 12 % entre 15 y 24 años, esto significa que la mayoría de los guatemaltecos que se encuentran en Estados Unidos están en edad productiva (72 %) (OIM, 2017, pp. 36, 37 y 39).

En cuanto al nivel de escolaridad, la mayoría de los guatemaltecos migraron con algún grado de educación primaria (51.5 %) o con la primaria completa (30.7 %). Según esta encuesta, las principales causas por las que migran los guatemaltecos siguen siendo las económicas, entre ellas: la búsqueda de un empleo (56.8 %) y mejorar sus ingresos (32.9 %) (OIM, 2017, pp. 40, 42). Por tanto, es posible afirmar que las personas guatemaltecas ven en la migración hacia Estados Unidos una alternativa para mejorar la situación económica de sus familias.

Es responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores (Minex), atender las necesidades de la población guatemalteca en el exterior y velar por la situación de las personas migrantes, independientemente de su estatus migratorio. Por tanto, sigue siendo un desafío ampliar la red

de servicios consulares en los EE. UU. y poder brindar una atención más cercana a las personas migrantes que enfrentan procesos de detención y deportación. Además, es responsabilidad del Minex establecer los mecanismos institucionales y las rutas eficaces para acompañar a las familias guatemaltecas de personas migrantes detenidas, desaparecidas, deportadas y fallecidas.

Respecto al caso específico de las dinámicas migratorias más recientes en la región del altiplano occidental, principal lugar de origen y retorno de los migrantes guatemaltecos, es posible afirmar que se encuentran en una etapa avanzada en la que las migraciones previas suelen ser causa de las nuevas. Algunos elementos que permiten hacer esta afirmación son:

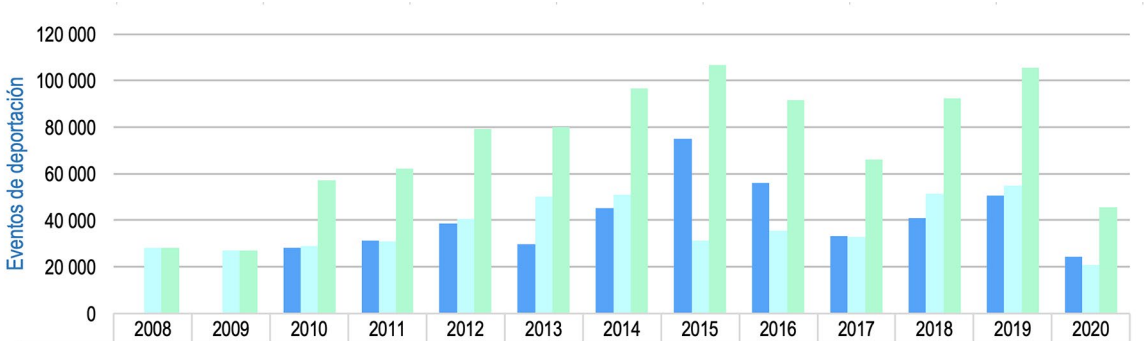
> 1) La expansión de redes étnicas/comunitarias en los Estados Unidos, 2) La consolidación de la industria del tráfico, 3) La etapa de reunificación familiar, 4) Remesas que financian nuevas migraciones, y 5) Un efecto demostración es la proliferación de viviendas producto de remesas, las que a su vez motivan nuevas migraciones de los vecinos. Como parte de esta etapa migratoria avanzada, en los últimos años se ha visto un aumento en el flujo migratorio de mujeres, unidades familiares y menores no acompañados (Rocha y Gramajo, 2017, p. 38).

Guatemala también es un país de retorno. Los datos del Instituto Guatemalteco de Migración (IGM)[80] permiten constatar que en la última década se ha mantenido un flujo constante de eventos de deportación desde México y desde los Estados Unidos. En el 2020 se observó una caída atípica en el número de eventos de deportación registrados, situación que corresponde a las restricciones en la movilidad producto de la pandemia (figura 83), sin embargo, es previsible que durante el 2021, el número de eventos de deportación comience nuevamente a aumentar (Gramajo, 2019; Dirección General de Migración [DGM], 2019; IGM, 2020).

En el caso de los eventos registrados desde Estados Unidos, el 64 % corresponde a personas originarias de los departamentos del altiplano occidental guatemalteco, el 91 % corresponde a población masculina y el 9 % a población femenina; solamente el 1 % corresponde a menores de edad (Gramajo, 2019, p. 51).

[80] En abril de 2017 cobró vigencia el Código de Migración (Decreto 44-2016 del Congreso de la República), el cual en su artículo 241 indica cuáles son los títulos, capítulos y artículos que se derogan de la Ley de Migración de 1998 y establece un período de dos años para sustituir a la Dirección General de Migración (DGM) por el Instituto Guatemalteco de Migración (IGM). Se habla de eventos de deportación y no de personas deportadas, porque una misma persona pudo haber sido deportada más de una vez en dicho período de tiempo.

Figura 83
Eventos de deportación de guatemaltecos desde México y Estados Unidos, 2008-2020



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
México	0	0	28 215	31 427	38 527	29 598	45 114	75 045	56 142	33 071	41 148	50 529	24 515
EE. UU.	28 051	27 222	29 095	30 855	40 647	50 221	51 157	31 443	35 465	32 833	51 376	54 983	21 057
Total	28 051	27 222	57 310	62 282	79 174	79 819	96 607	106 488	91 607	65 904	92 524	105 512	45 572

Nota. Los datos que aparecen con 0 es porque el IGM no registra información sobre las deportaciones. Fuente: elaboración propia con base en Gramajo (2019), IGM (2019, 2020).

El estudio de Gramajo (2019) *Otra vez a lo mismo: Migración de retorno y procesos de reintegración en el altiplano occidental de Guatemala*, encontró una diversificación en los perfiles de las personas retornadas, lo que incide en los desafíos para su reintegración.

En el caso del retorno forzado (deportaciones), es posible reconocer tres perfiles distintos: 1) Jóvenes que migraron siendo niños junto a sus padres, 2) Unidades familiares y menores no acompañados, y 3) Adultos deportados desde la frontera y desde el interior de Estados Unidos (Gramajo, 2019, p. 76). Mientras que, entre las experiencias de retorno voluntario, se constatan dos principales perfiles: 1) Aquellas que deciden retornar porque ya han cumplido la meta trazada y 2) Aquellas que deciden retornar tras la imposibilidad de cumplir la meta trazada o porque el contexto del país de destino es adverso (Gramajo, 2019, p. 132).

Este mismo estudio señala que, si bien cada perfil de persona retornada tiene sus propias características y sus propios desafíos en el proceso de reintegración, es posible identificar algunos desafíos en el contexto al cual retornan las personas guatemaltecas que han migrado de forma irregular a Estados Unidos: 1) Oportunidades laborales descentralizadas; 2) Capacitación financiera y empresarial; 3) Educación, capacitación y certificación a nivel técnico; 4) Acompañamiento psicosocial; y 5) Potencializar el liderazgo y la participación política, así como la vocación de servicio a la comunidad (Gramajo, 2019, p. 202).

El estudio permite concluir que el capital social acumulado por sí mismo no garantiza un proceso de retorno y reintegración exitosa, la realidad del contexto tiene un peso muy fuerte y determina, en la mayoría de los casos, la posibilidad de poner en práctica las habilidades y los conocimientos adquiridos a través de la experiencia migratoria. Por lo cual, se requiere de programas que permitan una adecuada capacitación y acompañamiento a nivel técnico, financiero y empresarial que podría incidir en la generación de alternativas comunitarias de desarrollo, aprovechando el capital social acumulado. Es necesario además, que estas estrategias no sean únicamente de carácter individual (centradas en las personas deportadas), sino que busquen impulsar los territorios donde la migración irregular aparece ahora como la única alternativa para el desarrollo. Estrategias territoriales permitirían generar alternativas económicas para prevenir la re-emigración, también de la emigración de aquellos que aún no han salido de sus comunidades de origen (Gramajo, 2020, p. 12).

La mayoría de los esfuerzos institucionales actuales se limitan a la atención en el proceso de recepción de las personas deportadas, por tanto, hace falta dirigir los esfuerzos hacia el proceso de reintegración integral de las personas que retornan al país tras haber vivido la experiencia migratoria.

> El proceso de reintegración debería de abarcar los siguientes ámbitos: laboral y educativo, familiar, comunitario y psicosocial. Además, la mayoría de la atención a las personas retornadas se encuentra centralizada en ciudad de Guatemala, por lo cual se torna necesaria la descentralización territorial de la atención a este sector de la población, así como involucrar a diferentes actores en los distintos niveles (departamental, municipal y local) para impulsar estrategias que permitan la reintegración de las personas retornadas en sus comunidades de origen (Gramajo, 2020, p. 11).

A nivel regional, la Cepal (2019a, p. 91) señala que «los migrantes retornados de los países del norte de Centroamérica suelen ser mayoritariamente jóvenes y varones (el 75 % son menores de 32 años y la edad promedio es de 28 años), y una cuarta parte de ellos habla inglés».

2.6.1.2 Remesas familiares

Uno de los impactos tangibles de la migración internacional en los territorios de origen es la llegada de remesas familiares. La OIM (2017, pp. 28, 68)considera que «las remesas son el vínculo directo entre la población guatemalteca en el exterior y sus familiares en las comunidades de origen». Además, «un porcentaje de estos hogares, de no recibir la contribución de las remesas, estaría en condiciones de pobreza o extrema pobreza».

Como se indicó en la dimensión económica (figura 12), las remesas equivalían en promedio al 11.29 % del PIB nacional durante el periodo 2010 a 2019. A pesar de las condiciones desarrolladas por la pandemia de la covid-19 y una baja en las remesas durante abril y mayo de 2020, y en los meses de julio, agosto, septiembre y diciembre, el envío de remesas familiares al país superaron la cifra record de mil millones de dólares remitidos desde el extranjero. Esto significa un aumento del 7.9 % en comparación con el 2019, que representa cerca del 13 % del PIB en el 2020 (Consejo Monetario Centroamericano, 2020).

Dada la importancia de las remesas, es necesario el desarrollo de un programa de atención integral a las personas y familias de migrantes y retornadas, que incluya entre otros aspectos: i) Desarrollo de un programa de becas (educación formal y técnica), que permita la generación de oportunidades educativas y laborales en territorios de origen/retorno de personas migrantes; ii) Desarrollo de un programa de acompañamiento financiero (subsidios, créditos, uso de remesas, emprendimientos), que permitan la generación de inversión y empleo en territorios de origen/retorno de personas migrantes; y iii) Desarrollo de un programa de reintegración de personas retornadas aprovechando el capital social (habilidades y conocimientos adquiridos en el extranjero).

2.6.2 Desplazamiento forzado interno

El contexto histórico y social guatemalteco ha llevado a las personas a buscar opciones que le permitan mejorar sus condiciones de vida y a otras a salvarla. Por ello, se puede afirmar que en Guatemala el desplazamiento forzado interno no es un evento, es un proceso que parte de un contexto; del reconocimiento de una amenaza, ante la cual se siente miedo y algunos huyen. Lo anterior conlleva a la reorganización individual, familiar, comunitaria, colectiva o masiva de una nueva vida, marcada por la incertidumbre (Hernández, 2018, p. 51).

Además de las causas económicas, el Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales (IDGT-URL) da cuenta de distintas formas de violencia como motivo para el desplazamiento forzado interno, el cual se convierte en muchos casos en una dinámica migratoria previa a la decisión de salir del país y solicitar medidas de protección internacional.

El estudio de Hernández (2018) analizó los movimientos forzados internos entre 2010 y 2016, e identificó diversos factores que los impulsan, entre los que se encuentran:

> La violencia, las extorsiones y amenazas, la presencia del crimen organizado y la narcoactividad; así como los eventos naturales y climáticos, y la expansión de actividades empresariales de gran escala (el cultivo de caña de azúcar y de palma aceitera, la ganadería extensiva, la minería metálica y no metálica y las hidroeléctricas) (p. 8).

Los movimientos internos forzados recurrentes ocurren cuando personas o familias, al no sentirse seguras en el lugar de destino, se mueven contínua o eventualmente, o algunos huyen y cruzan fronteras. En estos casos, puede ocurrir que esta persona que emigró, porque su vida e integridad personal corrían peligro, ya en el otro país sea detenida y deportada; no obstante, no puede regresar a su lugar de origen por el temor mencionado y se ve forzada a desplazarse internamente o a emigrar (Hernández, 2018, p. 51).

De manera que, en algunas situaciones, los movimientos forzados dentro del país pueden constituirse en un paso previo a la emigración, y en ocasiones a la búsqueda de medidas de protección internacional, ya que el terror, la inseguridad y la desprotección del Estado guatemalteco obligan a buscar resguardo en otros países. Sin embargo, no todas las personas desplazadas forzadamente y que emigran, buscan ayuda internacional. Independientemente si es por desconocimiento o porque prefieren el anonimato y escapar sin decir nada, el hecho es que miles de personas quedan mimetizadas bajo categorías como: migrantes, emigrantes o emigrantes económicos, y lo cierto es que son ciudadanos guatemaltecos en el extranjero que huyeron con necesidades de protección (PDH e IDGT-URL, 2020).

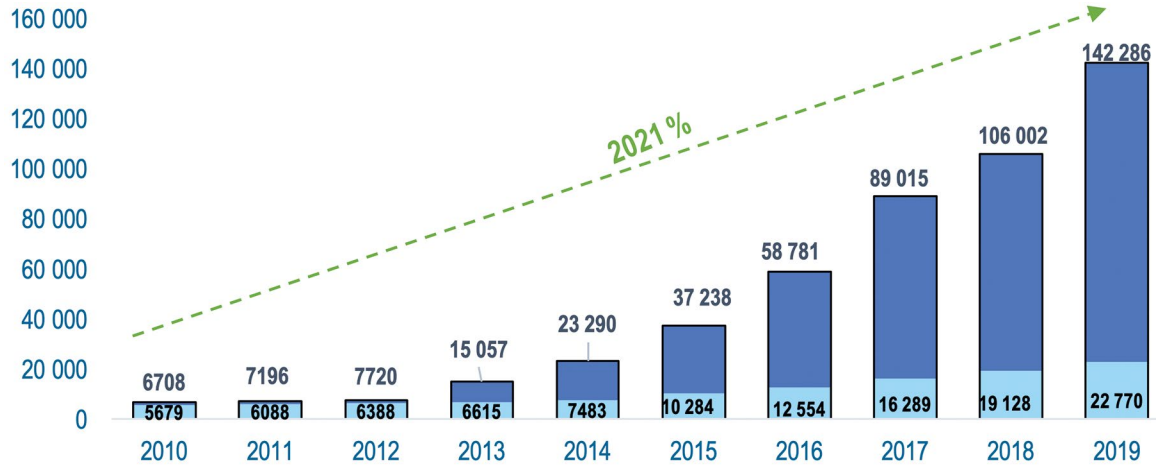
Por lo general, estas categorías fracturan la experiencia completa de las personas que sufrieron múltiples desplazamientos. Con ello, el análisis no permite ver el *continuum* de violencia que sufren las personas durante la movilidad interna e internacional. Se ignora que este contexto provoca altas y diversas escalas de movimientos en donde el nexo entre violencia y movilidad cobra cada vez mayor relevancia para tomar en cuenta en los planes gubernamentales de protección social de las familias.

Al respecto, el Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) reconoció su impotencia para ofrecer una caracterización de este éxodo, más allá de señalar las altas tasas de violencia como su principal factor desencadenante, debido a la falta del registro sistemático de esta información (IDMC, 2017, p. 3).

De esta forma, algunos de los que deciden salir del país han optado por ser reconocidos como refugiados. Según los datos de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), «se contabilizó un total de 22 770 guatemaltecos reconocidos como refugiados en el mundo, 20 883 en Estados Unidos y 1250 en México en 2019. Además, en ese mismo año se registró un total de 142 286 guatemaltecos con solicitudes de asilo pendientes de ser resueltas, el 95.1 % (153 287) en Estados Unidos y el 3.% (4881) en México» (Data Management Associate de Acnur, comunicación personal, 7 de septiembre de 2020) lo cual se puede apreciar en la figura 84.

La complejidad se refleja en los ciclos y círculos viciosos en la movilidad y en los múltiples factores que influyen, que van desde los ya mencionados, hasta los factores ambientales y climáticos, como las prolongadas sequías que obligan a las personas a moverse interna e internacionalmente. Esta situación se ha mostrado en los últimos años con las altas cifras de solicitudes de refugio y asilo en los EE. UU. y en México o los desplazamientos forzados de las llamadas «caravanas de migrantes» ocurridas en 2018, 2019 y 2020. No obstante, las políticas cada vez más restrictivas de los Estados Unidos han obligado a México y a los países centroamericanos a aplicar los llamados Acuerdos de Cooperación de Asilo y Refugio (ACAs), lo que agrava aún más la seguridad humana de estos grupos de movilidad, por lo que muchas de estas personas solicitantes de protección internacional sufren de medidas de detención y deportación (Hernández, 2018, pp. 180-182).

Figura 84
Personas refugiadas + solicitantes de asilo guatemaltecas (pendientes). Total acumulado al final de cada año, 2010-2019



Fuente: Acnur, comunicación personal, 7 de septiembre de 2020.

2.6.3 El código de migración y la institucionalidad migratoria

Uno de los avances recientes del Estado de Guatemala en materia migratoria ha sido la aprobación del Código de Migración (Decreto, 44-2016), el cual no derogó por completo la Ley de Migración, Decreto 95-98 del Congreso de la República, y sigue vigente en lo relativo a los tipos penales. Este código constituye un modelo jurídico de vanguardia, ya que aborda el tema migratorio desde un enfoque de derechos humanos y de seguridad humana, reconociendo el derecho humano a migrar. Además, establece una nueva institucionalidad migratoria encargada del abordaje integral de este tema en el país.

Esta legislación coloca como ente rector de los asuntos migratorios a la Autoridad Migratoria Nacional (AMN), a cargo del vicepresidente de la República y está integrada por el Minex, el Instituto Guatemalteco de Migración (IGM), Conamigua, el Mides, el Mingob y el Mintrab. La AMN es el ente encargado de la formulación, creación y supervisión de la política migratoria.

El Código establece la creación del IGM, institución encargada de ejecutar la política migratoria, así como de brindar la atención, asistencia y protección a las personas migrantes. También

se contempla la creación del Consejo Nacional de Atención y Protección,[81] responsable de desarrollar acciones de prevención, información, sensibilización, denuncia y atención con las personas migrantes y sus familias. A pesar de este avance en materia legislativa, aún hay muchos desafíos para llevar este Código a la práctica.

Entre los desafíos están: a) La elaboración de todos los reglamentos específicos y armonización de estos con el resto de legislaciones vigentes, b) El establecimiento y fortalecimiento de las instancias responsables del tema migratorio creadas en este Código (AMN, IGM y Consejo Nacional de Atención y Protección), c) La asignación de recursos suficientes para el adecuado funcionamiento del IGM, d) La profesionalización de los funcionarios públicos que abordan el tema migratorio, y e) La elaboración de una política pública integral que rija las diversas actuaciones y permita la adecuada coordinación interinstitucional.

Por tanto, es muy importante fortalecer el trabajo de la Autoridad Migratoria Nacional para que las distintas funciones a su cargo fortalezcan la defensa y promoción de los derechos de la población migrante y sus familias en todo el ciclo migratorio. Además, es indispensable armonizar la nueva legislación migratoria con otras legislaciones vigentes, como la Ley del Conamigua, que coloca a esta instancia como responsable de coordinar, definir, supervisar y fiscalizar las acciones y actividades de los órganos y entidades del Estado relacionadas con el tema migratorio.

2.6.4 Políticas migratorias y contexto regional

Es relevante mencionar que el contexto estadounidense de la última década ha estado marcado por una serie de medidas restrictivas a la migración irregular, que incluyen reforzar la agenda migratoria, las acciones de militarización en la frontera y las deportaciones masivas. Este contexto ha afectado la realidad migratoria guatemalteca de la siguiente manera:

(1) disminución de la circularidad y la postergación del retorno;

(2) procesos de reunificación familiar en Estados Unidos;

(3) una mayor vulnerabilidad en la ruta migratoria (secuestros, extorsiones, muerte en la ruta migratoria);

(4) la creación de un círculo vicioso, deuda-deportación-re-emigración (Gramajo, 2019, p. 203).

Sin embargo, las medidas restrictivas a la migración irregular en la región no son nuevas, tienen una larga data y se han aplicado a través de distintos planes, programas y fondos asignados por el gobierno estadounidense y mexicano para la contención del flujo migratorio. Por ejemplo, en México, la puesta en marcha del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) implicó la creación del Instituto Nacional de Migración de México y el aumento en las medidas de protección en las fronteras.

[81] Forman parte de este Consejo: el director general del Instituto Guatemalteco de Migración, el secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala, un viceministro del Ministerio de Educación, un viceministro del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, un viceministro del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, un viceministro del Ministerio de Gobernación, un viceministro del Ministerio de Relaciones Exteriores, un viceministro del Ministerio de Economía, un viceministro del Ministerio de Desarrollo Social, el representante delegado por el Procurador General de la Nación, el Subsecretario de Protección y Acogimiento de la Niñez y Adolescencia de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República y el representante delegado por la Procuraduría de los Derechos Humanos.

Desde 2014, el gobierno mexicano inició el Programa Frontera Sur, el cual tenía como principal finalidad atender y controlar el flujo migratorio de centroamericanos que se dirigían hacia los Estados Unidos e incidió en procesos masivos de detenciones y deportaciones desde el territorio mexicano. Por otro lado, los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos marcaron la puesta en marcha del acuerdo «Fronteras Inteligentes» así como, de la Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos, 2006.

Para los EE. UU., el foco de atención ha sido la vinculación del tema migratorio al de seguridad nacional, y a problemáticas como el narcotráfico y el crimen organizado aquí inicia la cita, lo cual ha dado origen a programas como la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (Carsi, por sus siglas en inglés) y el Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de Centroamérica (Icefi, 2015b; Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2015, p. 3).

Durante la pasada administración de Donald Trump en la presidencia de los Estados Unidos (enero 2017- enero 2021) se implementaron una serie de medidas restrictivas a la migración irregular, entre ellas, se buscó fortalecer la seguridad fronteriza, tener un mayor control a lo interno de los EE. UU. e incluso se congelaron programas de alivio temporal a personas migrantes como el estatus de protección temporal (TPS, por sus siglas en inglés) y la acción diferida para los llegados en la infancia (DACA, por sus siglas en ingles) (Rocha, 2019). En enero de 2021 Joe Biden asumió la presidencia de los EE. UU. e inmediatamente comenzó a implementar acciones que buscan reconstruir el acceso al asilo en la frontera sur de los Estados Unidos, así como reformar el sistema migratorio (Center for Gender & Refugee Studies [CGRS], Women's Refugee Commission [WRC] & Latin America Working Group Education Fund [LAWG], 2021).

Por último, se ha utilizado la presión política y la amenaza económica a los gobiernos de los países de origen de migrantes. Un ejemplo de ello es la firma de «acuerdos de cooperación respecto al examen de solicitudes de protección», los cuales establecen que las personas que desean procurar asilo en Estados Unidos lo deben hacer primero en los países por los cuales transitan. Estos acuerdos de cooperación han sido firmados por los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras.

En diciembre de 2018 fue firmado por más de 150 países del mundo el Pacto Mundial para la Migración Segura Ordenada y Regular y el Pacto Mundial sobre los Refugiados, que constituyen un primer esfuerzo global por abordar el tema de la movilidad humana. A pesar de ser jurídicamente no vinculantes, constituyen una oportunidad histórica para posicionar el tema de la migración y su contribución al desarrollo sostenible. Frente a políticas cada vez más restrictivas a la migración irregular es importante ir buscando alternativas a través de otras modalidades migratorias, por ejemplo, la migración intrarregional y la migración laboral temporal.

A nivel centroamericano se tienen algunos avances en materia de movilidad humana, por ejemplo, desde el 2005, en el marco del Sistema de Integración de Centroamérica (SICA), se desarrolló el Acuerdo Regional de Procedimientos Migratorios (CA-4), que permite la libre movilidad de ciudadanos de los cuatro países del norte de Centroamérica.

Sin embargo, aún se necesita avanzar en estructurar un sistema de migración regional que permita la homologación de legislación en materia educativa y laboral que favorezca el intercambio de capital humano en la región. Por otro lado, ciudadanos guatemaltecos también han optado por migrar de forma regular mediante visas de trabajo temporal a México, Canadá y los Estados Unidos. Esta modalidad de migración ofrece una alternativa a la migración de carácter irregular, brindando la oportunidad de viajar de forma regular por algunos meses y emplearse en el extranjero.

El desafío en esta área consiste en avanzar en la formulación y aprobación de un reglamento para las empresas reclutadoras de trabajadores migratorios guatemaltecos, así como, asegurar la existencia de mecanismos que garanticen la protección de los derechos de los trabajadores migratorios mientras se encuentran desempeñando su trabajo fuera de las fronteras nacionales.

2.6.5 Impactos de la pandemia en la movilidad humana

Por último, la movilidad humana ha sido uno de los ámbitos más afectados por la pandemia de la covid-19 debido al cierre de fronteras, lo cual ha afectado la migración tanto regular como irregular. A pesar ello, las deportaciones de población guatemalteca desde los EE. UU. y desde México no se han detenido, lo cual ha repercutido en varias crisis a nivel nacional y local: a) Se han registrado casos de la covid-19 entre la población deportada, lo cual ha puesto en riesgo a los familiares de los migrantes e implicado una crisis en el sistema de salud pública, b) Se ha observado la exacerbación de las prácticas discriminatorias hacia la población deportada como posibles portadores del virus, y c) Se ha colocado a las personas deportadas y a aquellas que retornan de manera voluntaria en una situación de mayor vulnerabilidad en el proceso de reintegración a nivel local.

Los guatemaltecos en los EE. UU. también han sido fuertemente afectados por la pandemia, muchos de ellos han enfrentado la enfermedad sin poder acceder a los servicios de salud por el temor a ser deportados debido a su estatus irregular.

Migración internacional y desplazamiento interno no forzado

Resultado esperado. Existen recursos descentralizados y con niveles de oportunidad igualitarios en el área rural y urbana, lo que permite la migración internacional y el desplazamiento interno no forzado.

Objetivo 1: Promover alianzas públicas-privadas para integrar los esfuerzos de los migrantes en iniciativas sociales que promuevan el desarrollo local.

Objetivo 2: Garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes y desplazadas dentro y fuera del territorio nacional.

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Generar información estadística sobre la realidad migratoria de Guatemala.	Proveer información estadística actualizada y de calidad para la adecuada formulación de políticas públicas en materia migratoria.	X	X		AMN, Mides, CIV, Segeplán, autoridades municipales, gobiernos locales, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, academia.			
2. Realizar investigaciones sistemáticas sobre las causas de la migración forzada, y establecer los mecanismos de prevención, atención humanitaria, emergencia y soluciones para la reubicación, el retorno o la integración local.	Desarrollar políticas, planes y programas específicos para atacar las principales causas de la migración forzada.	X	X	X	AMN, Mides, CIV, Segeplán, autoridades municipales, gobiernos locales, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, academia.			
3. Adoptar una política pública social en materia de desplazamiento interno.	Proteger a la población vulnerable a través de medidas legales para priorizar su bienestar.		X	X	Segeplán, Congreso de la República, Ejecutivo, academia, organizaciones de sociedad civil, sociedad guatemalteca.			
4. Implementar un sistema de registro que recopile información sobre personas desplazadas forzadamente.	Contar con un registro actualizado que permita caracterizar las condiciones de la población que sufren desplazamiento forzado.		X		INE, academia, organismos internacionales			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
5. Fortalecer la institucionalidad migratoria a través del desarrollo de los marcos legales y el soporte administrativo, financiero y técnico.	Garantizar el adecuado funcionamiento de la institucionalidad migratoria nacional y la atención de calidad a la población migrante guatemalteca.	X	X		AMN, Instituto Guatemalteco de Migración, Conamigua, Congreso de la República, Comisión del Migrante del Congreso de la República			
6. Fortalecer las capacidades consulares e institucionales del Minex.	Asegurar la protección de los derechos de las personas migrantes guatemaltecas en el extranjero, así como la adecuada atención a sus familias en Guatemala.	X	X		Minex, IGM, Grupo Articulador de la Sociedad Civil en Materia Migratoria, iglesias y organizaciones que brindan acompañamiento			
7. Formular e implementar programas de atención integral a las personas y familias de migrantes y retornadas.	Generar oportunidades educativas, laborales y de inversión a nivel local como alternativas a la migración irregular.	X	X		Gobierno Central, Minfin, Mineduc, AMN, IGM, Intecap, autoridades locales de territorios de origen/ retorno			
8. Estructurar un sistema de migración regional que favorezca la movilidad humana por medio del establecimiento de mecanismos legales y la implementación de planes de desarrollo regionales.	Favorecer la migración regular, ordenada y segura a nivel regional, como una alternativa a la migración irregular.		X		AMN, Mides, CIV, Gabinete Específico de Desarrollo Social, Minfin, Mides, Mineco, autoridades locales de territorios de origen/ retorno, Segeplán, Congreso de la República, ANAM.			

V
Dimensión ambiental-natural

Introducción

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, se constituyó en la primera cumbre internacional que consideró la problemática ambiental. En esta se manifestó la preocupación generalizada debido a los impactos negativos del progreso humano sobre el medio ambiente, sustento del desarrollo y bienestar de las sociedades. La Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano expresa la convicción de que el ser humano tiene el derecho fundamental del «disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal, que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar»; además, posee «la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras» (ONU, 1973, p. 4). Para lograrlo, el ser humano debe ser consciente de las relaciones fundamentales y vitales que existen entre el medio que le rodea y sus posibilidades presentes y futuras de desarrollo y bienestar:

> El hombre es a la vez, obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente [...]. Hoy en día, la capacidad del hombre de transformar lo que lo rodea, utilizada con discernimiento, puede llevar a todos los pueblos los beneficios del desarrollo y ofrecerles la oportunidad de ennoblecer su existencia. Aplicado errónea o imprudentemente, el mismo poder puede causar daños incalculables al ser humano y a su medio. A nuestro alrededor vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas regiones de la Tierra: niveles peligrosos de contaminación del agua, el aire, la tierra y los seres vivos; grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera; destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio por él creado, especialmente en aquel en que vive y trabaja (ONU, 1973, p. 3).

La Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente (Decreto 68-86), es la expresión concreta de la aceptación por parte del Estado de Guatemala, de las resoluciones de la conferencia de Estocolmo. De esta ley, conviene destacar su rol como un instrumento legal vigente cuyo objetivo general es «propiciar el desarrollo social, económico, científico y tecnológico que prevenga la contaminación del medio ambiente y mantenga el equilibrio ecológico» (Congreso de la República de Guatemala, 1986, art. 1).

Desde el ámbito de la búsqueda de acuerdos nacionales sobre temas de relevancia para el futuro del país, muchas de aquellas preocupaciones económicas, ambientales y sociales fueron incorporadas a la reflexión y los compromisos de los Acuerdos de Paz. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (Asesa), en su apartado III, inciso I, numeral 40, reconoce

«la riqueza natural de Guatemala como un valioso activo del país y de la humanidad, además de un valor cultural y espiritual esencial para los pueblos indígenas». Recuerda que «el país cuenta con una diversidad biogenética y forestal cuya explotación irracional pone en riesgo un entorno humano que facilite el desarrollo sostenible» (URL y Minugua, 1997, p. 308).

Estas ideas siguen vigentes en la actualidad, y fueron abordadas en 2015 en la Carta Encíclica *Laudato Si'* del papa Francisco. A las problemáticas de la contaminación, la pérdida de la biodiversidad y el agotamiento de recursos, se les ha sumado el fenómeno global del cambio climático, que representa desafíos urgentes para todas las naciones, sociedades y territorios. El papa Francisco advierte sobre la debilidad de la mayoría de las respuestas frente a la crisis ecológica (párrs. 53-59), pone de manifiesto la distribución desigual de la repartición de los costos y beneficios derivados de la crisis (párrs. 48-52) e invita a incorporar una ecología integral que considere los vínculos e interrelaciones que existen claramente en las realidades humanas y ecológicas, a la vez que promueva y defienda el bien común (párrs. 137-162).

> Cuando se habla de «medio ambiente», se indica particularmente una relación, la que existe entre la naturaleza y la sociedad que la habita. Esto nos impide entender la naturaleza como algo separado de nosotros o como un mero marco de nuestra vida. Estamos incluidos en ella, somos parte de ella y estamos interpenetrados. Las razones por las cuales un lugar se contamina exigen un análisis del funcionamiento de la sociedad, de su economía, de su comportamiento, de sus maneras de entender la realidad. Dada la magnitud de los cambios, ya no es posible encontrar una respuesta específica e independiente para cada parte del problema. Es fundamental buscar soluciones integrales que consideren las interacciones de los sistemas naturales entre sí, y con los sistemas sociales. No hay dos crisis separadas, una ambiental y otra social, sino una sola y compleja crisis socioambiental. Las líneas para la solución requieren una aproximación integral para combatir la pobreza, para devolver la dignidad a los excluidos y simultáneamente para cuidar la naturaleza (papa Francisco, 2015, párr. 139).

En este apartado se abordan los elementos que, desde la dimensión ambiental-natural, se consideran estratégicos para el país y su desarrollo social, político-institucional, económico y ecológico. Parte de la necesidad de contar con una institucionalidad efectiva y eficiente para gestionar las dinámicas de uso, aprovechamiento, protección y conservación del sistema natural y ambiental de forma justa, equitativa, sostenible e inclusiva (línea estratégica 1).

Si bien existen particularidades y condiciones propias de la institucionalidad ambiental, esta línea estratégica no es ajena a los desafíos estructurales planteados en el componente político-institucional. En este contexto, el alcance de resultados definitivos está determinado, en parte, por el avance en los procesos democráticos y de construcción y consolidación del Estado de Derecho en el país.

A continuación, se aborda el tema de la gestión de los ecosistemas, como fuente fundamental de bienes y servicios hacia la economía y la sociedad guatemalteca (línea estratégica 2). Las principales acciones van dirigidas a: i) conservar la cobertura natural actual; ii) detener las dinámicas de agotamiento y deterioro que han prevalecido durante los últimos 70 años; y iii) restaurar ecosistemas estratégicos para la provisión de bienes y servicios.

La gestión integrada del agua representa la tercera línea estratégica de la dimensión. Junto a la preocupante contaminación de los recursos hídricos, es fundamental considerar la probable reducción de la disponibilidad del recurso proyectada por todos los escenarios de cambio climático desarrollados para el país. Las acciones de esta línea estratégica van dirigidas a establecer las condiciones necesarias para garantizar la disponibilidad presente y futura en cantidad y calidad, tanto para las personas, como para la producción de alimentos, las actividades económicas y los

procesos ecológicos. Todo esto requiere de una visión integrada, estratégica y de largo plazo, que aúne esfuerzos alrededor de objetivos de Nación.

La cuarta línea estratégica considera la gestión de la producción y uso de energía en el país, así como de los impactos ambientales generados. Las acciones van orientadas a: i) Establecer patrones más sostenibles en la matriz energética del país; ii) Reducir las presiones sobre los recursos forestales; y iii) Reducir las emisiones de partículas al aire y gases de efecto invernadero derivados de la combustión de productos energéticos.

La gestión integral de los residuos sólidos es la quinta línea estratégica de la dimensión ambiental-natural. El manejo adecuado de los residuos sólidos requiere de la articulación de muchos actores a lo largo de la cadena de producción y consumo de bienes y servicios, y debe iniciar desde los procesos de producción y utilización de insumos, pasando por el transporte, la comercialización y el consumo final, hasta llegar a la recolección, manejo y disposición final. Por un lado, es importante generar estrategias para reducir el volumen de residuos generados y asegurar su efectiva recolección, tratamiento y disposición final. Por el otro, se deben establecer mecanismos que impacten sobre la estructura de la producción de residuos, de forma que se generen preferentemente residuos orgánicos y reciclables.

La sexta línea estratégica aborda la gestión y ordenamiento sostenible del territorio, como estrategia para orientar los procesos socioeconómicos y la ocupación ordenada del espacio social y ambiental. Esta línea estratégica define acciones cuyo propósito es empujar una planificación territorial que garantice la provisión sostenida de bienes y servicios ambientales, el bienestar de las poblaciones y la reducción de los impactos de la ocupación humana sobre el territorio. Además, aborda la dinámica de la expansión y crecimiento urbano, y plantea una serie de estrategias para garantizar la sostenibilidad de una adecuada calidad ambiental, y el acceso a los servicios básicos para toda la población.

La última línea estratégica establece acciones generales para reducir el riesgo a desastres y al cambio climático global. En este sentido, propone estrategias para abordar la gestión de riesgo desde la planificación nacional, territorial, sectorial e institucional a partir del entendimiento de las amenazas específicas. A partir de ello, se proponen estrategias orientadas a reducir la vulnerabilidad socioambiental.

Finalmente, las acciones planteadas en esta dimensión se nutren de los instrumentos legales existentes, la evidencia científica y en diferentes propuestas emanadas desde otros actores. Específicamente, responde al llamado constitucional que establece en su art. 97 (Medio ambiente y equilibrio ecológico):

> El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación.

Otro sustento importante de las diferentes acciones propuestas es la experiencia investigativa y propositiva de la Universidad Rafael Landívar de los últimos veinte años, la cual ha identificado el papel determinante que el medio natural posee para el país. Finalmente, retoma y actualiza muchas de las propuestas que se discutieron y consensuaron en las últimas dos décadas desde diversos espacios de reflexión y acuerdos. Algunas de estas propuestas no fueron implementadas en absoluto, mientras que otras se han echado a andar de forma parcial y aislada.

1 Aspectos generales

Guatemala es reconocida a nivel mundial como un país con una riqueza natural única y diversa. No obstante, todos los indicadores ambientales muestran que está perdiendo su patrimonio natural (MARN, 2015, p. 14). Es obligado subrayar el hecho de que las trayectorias de agotamiento y deterioro del sistema natural se han sostenido e intensificado paulatinamente en el tiempo, superando las capacidades de una institucionalidad sistemáticamente debilitada con márgenes muy limitados para establecer respuestas que permitan detener, reducir o revertir las tendencias negativas (Iarna, 2012, pp. 404-405).

Estos procesos de agotamiento y degradación del sistema natural han sido ampliamente evaluados en el proceso de elaboración del Perfil Ambiental de Guatemala, desarrollado desde la Universidad Rafael Landívar. Entre las principales tendencias sistematizadas destacan las siguientes:

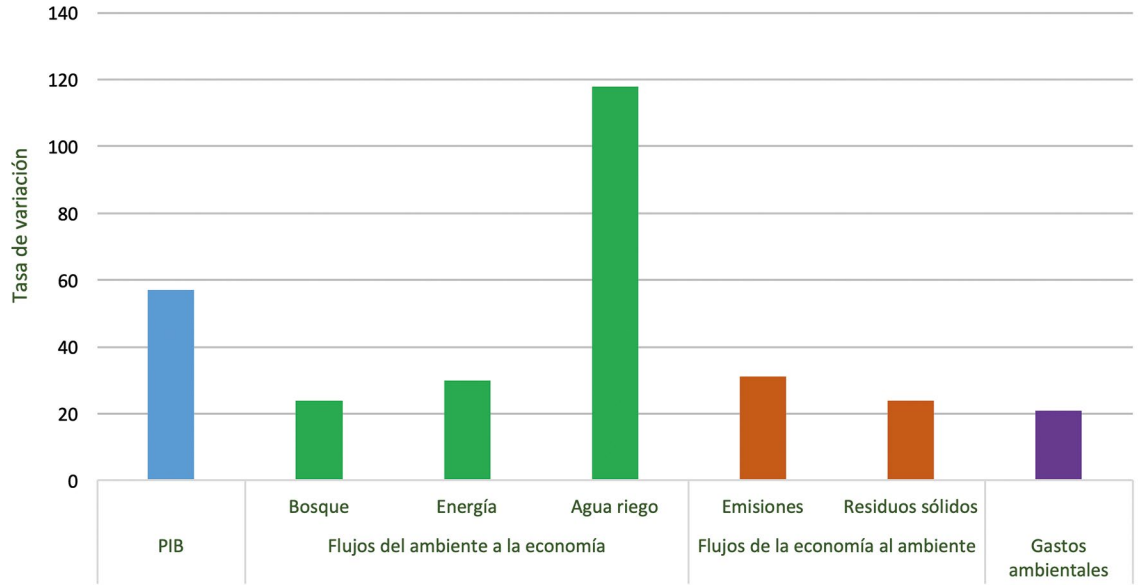
> i) La pérdida sostenida de la cobertura forestal; ii) Las presiones constantes sobre el sistema de áreas protegidas del país; iii) La falta de planificación en el uso del agua y la contaminación constante de los cuerpos de agua; iv) La degradación y pérdida de los suelos y de su fertilidad; v) La disminución sistemática y sobreexplotación de los recursos de las zonas marino-costeras, y vi) La falta de manejo de residuos sólidos (Iarna, 2012, pp. 388-390).
>
> El estado de situación actual del sistema natural resta posibilidades económicas para el país, menoscaba sus propias posibilidades de desarrollo, incrementa la vulnerabilidad de poblaciones pobres y marginales, y genera e intensifica los conflictos socioambientales por acceso al agua, la tierra y los bosques (MARN, 2015, pp. 14-17).

La figura 85 muestra que el crecimiento económico en el país ha ido acompañado de la demanda continua de recursos naturales (bosque, energía, agua) y de impactos ambientales en la forma de emisiones de gases de efecto invernadero y producción de residuos sólidos.

Se estima que el 70 % de la actividad económica y productiva del país depende directamente del sistema natural (Iarna, 2012, p. 393) y que el aporte directo del agua al Producto Interno Bruto (PIB) equivale al 5.6 % del valor agregado (Gabinete Específico del Agua, 2011, p. 4).

En otras palabras, el sistema natural es fundamental para el desarrollo y sostenimiento de la economía y la sociedad guatemalteca, a quienes provee constantemente de bienes y servicios estratégicos. Estas relaciones establecen intercambios beneficiosos y perjudiciales, por lo que una oportuna planificación debe garantizar la optimización de los primeros y la reducción de los segundos.

Figura 85
Tasa de variación del PIB y de los flujos de intercambio entre la economía y el ambiente, 2001-2014 (con base en datos de 2001)



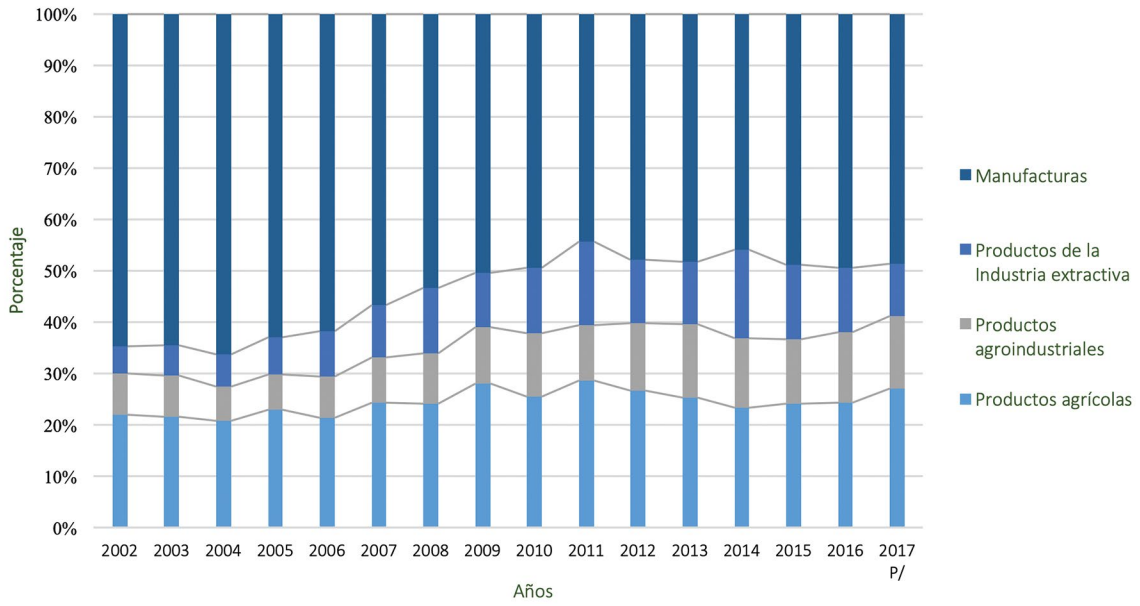
Fuente: elaboración propia con base en Castañeda, Carrera y Rexhepi (2019).

Las exportaciones guatemaltecas, por otra parte, dependen fuertemente de su **capital natural**. Las exportaciones agrícolas (café, banano, cardamomo) y agroindustriales (azúcar, aceite de palma), intensivas en el uso de insumos naturales como tierra, agua y nutrientes, han ganado importancia en cuanto a su peso relativo en las exportaciones nacionales, pasando de constituir el 30 % del valor de las exportaciones en 2002 al 40 % en 2017. Otros productos cuyo peso aumentó son los productos mineros, los cuales representaron en promedio el 12 % del valor anual de las exportaciones en el periodo 2013-2017, en tanto que para el periodo 2002-2006 su aporte promedio fue del 6 %.

En conjunto, la exportación de estos bienes directamente vinculados al ambiente pasó de representar el 35 % del total del valor exportado en 2002, a superar el 50 % en 2017 (figura 86). Estos datos son importantes si se considera que los costos vinculados a los insumos y a los impactos ambientales no están internalizados en los precios de los productos, por lo que este patrón es insostenible y peligroso a largo plazo.

El 70 % del riego en el país, está asociado a los cultivos de exportación (caña de azúcar, palma africana y banano), y la principal actividad agroindustrial demandante de agua también está asociada a un producto de exportación, el café, lo que en términos prácticos significa que las exportaciones del país implican una cantidad importante de «agua virtual» (uso de agua en sus procesos de producción) (Iarna, 2019b, p. 5).

Figura 86
Composición de las exportaciones de Guatemala, 2002 y 2017 (porcentajes del valor total de productos de la industria extractiva)



Fuente: Iarna (2019a).

Para esta dimensión se trabajaron siete líneas y 74 acciones estratégicas, basadas en un análisis FODA que les da sustento, y que se describe a continuación.

Las principales **fortalezas** del componente natural de Guatemala se resumen en:

- Una alta diversidad y riqueza de ecosistemas. A pesar de ser un país relativamente pequeño, ha sido reconocido como megadiverso, centro de una alta biodiversidad y endemismo.
- Una abundante disponibilidad de recursos hídricos con respecto a la demanda. Se estima que se utiliza entre el 10 % y el 20 % de la oferta anual total.
- Un flujo constante de bienes y servicios ecosistémicos que ha permitido el crecimiento y desarrollo económico.
- Un conocimiento y relacionamiento ancestral con el sistema natural, lo que se expresa en formas tradicionales y locales de gestión de los recursos naturales.
- Existencia de un marco normativo básico, aunque desactualizado, para la gestión del sistema natural.

Las principales **debilidades** encontradas fueron:

- Un modelo de uso y aprovechamiento productivo ineficiente, extractivo y contaminante.
- La pérdida de riqueza nacional debido a las dinámicas de agotamiento y degradación del sistema natural. Como ejemplo, se puede citar la pérdida del 50 % de los bosques entre 1950 y 2010, y la contaminación generalizada de las fuentes de agua.
- Una institucionalidad ambiental con capacidades limitadas y con necesidades de modernización.

- El escaso e inadecuado manejo de los residuos y desechos.
- La escasa planificación territorial que ha impactado de forma negativa los procesos ecológicos de los ecosistemas forestales e hídricos.
- Ausencia o debilidad de marcos normativos sobre los bienes públicos.
- Ausencia de límites al comportamiento contaminante de empresas y personas.

Las **oportunidades** que se presentan para el país, en este componente son:

- Procesos y experiencias regionales de integración vinculados al sistema natural, entre los que destacan el Corredor Biológico Mesoamericano y las iniciativas regionales para la conservación de arrecifes coralinos.
- Desarrollo de mercados globales de servicios ambientales y usos no consuntivos del medio ambiente (turismo, regulación).
- Dinámicas nacionales e internacionales de reflexión, sensibilización y formulación de demandas, agendas y programas relativas al medio ambiente.
- Surgimiento y consolidación de mecanismos financieros de apoyo y estrategias de la cooperación internacional con énfasis en los ecosistemas, la biodiversidad y la adaptación al cambio climático.
- Revalorización de la producción limpia y basada en certificaciones (responsabilidad social de las empresas).

Las principales **amenazas** que se identificaron para el componente ambiental son:

- El cambio climático, como fuerza impulsora generadora de presiones. La región centroamericana está considerada como una de las más expuesta a las amenazas vinculadas al clima.
- Las dinámicas del comercio internacional y las capacidades para competir en los mercados globales. Se considera que internalizar los costos ambientales reduce la posibilidad de competir frente a otros países, lo que promueve la ineficiencia y la degradación del ambiente nacional.
- Las externalidades ambientales en el mediano y largo plazo. Se considera que muchos de los efectos ambientales se intensificarán en el futuro, lo que provocará crisis ambientales difíciles de manejar.
- La narcoactividad como fenómeno regional que en el país se traduce en deforestación de grandes áreas de bosque, principalmente en las áreas protegidas del norte del Petén y en las zonas costeras.
- La continuidad del modelo extractivista, de acaparamiento y privatización de bienes comunes y ambientales (agua y madera, entre otros), a pequeña y gran escala, por baja regulación y control.

2 Marco estratégico

2.1 Institucionalidad para afrontar los retos de la gestión ambiental en el siglo XXI

La estrecha y compleja interacción que existe entre la acción humana y la naturaleza plantea desafíos para la gestión ambiental, ya que actividades tan diferentes como el transporte, la industria, la agricultura, el turismo o el consumo de los individuos y los hogares representan, a su vez, diferentes tipos de presiones hacia los ecosistemas y los bienes ambientales. En este contexto, la gestión ambiental implica el involucramiento de muchos y diversos actores, cada cual con funciones, intereses, áreas geográficas y capacidades concretas (Iarna, 2012, p. 83). La tabla 30, permite observar esta diversidad de actores para el caso de Guatemala, al presentar un resumen de las competencias atribuidas a diferentes instancias en las diversas áreas temáticas de la gestión ambiental.

Tabla 30
Actores que participan en la gestión ambiental en Guatemala

Categorías	Gobierno central	Autónomo y descentralizado	Descentralizado
1. Actividades de protección al ambiente			
Protección de aire y el clima	MARN, Conred	Insivumeh	
Aguas residuales	MSPAS, CIV, SCEP	Infom, codedes, autoridades de cuenca	Gobiernos municipales
Residuos sólidos	MSPAS, MARN, SCEP	Codedes, autoridades de cuenca	
Protección y remediación al suelo y agua	MAGA	INAB, autoridades de cuenca	
Biodiversidad y paisaje	MAGA, MCD, Conap, MARN, otras secretarías		Gobiernos municipales
Investigación y desarrollo	Senacyt, CIV		
Planificación para el desarrollo	Segeplán, Conadur	Codedes	Gobiernos municipales
Otras actividades de protección			
Administración y gestión del medio ambiente	CIV, MSPAS, MARN, MEM, otras secretarías	Autoridades de cuenca	Gobiernos municipales
Educación, formación e información	MARN, Conap, Mineduc		
Otras	MARN, Conap, CIV, otras secretarías		

Categorías	Gobierno central	Autónomo y descentralizado	Descentralizado
2. Manejo de recursos naturales			
Subsuelo	MEM		
Aguas continentales	CIV, MARN, MAGA, SCEP	Infom, Codedes, autoridades de cuenca	Gobiernos municipales
Recursos forestales	MAGA, Conap	INAB, Fontierras	
Flora y fauna	MAGA, Conap	INAB	
3. Extracción de recursos naturales			
Subsuelo	MEM		
Aguas continentales	CIV, MARN, MAGA, SCEP	Infom, Codedes	Gobiernos municipales
Recursos forestales	MAGA, Conap	INAB	
Flora y fauna	MAGA, Conap		

Fuente: adaptado del Iarna (2012, p. 84).

Los niveles de degradación del ambiente son resultado de una gestión deficiente del territorio, por lo que la prioridad debería ser la formulación e implementación de políticas integrales para la gestión ambiental efectiva de recursos como el agua, los bosques y los suelos (Iarna, 2012, pp. 73, 100). Lo anterior requiere de un sistema funcional de instituciones que sea capaz de impulsar soluciones diferenciadas en los territorios (Iarna, 2012, p. 72).

El documento base del Pacto Ambiental en Guatemala 2016-2020, identifica las principales competencias que se deberían alcanzar, fortalecer o construir en la institucionalidad ambiental:

> Necesitamos instituciones bien financiadas, efectivas, transparentes y participativas para poder orientar y promover el desarrollo sostenible. Esto equivale a capacidad institucional para generar legislación apropiada y oportuna, diseñar e implementar políticas públicas e instrumentos de gestión en todo el sector público –incluyendo los gobiernos municipales–, tomar decisiones basadas en información objetiva y confiable, conducir procesos administrativos eficientes y transparentes, coordinar con otras instituciones, prevenir y combatir la corrupción, y propiciar y aprovechar la fortaleza que viene de la participación social en la gestión ambiental (MARN, 2015, p. 63).

La Constitución Política de la República de Guatemala establece los aspectos normativos de carácter general que ordenan las acciones relacionadas a la protección, conservación, uso y aprovechamiento del sistema natural en el país: «En el caso particular de la gestión de los recursos naturales, este marco institucional plantea que su utilización debe hacerse en función de los principios de justicia social, de tal manera que se propicie 'el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional'» (art. 118), lo cual se complementa con la obligación del Estado de «adoptar las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos mencionados con anterioridad, en forma eficiente» (art. 119.c) (MARN, 2017, p. 28).

El artículo 97 de la Constitución Política establece que:

> El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación.

La Ley del Organismo Ejecutivo, por su parte, dispone que el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) es el responsable de

> [...] cumplir y hacer que se cumpla el régimen concerniente a la conservación, protección, sostenibilidad y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales en el país y el derecho humano a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, debiendo prevenir la contaminación del ambiente, disminuir el deterioro ambiental y la pérdida del patrimonio natural (Congreso de la República, 1997b, art. 29 «bis»).

Entre las funciones del MARN está la de asegurar, «en coordinación con el Consejo de Ministros, la incorporación del componente ambiental en la formulación de la política económica y social del Gobierno, garantizando la inclusión de la variable ambiental y velando por el logro de un desarrollo sostenible» (Congreso de la República, 1997b, art. 29 «bis», inciso «d). De acuerdo con Iarna (2012), «la principal crítica de la institucionalidad ambiental actual es que ha sido incapaz de influir en la visión de desarrollo nacional, la cual prioriza al subsistema económico, lo que hace insostenible el sistema socioecológico del país» (p. 81).

Entre otros, se critican las decisiones de dependencias estatales de otorgar licencias y concesiones sobre recursos naturales, sin la aplicación rigurosa de instrumentos para asegurar la sostenibilidad, así como la falta de empleo de procedimientos legales coercitivos para hacer cumplir las leyes (Iarna e Ingep, 2009, p. 36). A esta reflexión cabe añadir el desafío para la institucionalidad ambiental en cuanto a la aprobación de estudios de evaluación de impacto ambiental (EIA), para que sean formulados y analizados de manera independiente, previo a la concesión de licencias de exploración o explotación de recursos naturales.

En tal sentido, se requiere evaluar aquellas instancias que pueden adscribirse al MARN por razones temáticas (Insivumeh, IGN), y promuevan una nueva institucionalidad de orden estratégico (institucionalidad del agua, Superintendencia de Aplicación de la Normativa Ambiental, Dirección de Acompañamiento a la Formulación de Políticas Sectoriales).

El análisis del gasto (o inversión) ambiental refleja la importancia de los gobiernos locales en la gestión y protección del ambiente. La figura 87 muestra que el valor del gasto que se realiza en el ambiente natural cada año se divide en partes similares entre las dependencias de la administración central y las municipalidades, lo que equivale a decir que el 50 % del gasto ambiental de cada año es realizado por estas instancias.

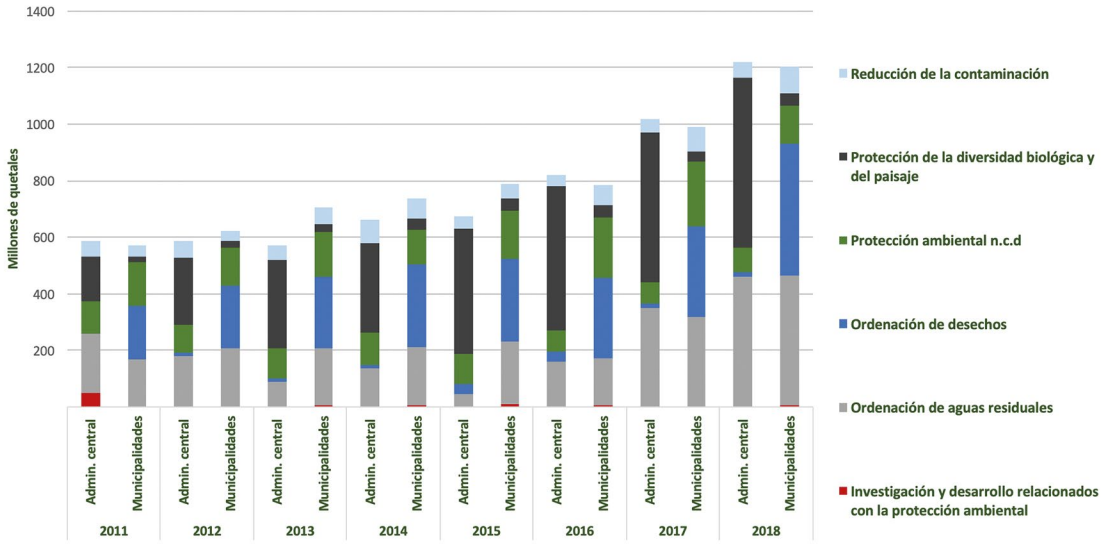
El gasto ambiental de las municipalidades se ha enfocado principalmente en la ordenación de desechos y de aguas residuales (sobre todo infraestructura de conducción y drenajes), en armonía con las responsabilidades atribuidas en el Código Municipal. El gasto de la administración central se concentra en la protección de la diversidad biológica y del paisaje (bosques).

De acuerdo al Icefi (2015c), el gasto público asignado en 2015 a la protección y gestión del ambiente representó el 1 % del presupuesto general de la Nación (p. 34). Para ese mismo año, el presupuesto ejecutado por el gobierno central para la atención de desastres y la gestión del riesgo representó el 0.59 % del presupuesto total (INE, 2015a, p. 182). Por otra parte, los gobiernos municipales destinaron, en conjunto, el 14.8 % de su presupuesto a actividades de tipo ambiental (INE, 2015a, p. 200).

Uno de los desafíos importantes a nivel de la gestión ambiental consiste en aumentar el gasto ambiental con respecto a la magnitud de los problemas que se deben atender. De acuerdo a Iarna (2012):

Históricamente se evidencia la poca consistencia del sector público ambiental en los indicadores de gastos y en las transacciones ambientales, ya que ha existido una brecha significativa entre el gasto público y la depreciación ambiental, debiendo ser el primero al menos equivalente al segundo (p. 90).

Figura 87
Gasto público ambiental de la administración central y las municipalidades según categoría de gasto, 2011-2018 (en millones de quetzales)



Fuente: elaboración propia con base en Minfin (2019).

Según el Iarna (2012), «una política fiscal que favorezca la gestión ambiental no se fundamenta exclusivamente en el aumento del gasto público en el sector [...] es lograr una mayor calidad del gasto, donde los recursos públicos se utilicen para lograr objetivos ambientales claros» (p. 90).

La mayor parte de los instrumentos económicos que generan ingresos, al gobierno central, son los que tienen una función de incentivo y, en su mayoría, se relacionan con bienes forestales. Sin embargo, el agua no tiene ningún instrumento asociado (Iarna, 2012, p. 254). Además, de los instrumentos económicos con función fiscal analizados, solo dos de siete tienen un destino ambiental (Iarna, 2012, p. 256).

El proceso de definición e implementación de la Estrategia Fiscal Ambiental, liderada y promovida por el Ministerio de Finanzas Públicas desde 2016 y formalizado en 2018, a través del Acuerdo Ministerial 442-2018, supone un avance importante y una ventana de oportunidad para empujar acciones integrales más sostenibles con respecto al medio ambiente. La Estrategia pretende:

> Utilizar los instrumentos fiscales y económicos existentes, así como proponer nuevas figuras destinadas a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico, apoyando a la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la Nación (Minfin, s. f., p. 8).

Esta se construye alrededor de cinco ejes estratégicos:

(1) Calidad del gasto y compra pública: reducción del gasto administrativo, eficiencia energética en edificios públicos y compra de productos sostenibles.

(2) Asistencia financiera municipal: eficiencia en el ingreso y gasto administrativo municipal, y calidad del gasto en inversiones relacionadas con el medio ambiente.

(3) Modelos fiscales ambientales: cambio de hábitos de uso y consumo y/o prácticas contaminantes, reducción de flujos de desechos y emprendimiento verde.

(4) Riesgos y contingencias ambientales: mitigación financiera del Estado en caso de contingencias ambientales extremas e identificar posibles riesgos fiscales asociados a la salud.

(5) Financiamiento verde y climático relacionado: apoyo a la generación de un portafolio de posibles proyectos ante el financiamiento internacional (Minfin, 2019, p. 23).

Institucionalidad ambiental fortalecida

Resultado esperado. Existe un sistema descentralizado, efectivo y funcional de gestión ambiental con una amplia gama de instrumentos, normativos y regulatorios de control e incentivo, bajo la rectoría del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

Objetivo 1. Fortalecer y actualizar la institucionalidad ambiental de Guatemala.

Objetivo 2. Los programas, estrategias e inversiones promovidas por el Gobierno, el sector privado organizado y la sociedad civil incorporan criterios ambientales.

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Fortalecer el Gabinete Ambiental integrado por las instituciones cuyo mandato legal está orientado específicamente a los temas ambientales.	Asegurar el abordaje estratégico e integral del sistema natural, que defina directrices y promueva programas e instrumentos que ordenen el aprovechamiento, la protección y el sostenimiento del sistema natural, tanto de la totalidad, como de las distintas partes.	X			Presidencia, MARN, INAB, Conap, autoridades de cuenca, Insivumeh.			
2. Diseñar y promover una reingeniería y modernización de la institucionalidad ambiental.	Reestructurar la gestión del sistema natural del sector público ambiental a fin de que sea eficiente, atienda los vacíos de gestión y asegure la provisión de bienes y servicios ambientales en el corto, mediano y largo plazo.	X	X		MARN, Segeplán, Gabinete Ambiental.			
3. Formular e implementar una Estrategia de Revisión y Acompañamiento de las Políticas Sectoriales.	Promover, crear e institucionalizar mecanismos, espacios (comisiones interinstitucionales) y procedimientos concretos para incidir efectivamente en las políticas económicas (productivas, comerciales, financieras) y socioculturales (educación, salud, vivienda), de tal forma que incorporen criterios ambientales estratégicos. La finalidad es asegurar el derecho humano a un ambiente sano y promover el crecimiento económico verde, la educación ambiental integral, y la planificación territorial con criterios ambientales.	X	X	X	MARN, Gabinete Ambiental.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
4. Crear un espacio consultivo que propicie la participación social y territorial en el aprovechamiento, protección y conservación del ambiente.	Crear las condiciones necesarias dentro de la institucionalidad ambiental que propicien una efectiva coordinación y articulación con los actores locales y territoriales –municipalidades y Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, entre otros– para establecer patrones sostenibles de producción, consumo y relación con el sistema natural.	X	X		MARN, Gabinete Ambiental.			
5. Formular e implementar una estrategia para la reingeniería de los procesos e instrumentos administrativos de gestión ambiental.	Mejorar la efectividad de la gestión ambiental a partir de la actualización de los instrumentos y procedimientos existentes (estudios de impacto ambiental, otorgamiento de licencias, procesos de los estudios técnicos) y de la puesta en vigor de nuevos procedimientos para los instrumentos de gestión ambiental (evaluaciones ambientales estratégicas).	X	X		MARN, Gabinete Ambiental.			
6. Formular e implementar una política para la promoción de mercados de servicios ecosistémicos.	Implementar una estrategia de incentivos e instrumentos económicos y financieros que promuevan el establecimiento y desarrollo de esquemas de pago y compensación de servicios ecosistémicos.	X	X		MARN, Gabinete Ambiental, Minfin.			
7. Fortalecer los espacios de coordinación y articulación con el Ministerio de Finanzas Públicas para potencializar los alcances en la implementación de la Estrategia Fiscal Verde.	Coadyuvar a la consecución efectiva y eficiente de las metas y resultados esperados en el marco de la Estrategia Fiscal Verde.	X	X		MARN, Minfin, CGC.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
8. Reforzar el proceso de implementación de un sistema de justicia especializado en justicia ambiental.	Garantizar el efectivo cumplimiento de las normas jurídicas, a través de sus caracteres de sanción y coerción, de tal modo que se puedan investigar los hechos que atentan contra el patrimonio natural y cultural. Asimismo, individualizar a los responsables y emitir fallos tendientes, no solo al castigo, sino que también a garantizar la reparación de los daños y las medidas de no repetición.	X	X	X	MARN, MP, PNC y Organismo Judicial.			
9. Promover la armonización de los tratados internacionales sobre derecho ambiental, derechos de los pueblos indígenas y de derechos humanos con la legislación interna.	Cumplir con las responsabilidades internacionales adquiridas y rezagadas a nivel de la legislación nacional.	X	X	X	Segeplán, MARN, MAGA, INAB, Conap, SNER y Congreso de la República.			
10. Diseñar e implementar, en coordinación con los actores relevantes en el ejercicio de la justicia ambiental, un programa de asesoría y capacitación ambiental en todos los niveles de la administración pública relevante.	Promoción de la justicia ambiental, procurando la obtención de los insumos técnicos que sean requeridos, y dando seguimiento a las acciones de diferentes instituciones que la conforman.		X	X	MARN, MP, Organismo Judicial, PNC, Inacif.			
11. Fortalecer las capacidades de los órganos jurisdiccionales en materia de legislación ambiental dentro del marco jurídico vigente en el país, con especial atención en las previsiones del Convenio 169 de la OIT sobre derechos de los pueblos indígenas y tribales en países independientes y otros instrumentos internacionales en la materia.	Garantizar que la institucionalidad ambiental respeta y promueve la gestión ambiental de los pueblos y su participación en la toma de decisiones en cuanto a la planificación del territorio.		X	X	Segeplán, MARN, MAGA, INAB, Conap, SNER y Congreso de la República.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
12. Propiciar una cultura de respeto y cumplimiento de la ley mediante el relanzamiento de la Ley de Educación Ambiental, Decreto 38-2010, y de la Política de Educación ambiental (Acuerdo Gubernativo 189-2017).	Promover procesos orientados a la construcción de valores, conocimientos y actitudes que posibiliten: (i) La formación de capacidades que conduzcan hacia el desarrollo sostenible, basado en la equidad, la justicia social y el respeto por la diversidad biológica; (ii) El discernimiento para preservar el patrimonio natural; (iii) El desarrollo de una conciencia ambiental y la comprensión del medio ambiente en sus múltiples aspectos y sus complejas relaciones; y (iv) La obtención de conductas y habilidades para prevenir problemas ambientales y la capacidad de planear soluciones a las ya existentes.	X	X	X	MARN, Mineduc, gobiernos locales.			
13. Diseñar e implementar un sistema de información y orientación permanente que, entre otras, permita a la ciudadanía conocer sus derechos y obligaciones respecto a la protección del ambiente, e informarse sobre el desempeño ambiental del gobierno, actividades, empresas y territorios.	Generar una cultura de apropiación, participación y auditoría social sobre los derechos y responsabilidades ciudadanas con respecto al medio ambiente.	X	X	X	MARN, gobiernos locales.			
14. Realizar los adecuaciones necesarias dentro de los instrumentos legales nacionales e internacionales (incluido el Código Municipal) y el Convenio 169 de la OIT.	Garantizar la consulta como derecho de los pueblos indígenas a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan.	X						

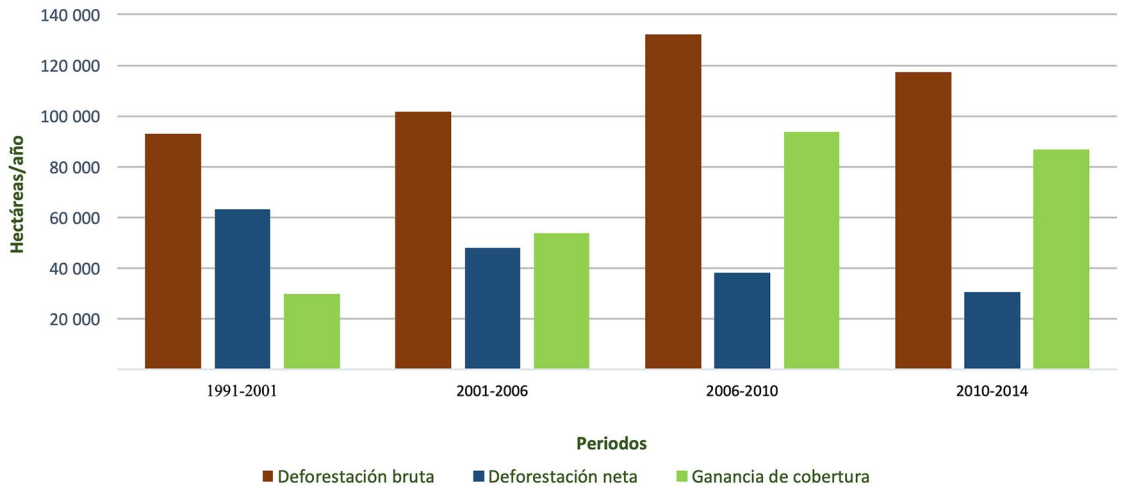
2.2 Ecosistemas indispensables para la sobrevivencia y desarrollo de las sociedades

En 2010, Guatemala fue reconocida como uno de los países megadiversos (COP-10, 2010) por el órgano rector de la Convención de la Diversidad Biológica de Naciones Unidas (CDB), es decir, uno de los centros con mayor diversidad biológica del planeta. El concepto de diversidad biológica o biodiversidad se refiere a la variabilidad de organismos vivos y se refleja en el número y variedad de ecosistemas, en la cantidad y diversidad de especies en cada región y entre las regiones, y en el número de endemismos (Iarna e IIA, 2004, p. 109). La bibliografía especializada identifica tres niveles en los que la biodiversidad se expresa: i) diversidad de genes, ii) diversidad de especies, y iii) diversidad de ecosistemas.

Entre otros, Guatemala cuenta con trece zonas de vida con característica únicas y reconocibles en las que interactúan la vegetación, la fauna, las condiciones del clima, la formación geológica y los suelos (Iarna, 2018, p. 12). Por un lado, se reconoce que los ecosistemas y la biodiversidad son indispensables para la sobrevivencia y desarrollo de las sociedades, pues estos proveen de bienes y servicios vitales para el bienestar de las comunidades humanas (Conap, 2008, p. 76). Por el otro, se sabe que buena parte de los servicios que los ecosistemas proveen hoy, y se espera sigan proveyendo en el futuro (como el secuestro de carbono, la mitigación de desastres naturales o el mantenimiento de los suelos y la fertilidad), son fundamentales para las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático (Dudley *et al*., 2010, pp. 25-28).

La deforestación representa la mayor amenaza a los ecosistemas terrestres, implica la pérdida y reducción de hábitats y la degradación de la mayor parte de los servicios provistos. Las tasas de deforestación han sido crecientes desde 1991 (Iarna, 2012, p. 105). La figura 88 muestra que entre 1991 y 2010, la tasa bruta de deforestación aumentó sostenidamente, pasando de una pérdida de bosque de poco más de 93 mil ha/año en el periodo 1991-2001, a 132 mil ha/año en 2006-2010 (Iarna, 2012, p. 105). Entre 2010-2016 se observó una leve reducción en el valor de este indicador, el cual fue de 122 mil ha/año (Grupo Interinstitucional de Monitoreo de Bosques y uso de la Tierra [Gimbut], 2019).

Figura 88
Dinámica de la cobertura forestal: tasa bruta anual de deforestación, tasa neta anual de deforestación, y ganancia anual de cobertura de bosque (ha/año). Periodos 1991-2001; 2001-2006; 2006-2010 y 2010-2014



Fuente: elaboración propia con base en Iarna (2019c, p. 9).

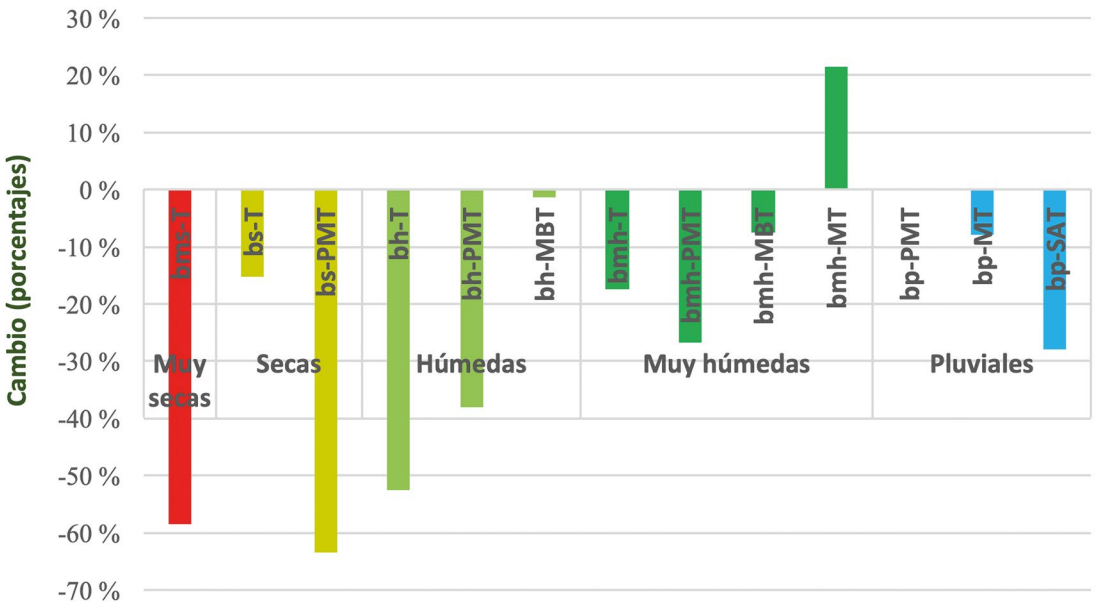
La tala incontrolada y la extracción selectiva de leña son dos de las principales razones de reducción de los bosques. La cuenta forestal estima que más del 95 % de los flujos de productos forestales en el país (30.7 millones de m3) se produjeron fuera del control de las autoridades gubernamentales forestales: Instituto Nacional de Bosques (INAB) y Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap) (Iarna, 2009, p. 71). La contabilidad forestal estima que el 76 % del uso no controlado del bosque se debe a la extracción de leña y el 24 % a la extracción de madera (Iarna, 2009, p. 82).

Se calcula que hasta dos tercios de toda la madera procesada por las industrias de procesamiento proviene de fuentes no controladas (Iarna, 2009, p. 82). El agotamiento de los activos naturales se refiere a la disminución en la cantidad de *stock* de un recurso natural, durante un período determinado, debido a la extracción de ese recurso por parte de las actividades de producción y consumo a un nivel mayor al que se regenera.

Los datos del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SCAE) evidencian un proceso sostenido de agotamiento de los ecosistemas, el cual se manifiesta por una reducción de la cobertura forestal en todas las zonas de vida, a excepción de una, el bosque muy húmedo montano tropical, durante el periodo 2001-2014 (Iarna, 2019c, p. 35) (figura 89).

Si bien se han establecido diversos programas forestales que han promovido la reforestación y conservación del bosque natural, estos no han sido efectivos en detener ni reducir las tasas de deforestación (Iarna, 2012, p. 110).

Figura 89
Variación del activo tierra forestal en las distintas zonas de vida, periodo 2001-2014 (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia con base en Iarna (2019c, p. 6).

El Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (Sigap), constituye uno de los mecanismos más importantes de protección y conservación de la biodiversidad (Iarna, 2012, p. 123). Este busca preservar la diversidad biológica, la variabilidad genética, el mantenimiento del ciclo hidrológico, la estabilidad ambiental y la seguridad alimentaria de la población (Conadur y Segeplán, 2014, p. 246).

A mediados de 2019, el Sigap representaba una extensión de 3.46 millones de hectáreas (31 % del territorio nacional) y estaba integrado por 339 áreas protegidas. No obstante, este no está exento de desafíos, pues la evaluación más reciente sobre la efectividad del manejo de las áreas protegidas mostró un nivel de «regular» a «no aceptable» para 65 áreas consideradas, lo que representaba el 88 % de la extensión evaluada (Conap, 2014, p. 87).

En términos generales, la degradación y agotamiento del sistema natural se incrementa debido a la debilidad institucional, evidente en la falta de capacidades para normar, regular, monitorear y evaluar la gestión del ambiente y los recursos naturales (Conadur y Segeplán, 2014, p. 240). Esto se manifiesta de forma muy ilustrativa en las zonas marino-costeras del país, las cuales proveen bienes y servicios a la sociedad (recursos hidrobiológicos, protección a inundaciones, turismo), pero han estado abandonadas por la estructura institucional, lo que ha provocado pérdida de biodiversidad y ecosistemas marinos (Iarna, 2012, p. 129).

El contar con dos costas que permiten el flujo de bienes por vía marítima con otros países, aumenta sustancialmente las posibilidades de crecimiento de la economía guatemalteca, constituyéndose en atributos territoriales de gran importancia económica. Sin embargo, la falta de infraestructura y estrategias comerciales no han permitido potencializar esta importante cualidad del país (Conadur y Segeplán, 2014, pp. 259-260).

Las principales presiones que actúan sobre la zona marina-costera de Guatemala son: cambio de uso del suelo para desarrollar actividades de ganadería, agricultura, acuicultura y producción de sal; la demanda de materiales para la construcción, principalmente madera; las descargas de aguas servidas sin tratamiento, así como de desechos sólidos y la de agroquímicos; la sobrepesca de varias especies, principalmente de tiburón y pez dorado; la utilización de métodos de pesca no selectiva; la pesca ilegal de especies protegidas, especialmente el pez vela; la presencia de especies exóticas invasoras como el pez león y el camarón tigre; y el cambio climático que influye sobre el pH, el nivel y la temperatura del océano (Iarna, 2012, pp. 149-153; 2009, pp. 146-150).

Si bien han existido formas tradicionales y locales de manejo, gestión y relacionamiento con los bienes naturales que muestran ser sostenibles en cuanto a su uso y aprovechamiento, todavía existen desafíos para ser incorporados desde la institucionalidad nacional. En el marco de la diversidad, actualmente se carece de reconocimiento y valoración de las prácticas propias de los pueblos para la preservación, cuidado y respeto del medio ambiente (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial [CERD], 2015).

Bienes y servicios ecosistémicos para el desarrollo integral y sostenible

Resultado esperado. Garantizada la provisión sostenida de bienes y servicios de los ecosistemas hacia las personas y las actividades productivas.

Objetivo 1. Asegurar una adecuada dotación de bienes y servicios ambientales, tanto en cantidad como calidad.

Objetivo 2. Implementar mecanismos de gobernanza y gestión a nivel local y nacional que permitan promover el uso y aprovechamiento sostenible de los bosques y los ecosistemas del país.

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Incrementar los recursos humanos, financieros y técnicos del Conap y del Sigap, de acuerdo a los resultados de las evaluaciones de la efectividad de manejo.	Asegurar la gestión efectiva de las áreas protegidas y la consecución de los fines para los cuales se establecieron.	X	X		Gobierno central, Minfin, Conap, Sigap, y Congreso de la República.			
2. Asegurar la efectiva implementación de la Política de Administración Conjunta y Gestión Compartida del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (Sigap) y de Áreas Naturales de Importancia para la Conservación de Diversidad Biológica de Guatemala.	Crear, desarrollar y fortalecer alianzas estratégicas para lograr un manejo efectivo de las áreas protegidas del Sigap y de áreas naturales de importancia, para la conservación de la diversidad biológica.	X	X	X	Conap, MARN, INAB, Sigap, gobiernos municipales y Congreso de la República.			
3. Formulación e implementación de una estrategia nacional de financiamiento para la biodiversidad dentro y fuera de áreas protegidas.	Incrementar y garantizar el financiamiento para la protección, conservación y restauración de los ecosistemas estratégicos del país a través del diseño e implementación de instrumentos económicos, para la gestión de la biodiversidad.	X	X	X	Conap, MARN, INAB y gobiernos municipales.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
4. Desarrollo e implementación de un sistema de monitoreo y evaluación de los impactos socioecológicos de los programas de incentivos forestales.	Generar información sobre los beneficios económicos, socioculturales, ambientales y político-institucionales que la inversión estatal en los bosques representa para la sociedad guatemalteca, de forma tal que se revalore en la política pública.	X	X	X	INAB, Conap, Marn y gobiernos municipales.			
5. Generar una estrategia de promoción y socialización de los modelos comunitarios y locales de gestión y gobernanza, exitosos en cuanto a sus resultados ambientales y socioeconómicos.	Desarrollar y fortalecer procesos locales de gestión de los bosques y los ecosistemas que establecen modelos de gobernanza comunitaria institucional, que garantizan la conservación y sostenimiento de la cobertura y la biodiversidad, tanto fuera como dentro de áreas protegidas (concesiones forestales de la Biosfera Maya, bosques comunitarios, etc.).	X	X		Conap, Inab y gobiernos municipales.			
6. Formulación e implementación de una política nacional de turismo agroecológico, que establezca circuitos turísticos con el fin de incorporar la riqueza natural, productiva y cultural de los distintos territorios del país.	Promover el desarrollo territorial, local y comunitario a partir del aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios provistos por los ecosistemas naturales y agrícolas.	X	X	X	Conap, Inab, Inguat, MARN, MAGA, Mineco y gobiernos municipales.			
7. Formular e implementar una política de bosques, ecosistemas y seguridad alimentaria y nutricional que reconozca y fortalezca el papel de los sistemas forestales, para los medios de vida rurales.	Generar estrategias territoriales de protección, aprovechamiento y restauración de sistemas forestales y establecimiento de sistemas agroforestales, para el mejoramiento y sostenimiento de la disponibilidad, acceso y producción de alimentos.	X	X	X	Sesán, Inab, Conap, MAGA y gobiernos municipales.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
8. Diseño e implementación de un programa de alianzas público-privadas para el fortalecimiento y desarrollo de la industria forestal y las cadenas forestales.	Incrementar la inversión en el sector y la industria forestal, asegurando un incremento de la participación de las plantaciones forestales y promoviendo una mayor producción de valor agregado en los productos de las cadenas forestales.	X	X	X	INAB, Conap y Mineco.			
9. Formular e implementar una política de bosques y energía, que promueva una reducción de las presiones sobre los bosques naturales para fines energéticos.	Establecer un programa de acciones orientadas al establecimiento de plantaciones forestales y agroforestales con fines energéticos, el uso de energías alternativas y el mejoramiento de la eficiencia en el uso energético de los hogares rurales.	X	X	X	INAB, MARN, Conap, MAGA y MSPAS.			
10. Asegurar la implementación efectiva del Reglamento para el Manejo Sostenible del Ecosistema Manglar.	Asegurar el desarrollo sostenible de los ecosistemas manglares.	X	X	X	INAB, Conap, Marn y gobiernos municipales.			
11. Formulación e implementación de un programa para el fortalecimiento de la organización y capacidades de los pescadores artesanales.	Promover y fortalecer procesos de organización de los pescadores artesanales, con el objetivo de mejorar sus capacidades técnicas, administrativas y de gestión de los ecosistemas.	X	X	X	MAGA, MARN y gobiernos municipales.			

2.3 Gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH)

El agua es un insumo fundamental en muchos de los procesos productivos que sostienen la economía nacional; se estima que su aporte directo al PIB equivale al 5.6 % del valor agregado, y que es un insumo clave en el 70 % de las actividades que conforman el PIB (Gabinete Específico del Agua [GEA], 2011, p. 4). Del total de agua utilizada cada año, el 96.5 % se destina a actividades económicas como la agricultura, la producción eléctrica y la industria, entre otras, en tanto que el 3.5 % restante es empleada por los hogares (Iarna, 2012, p. 136).

Los distintos balances hídricos anuales generados para Guatemala coinciden en que la oferta del recurso supera significativamente las demandas originadas desde la economía y la sociedad guatemaltecas, pues se aprovecha anualmente entre el 10 y el 22 % del total disponible cada año (GEA, 2011, p. 2; Iarna, 2012, p. 136). No obstante, de acuerdo a GEA (2011), tal abundancia de agua a escala nacional y anual puede considerarse como algo «teórico», pues a nivel local y temporal (diario, semanal, mensual) muchas de las demandas están lejos de ser cubiertas (p. 2). En última instancia, los desafíos vinculados al acceso al agua, en condiciones de cantidad y calidad oportunas, radican en una inadecuada gestión del recurso mismo (Iarna, 2012, p. 331).

Los principales desafíos asociados a la disponibilidad del agua tienen que ver principalmente con:

- El ordenamiento del territorio, de forma que se gestione el ciclo hidrológico a nivel de la cuenca. Esto supone planificar el territorio asegurando áreas y prácticas adecuadas para la recarga hídrica, la escorrentía y la conservación de la humedad en los suelos y cobertura.
- El incremento en la capacidad de controlar el recurso para su distribución oportuna en términos temporales y espaciales. Se estima que el índice estacional de almacenamiento del país es apenas del 1.5 %, y se concentra en el embalse de Chixoy (GEA, 2011, p. 2).
- La sobreexplotación de los acuíferos, en particular en las ciudades principales del sistema urbano del país (GEA, 2011, p. 3; Iarna, 2020b).
- La mejora en la eficiencia en el uso del recurso por parte de las actividades económicas y los hogares (Iarna, 2012).
- Los impactos del cambio climático. Los escenarios presentados en distintos estudios proyectan la reducción de la disponibilidad de agua como consecuencia de una disminución de entre el 15 % al 30 % de las precipitaciones y un aumento de hasta el 6 % de las temperaturas hacia final del siglo, con respecto a los valores actuales para 2011 (Batzín *et al.*, 2019, pp. 58-59).

La protección del recurso en cuanto a su calidad es una de las cuentas pendientes del país. Se estima que el 90 % de las fuentes de agua superficial presentan algún grado de contaminación (MARN, 2017, p. 72). El Índice Simplificado de Calidad de Agua propuesto por Iarna (2020b) muestra que no existe un solo río monitoreado por el Insivumeh que presente una calidad de agua clasificada como buena (figura 90). Los principales lagos del país también presentan valores en varios de sus parámetros de calidad que evidencian procesos avanzados de eutrofización (Iarna, 2020b). Los principales desafíos en este tema son:

- La disposición adecuada de las aguas residuales, tanto de origen doméstico como las provenientes de las actividades económicas. En la actualidad, se estima que las aguas residuales que reciben tratamiento no superan el 10 %. Recientemente, se prorrogó por cuarta

vez el plazo otorgado por el Reglamento de las Descargas y Reuso de Aguas Residuales y de la Disposición de Lodos (Acuerdo Gubernativo 236-2006), el cual determinaba que para 2016, las municipalidades debían poseer plantas de tratamiento con el objetivo de que las descargas de sus aguas servidas fueran tratadas. El Acuerdo Gubernativo 254-2019 amplío el plazo a mayo 2023.

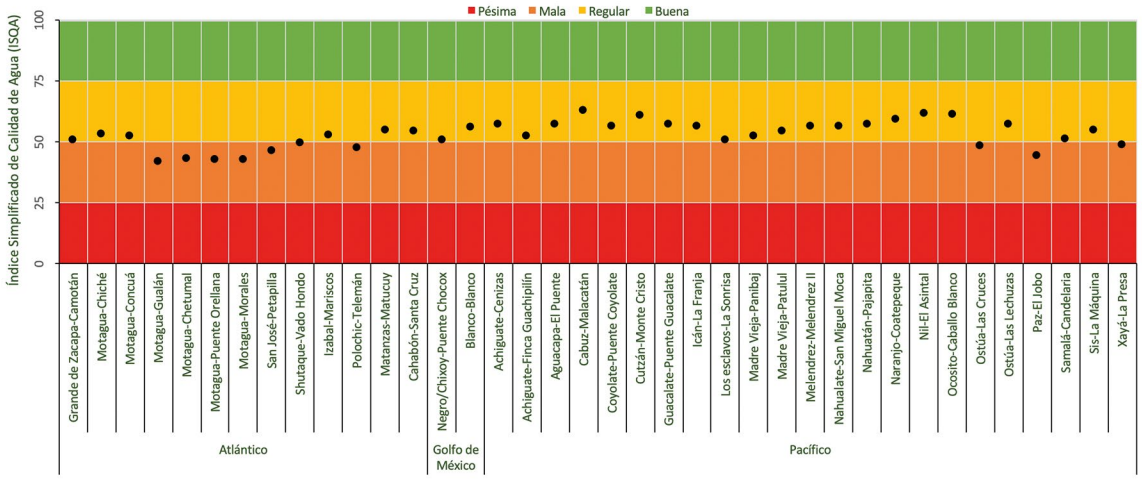
- La gestión de las fuentes no puntuales de contaminación, como los sedimentos agrícolas, el manejo de lixiviados y la contaminación por residuos sólidos.
- El riesgo a la salud humana vinculado a la contaminación generalizada del agua a nivel nacional por coliformes fecales.

Hacer frente a los desafíos planteados supone la puesta en marcha y consolidación de un sistema de gestión y gobernanza del recurso que se base en medidas de política, legislación y administración socialmente acordados, que dirijan y garanticen el adecuado uso, aprovechamiento y protección del recurso y respondan a las demandas y expectativas de los distintos actores sociales (GEA, 2011, p. 19).

A la fecha, el país no cuenta con una ley que regule el uso y el aprovechamiento del agua, a pesar de ser un mandato constitucional (art. 127). En ese contexto, su administración recae en un conjunto disperso de leyes generales, ordinarias y especiales, creadas en contextos y con fines muy concretos, que presentan ambigüedades, contradicciones y vacíos que no permiten la gobernanza eficaz, pues atienden la gestión del recurso de manera parcial y sectorial (GEA, 2011, p. 10). En ese sentido, se hace necesario contar con una institucionalidad específica para la gestión integrada del recurso hídrico que planifique y gestione de forma coherente y estratégica el recurso.

Figura 90

Índice simplificado de calidad de agua de los principales ríos de Guatemala



Fuente: Iarna (2020b).

Gestión integral de los recursos hídricos

Resultado esperado. Existe un sistema institucional que gestiona de forma integrada los recursos hídricos (gestión del ciclo hidrológico, recuperación de la calidad del recurso, la conservación y protección de las fuentes superficiales y subterráneas de agua y el manejo y planificación de las cuencas estratégicas del país).

Objetivo 1. Garantizar la disponibilidad y acceso al recurso hídrico, en cantidad y calidad, para el desarrollo económico y social incluyente, justo, equitativo y sostenible.

Objetivo 2. Impulsar la gestión integral de los recursos hídricos, que promueva y potencialice la implementación de acciones de planificación, programación y presupuesto apropiados.

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Crear y formalizar la institucionalidad específica para la gestión integrada del recurso hídrico, adscrita al MARN.	Promover, de forma interinstitucional y coordinada, la implementación gradual de un sistema de administración integral del agua (incluyendo la institucionalidad específica del agua), a partir de los arreglos institucionales y legales existentes, y del diseño y puesta en marcha de los nuevos arreglos necesarios.	X			Vicepresidencia, Segeplán.			
2. Implementar una estrategia nacional para la modernización y adecuación del régimen legal e institucional del agua.	Desarrollar el marco normativo y programático para la gestión integrada del agua, tomando la cuenca como la unidad básica de planificación. La estrategia debe considerar la participación ciudadana y sectorial como un elemento clave para la construcción de acuerdos y la gobernanza efectiva.	X	X	X	Congreso de la República, MARN, MAGA, MEM, Minex, CIV, gobiernos municipales, Sistema de Consejos de Desarrollo.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
3. Implementar un programa para la recuperación y gestión integrada de cuencas estratégicas.	Desarrollar acciones de restauración en cuencas estratégicas (servicios hídricos, gestión del riesgo, servicios para la agricultura) que, entre otros, permita evaluar métodos, efectividad, arreglos institucionales y modelos de gobernanza, para poder retroalimentar las políticas y programas de GIRH.	X	X	X	MARN, Conap, MAGA, INAB, gobiernos municipales, autoridades de cuencas.			
4. Implementar un programa nacional de compensación por la provisión de bienes y servicios hidrológicos.	Promover modelos de compensación por la provisión de servicios hidrológicos, dentro y fuera de áreas protegidas, que permitan hacer sostenible la protección de las cuencas y reducir los riesgos de degradación.	X	X	X	Congreso de la República, MARN, Conap, MAGA, INAB, Inguat, gobiernos locales.			
5. Implementar una estrategia de gestión y la gobernanza territorial del agua.	Identificar, sistematizar, reconocer y apoyar modelos de gestión y gobernanza del agua existentes, y promover nuevas experiencias, con base en buenas prácticas y lecciones aprendidas, que fortalezcan la participación ciudadana en la gestión y en los espacios de toma de decisiones en los distintos niveles.	X	X		MARN, Segeplán, gobiernos locales.			
6. Implementar un programa nacional de protección y recuperación de la calidad de los recursos hídricos.	Incrementar la disponibilidad efectiva del agua, reducir los riesgos a la salud y la presión sobre los cuerpos de agua, mejorar la eficiencia en la utilización del recurso a través del reúso de aguas residuales tratadas, mejorar la competitividad al reducir los costos privados.	X	X	X	MARN, gobiernos locales, MSPAS.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
7. Implementar un sistema integral de información estratégica del agua para su gestión y planificación.	Generar, administrar y analizar información concerniente al estado de la oferta y la demanda del recurso (fuentes, balances hidrológicos, usos, usuarios, calidad), las principales tendencias y escenarios, y planificación del recurso (presupuesto, inversiones, vigilancia, tecnologías, eficiencias).	X	X	X	Segeplán, Insivumeh, MARN, MAGA, MEM, MSPAS.			
8. Formular un plan nacional para la planificación hidrológica y desarrollo de obras hidráulicas de regulación, y la estrategia de implementación correspondiente.	Desarrollar e implementar los lineamientos estratégicos y programáticos que garanticen, mediante la planificación y el desarrollo de infraestructura de almacenamiento y distribución, la oportuna disponibilidad del recurso para los diversos usos en los lugares y tiempos en que existe la demanda, y en la cantidad y calidad necesarios. Debe considerar obras de distinta envergadura y con múltiples propósitos (agua potable, producción agrícola, generación eléctrica, acuicultura, recreación, gestión del riesgo, etc.).	X	X	X	MARN, CIV, MAGA, MEM.			
9. Implementar una estrategia de acompañamiento a la formulación de políticas y planes de usos sectoriales del agua (agropecuario, energético, industrial, minería, turismo).	Asegurar que las políticas, programas y proyectos sectoriales con implicaciones hacia los recursos hídricos incorporen, consideren o se armonicen con los principios, estrategias y lineamientos expresados en los distintos instrumentos nacionales formulados e implementados para la GIRH.	X	X	X	MARN, Segeplán, MAGA, MEM, INAB, Conap.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
10. Implementar un programa de sensibilización, educación y participación ciudadana para la gestión integral del recurso hídrico.	Promover la sensibilización de la población y la corresponsabilidad ciudadana en el uso eficiente y protección de los recursos hídricos, promoviendo procesos de transferencia de conocimiento y generación de capacidades, para una participación efectiva en la gestión integrada de los recursos hídricos en los distintos ámbitos (gobiernos municipales, sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, gobernaciones departamentales, gobierno central y sus delegaciones).	X	X	X	MARN, Mineduc, Conap, INAB, gobiernos municipales.			
11. Implementación de un programa de gestión, ciencia y tecnología del agua para formación de capital humano en la GIRH en Guatemala.	Desarrollar procesos de investigación y desarrollo que permitan proponer soluciones innovadoras y costo-eficientes planteadas desde la realidad concreta de las problemáticas y desafíos que representa la gestión, planificación, conservación y protección de los recursos hídricos y cuencas estratégicas.		X	X	MARN, Mineduc.			

2.4 Gestión de bienes energéticos en Guatemala

La energía es uno de los insumos más importantes para el desarrollo sostenible, puesto que fomenta el desarrollo social, económico y aumenta la productividad (FAO, 2014, párr. 1). El consumo final total de la energía en Guatemala para el año 2017, fue de 507 423.7 TJ[82] (87 388.87 kBEP[83]), del cual el 55.96 % proviene del consumo final de fuentes primarias[84] y el 44.04 % del consumo final defuentes secundarias[85] (MEM, 2017a, p. 4).

Los balances energéticos demuestran que la producción energética en términos de energía primaria y secundaria, no es suficiente para satisfacer la demanda del consumo energético por habitante. Específicamente, la importación de hidrocarburos para el sector del transporte hace al país sumamente vulnerable a los precios internacionales del petróleo, lo cual afecta directamente a la economía nacional. Cada vez que sube el precio del petróleo, todos los sectores económicos se ven afectados indirectamente. Por otro lado, no existe una planificación de inversión en infraestructura nacional para el aprovechamiento de los recursos petroleros locales, sino que las concesiones de petróleo permiten la explotación de los recursos nacionales para que otros países puedan aprovecharlos (Incyt, 2018, p. 66).

Es importante destacar que entre 2012 y 2017, el suministro de energía primaria presentó un aumento del 24 %. Para el periodo 2016-2017 se registró un decremento del 3.5 %, proveniente del uso de carbón y bagazo de caña como fuentes para generación de electricidad (Incyt, 2018, p. 47).

El principal combustible utilizado como fuente de suministro de energía primaria en Guatemala es la leña, la cual representa entre un 65-70 % del suministro de fuentes energéticas primarias del país (Incyt, 2018, p. 48) (figura 91).

En cuanto al suministro de carbón, este es importado en su totalidad, por lo que presentó un incremento de importación 51 % en el periodo comprendido entre el 2013 al 2017. Otro tipo de fuentes energéticas primarias utilizadas en el país son el biogás, la energía eólica y la solar, cuyo aprovechamiento inició en el año 2013, pero aun representa un suministro muy bajo en la matriz (Incyt, 2018, p. 46).

---

82 El terajulio (TJ) equivale al múltiplo 10^{12} de un Julio, que es la unidad derivada del Sistema Internacional utilizada para medir energía, trabajo y calor. 1BEP = 172.26 TJ.

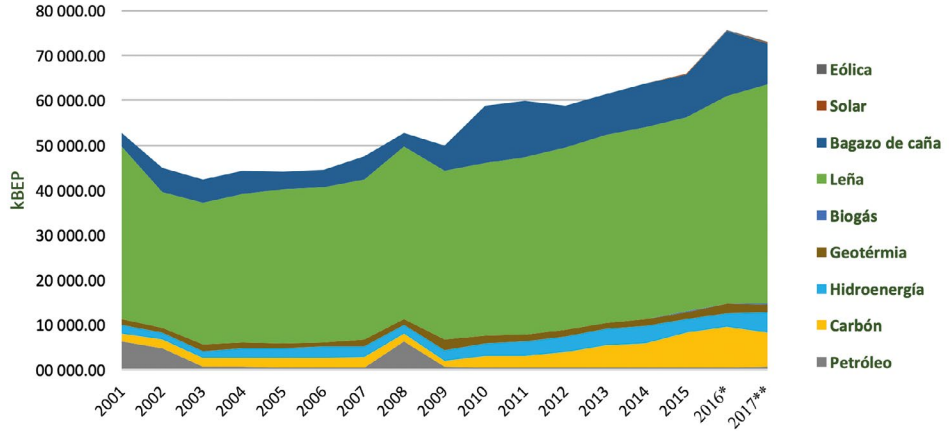
83 Los datos estadísticos se dan en BEP, pero por facilidad y usar cantidades más pequeñas se dividen dentro de 1000 para obtener kBEP.

84 La energía primaria se obtiene directamente de fuentes naturales, y no posee ningún tipo de transformación, por ejemplo: energía solar, eólica o hidráulica, leña y petróleo.

85 La energía secundaria es aquella que se obtiene mediante un proceso de transformación, por ejemplo: electricidad, gases fabricados y derivados del petróleo.

Figura 91

Suministro de energía primaria (kBEP) en Guatemala, 2001-2017

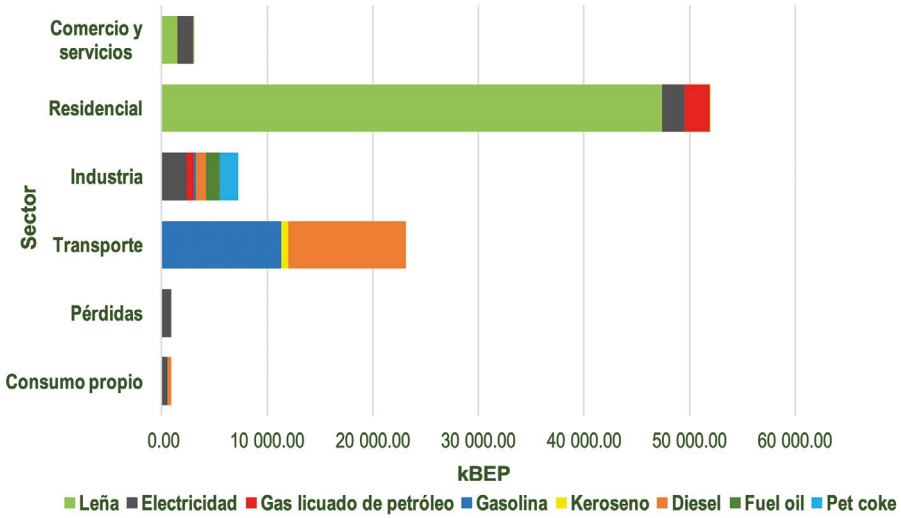


Nota. * los datos del 2001-2016 Incyt (2018); ** los datos del 2017 MEM (2017a).
Fuente: elaboración propia con base en Incyt (2018) y MEM (2017a).

Durante el período 2001-2017, la mayor demanda energética en el país fue generada por el sector residencial y el de transporte (figura 92). De acuerdo al balance energético presentado por el MEM, en el 2017, el sector residencial y el de transporte representaron el 59.54 % y 26.53 % de total de la energía consumida respectivamente. Las fuentes energéticas que utilizan en estos sectores demandantes varían de acuerdo a sus características; el sector residencial consume principalmente leña, GLP[86] y electricidad; el sector de transporte cubre la mayoría de la demanda con gasolina, diésel y keroseno. Los sectores de menor demanda son el industrial (8.36 %), comercio y servicios (3.49 %) y consumo propio (1.02 %); además, el 1.06 % de la energía se pierde principalmente en el sistema de transporte (MEM, 2017a, p. 5).

Figura 92

Consumo de combustible por sector (kBEP) en Guatemala, 2017



Fuente: elaboración propia con base en los datos del MEM (2017a).

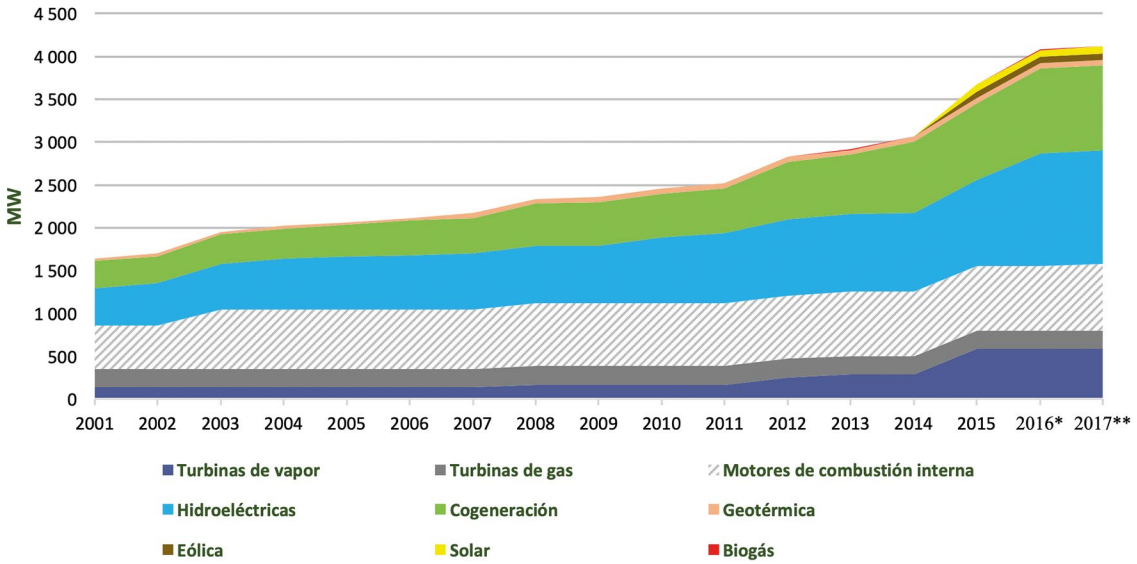
[86] Gas licuado de petróleo: hidrocarburo obtenido mediante el proceso de refinamiento del petróleo que se extrae en estado gaseoso, pero para facilitar su manejo y comercialización, se convierte en líquido mediante compresión y enfriamiento (Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería OSINERGMIN, 2012, p. 8).

El Sistema Nacional Interconectado (SNI) es el ente que tiene a su cargo generar, transmitir y distribuir toda la energía eléctrica que se produce en el país. La matriz de generación de energía eléctrica ha presentado una gran evolución en los últimos años. En el 2017, la potencia instalada llego a los 4122 MW[87]. Los motores de combustión interna y las turbinas de gas se han mantenido constantes (Incyt, 2018, p. 58).

Es importante mencionar que, con el inicio de operaciones de *Jaguar Energy* en 2015, se obtuvo un aporte adicional de 300 MW en la potencia instalada de turbinas de vapor. Por ello, la potencia instalada para combustibles fósiles llegó a los 1574 MW, para el año 2017 (figura 93). La hidroelectricidad obtuvo un incremento, dado el inicio de operaciones de generadores solares, eólicos y biogás en el 2014. Esto representó el aumento de la potencia de placa del uso de fuentes renovables a un 62 % en 2017 (Incyt, 2018, p. 58).

Figura 93

Potencia instalada de placa para la generación de electricidad en Guatemala, 2001-2017



Nota. * los datos del 2001-2016 Incyt (2018); ** los datos del 2017 AMM (2017a). Fuente: elaboración con base en datos del Incyt (2018) y AMM (2017a).

Las fuentes de energía tienen un papel fundamental en la generación de gases de efecto invernadero (GEI), los cuales son: dióxido de carbono (CO_2), metano (CH_4), óxido nitroso (N_2O), monóxido de carbono (CO), dióxido de azufre (SO_2) y algunos compuestos orgánicos. Estos gases retienen parte de la radiación térmica emitida por la superficie terrestre y la atmósfera interior, lo cual provoca el aumento de las temperaturas del planeta.

Según el Sistema Guatemalteco de Ciencias del Cambio Climático, los cambios recientes en el clima son de origen antropogénico, ocasionados por el exceso de GEI provenientes de actividades humanas, como el cambio de cobertura forestal, el transporte, la industria manufacturera y otras actividades comerciales e institucionales. Para enfrentar esta problemática, Guatemala está adscrita a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que se ha propuesto la estabilización del aumento en la temperatura mundial a no más de 1.5 °C para finales de siglo (Batzín *et al.*, 2019, p. 4).

[87] Megavatio (MW) es una unidad de potencia eléctrica, equivalente a un millón de vatios.

El sistema energético de Guatemala posee un balance negativo con respecto a las emisiones y absorción de dióxido de carbono (CO_2). La generación de emisiones de CO_2 mantuvo una tendencia al incremento durante el período 2001-2010 (INE, Banguat y Iarna, 2013, p. 489). La dinámica de la absorción de CO_2 aumentó del 2005 al 2007; sin embargo, del 2008 al 2010 disminuyó significativamente (Iarna, 2012, p. 227). En la actualidad, se han sobrepasado los límites de absorción de los ecosistemas, resaltando que Guatemala es un emisor neto de GEI (Iarna, 2012, p. 161). Las proyecciones para el año 2050, realizadas por el proyecto «Desarrollo con Bajas Emisiones» de Usaid, muestran una tendencia al aumento en las emisiones del país a mediano y largo plazo (MARN, 2018, pp. 21-22).

La fuente de energía con mayor aporte de emisiones de CO_2 en Guatemala es la leña, cuyo factor de generación de CO_2 es relativamente bajo; sin embargo, el 54 % de los hogares del país utiliza este recurso como la principal fuente de energía para cocinar (MEM, 2017a, p. 8). Asimismo, se estima que su consumo crecerá de 19 a 23.5 millones de toneladas en el periodo 2020 y 2032 (MEM, MARN y Segeplán, 2017, p. 78).

En el año 2010, 27.7 millones de toneladas de CO_2 fueron emitidas por la combustión de leña (INE, Banguat y Iarna, 2013, p. 489), por lo tanto, deben llevarse a cabo acciones que contribuyan a reducir las emisiones de GEI nacionales derivadas de dicha fuente. La incorporación de estufas ahorradoras de leña en los hogares es una de las acciones estratégicas para disminuir la demanda, ya que son más eficientes que las convencionales.

Por otro lado, el sector de transporte es de los principales consumidores de combustibles derivados del petróleo. Las emisiones producidas por el transporte terrestre son producto principalmente de la combustión de gasolina y diésel. En el año 2010, se estima que se generaron 7 millones de toneladas de CO_2 por el uso de estos combustibles (INE, Banguat y Iarna, 2013, p. 488).

El parque vehicular era de 3 941 493 vehículos a junio de 2020 (SAT, 2020), de los cuales el 27 % eran modelos anteriores al año 2000, con las implicaciones de poca eficiencia y emisión de gases contaminantes que la tecnología obsoleta implica. Por su parte, se estima que entre el año 2020 y el 2032 se adicionarán aproximadamente 300 000 unidades, con lo cual aumentará la demanda de gasolina y diésel (MEM, MARN y Segeplán, 2017, p. 86).

El consumo de dichos combustibles genera un aporte significativo a las emisiones de GEI en el país. Para contrarrestar esta situación, se debe incentivar la incorporación de vehículos potenciados por GLP, híbridos y eléctricos; tanto para el transporte particular, como para el colectivo. Sin embargo, para hacer viable su utilización, es necesario promover una serie de incentivos como exoneraciones de impuestos de consumo y ventas, así como de circulación.

En Guatemala, la generación de electricidad está conformada por una mezcla de fuentes renovables y no renovables. La mayoría de las fuentes de energía renovable no producen emisiones de GEI, con excepción del biogás y biomasa (e.j. leña, bagazo de caña) (MEM, 2017a, p. 9). La energía no renovable se utiliza en plantas cuya materia prima son combustibles fósiles, como el carbón mineral o diésel, los cuales son responsables de la mayoría de las emisiones de GEI del sector. Cabe mencionar que la matriz de generación eléctrica del país, según la época del año, varía entre 45 % y 75 % de fuentes renovables (Incyt, 2018, p. 58).

Se estima que la demanda de energía eléctrica aumentará significativamente para el año 2032 (MEM, MARN y Segeplán, 2017, p. 89). Sin embargo, Guatemala posee un alto potencial de aprovechamiento de fuentes renovables para la generación de energía eléctrica. A pesar de ello, existe una gran brecha entre la energía renovable que se aprovecha actualmente y el potencial total (tabla 31). Aumentar el aprovechamiento del potencial de las energías renovables reduciría la generación de emisiones de GEI por parte del sector eléctrico.

Tabla 31
Potencial de producción de energías renovables y su aprovechamiento, 2016

Recurso	Potencial estimado (MW)	Aprovechamiento 2016
Hídrico	6000	21.8 %
Geotérmico	1000	3.4 %
Eólico	280	27.1 %
Solar	Indeterminado	85 MW
Biomasa	Indeterminado	701 MW

Fuente: elaboración propia con base en datos de MEM (2017a).

Es necesario mencionar que no solo la inversión en tecnologías renovables forma parte de la solución para favorecer la reducción de los gases contaminantes al ambiente (GEI); sino que, como se ha argumentado anteriormente, también debe ser considerado el promover e incorporar la eficiencia energética por medio de prácticas o proyectos sobre el buen uso de la energía, minimizando la cantidad de energía para producir un producto o satisfacer la demanda de los sectores industrial, residencial y de transporte. Esto genera incentivos adicionales, como ahorros energéticos, sin presentar impactos en su calidad, provee una asignación adecuada de los recursos destinados a infraestructura para energía renovable, y mejora la competitividad de los sectores productivos y la seguridad energética (Guerra y Guillén, 2019, pp. 3-12).

Para implementar estas prácticas con éxito, es importante promover un compromiso por parte de los entes rectores de la energía (MEM), para la regulación en proyectos de eficiencia energética en todos los sectores a largo plazo y contar con el respaldo de una iniciativa de ley e incentivos para que estos se cumplan. A lo largo de los últimos años a nivel global, la eficiencia energética ha generado conciencia por medio de estudios que evidencian y revelan la importancia sobre la capacidad real de incidir efectivamente respecto a la demanda de energía en el mundo.

El MEM y el MARN tienen a su cargo la rectoría en la gestión de los recursos energéticos en el país, el MEM reconoce dos sectores: el sector eléctrico y el de hidrocarburos. El sector eléctrico se encuentra regulado por la Comisión Nacional de Energía Eléctrica y por el Administrador del Mercado Mayorista; mientras que la gestión de los recursos naturales está a cargo del MARN.

Con el propósito de fortalecer las condiciones energéticas en Guatemala, se desarrolló la Política Energética 2013-2027, un instrumento de gestión pública para el cumplimento del desarrollo energético sostenible, que considera la equidad social y el respeto al medio ambiente (MEM, 2013, p. 8). La política ha identificado cinco ejes de intervención, entre los que están: un abastecimiento seguro de electricidad para la población, precios competitivos de combustibles (abastecimiento), el aprovechamiento de las reservas nacionales de petróleo con miras al autoabastecimiento nacional, el ahorro y uso eficiente de la energía y la reducción significativa del uso de leña como fuente primaria.

Gestión sostenible de los bienes energéticos

Resultado esperado. Existe una matriz energética basada en fuentes renovables para la generación de energía eléctrica y alcanza la soberanía energética.

Objetivo 1. Asegurar el acceso a la energía asequible, fiable y sostenible, por medio del aprovechamiento del potencial energético con tecnologías renovables con menor impacto en la matriz energética del país.

Objetivo 2. Promover acciones estratégicas para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la matriz energética del país.

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Promover la diversificación, eficiencia y sostenibilidad de la matriz energética del país, con base en el cumplimiento del marco político y legal que rige el sector energético y su desarrollo a largo plazo.	Aprovechar el potencial de generación de energía por medio de fuentes renovables.	X	X		MEM, CNEE, MARN.			
2. Proponer mesas de trabajo para recopilar información proporcionada por los entes participantes del sector energético para la formulación e implementación de planes, políticas y rutas para el desarrollo sostenible del subsector eléctrico.	Consensuar entre todos los sectores para la definición de política pública del subsector eléctrico.	X	X	X	MEM, MARN, CNEE, INAB.			
3. Diseñar e implementar un sistema nacional de monitoreo de emisiones de GEI de la matriz energética.	Actualizar la información y monitoreo de las emisiones de GEI en todo el territorio utilizando tecnología de punta.	X	X	X	MEM, CNEE, MARN.			
4. Promover la actualización y revisión de políticas públicas para desarrollar y transformar la matriz energética.	Mejorar el desempeño ambiental del sector energético.		X	X	CNEE, MEM, CNEE.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
5. Asegurar el efectivo cumplimiento de las normas técnicas del servicio de distribución de energía eléctrica.	Aplicar instrumentos de gestión y regulación del servicio de distribución de energía eléctrica.	X	X	X	CNEE, DGE, MEM, SNI.			
6. (Sector eléctrico) Asegurar el cumplimiento de la Ley de Incentivos para el Desarrollo de Energía Renovable.	Promover la generación de energías renovables.	X	X	X	MEM, AMM, SAT, MARN, SNI.			
7. Promover un plan nacional de implementación de estufas ahorradoras de leña.	Transferir tecnología para la sostenibilidad ambiental.	X	X		MARN, MEM, INAB, Conap, MSPAS.			
8. Formular e implementar una estrategia para el manejo sostenible de bosques para extracción de leña.	Reducir la deforestación.	X	X	X	INAB, Conap, MARN.			
9. Formulación e implementación de una estrategia de modernización del parque vehicular con énfasis en vehículos de bajas emisiones, híbridos y eléctricos.	Aprobar el Reglamento para el Control de Emisiones de los Vehículos Automotores. Promover exoneraciones de impuestos de consumo, ventas y circulación para incentivar el uso de vehículo de bajas emisiones.	X	X	X	Mineco, MEM, MARN.			
10. Generar un plan de desarrollo del sistema de transporte público que contemple la implementación de trenes eléctricos, renovación del parque de buses, mejorar la eficiencia de las rutas y la ampliación y mantenimiento de las carreteras.	Modernizar la vialidad y el transporte.	X	X	X	CIV, ANAM, MARN, MEM.			
11. Asegurar el cumplimiento de los controles de calidad de combustibles importados.	Aplicar instrumentos de gestión y regulación en la importación de combustibles.	X	X	X	DGA, MEM, DGH.			

2.5 Manejo integral de residuos sólidos

La producción de residuos sólidos está estrechamente relacionada a la producción económica y al consumo final de los individuos y los hogares. El papa Francisco advierte que este problema se intensifica como consecuencia de una cultura del descarte, que «afecta, tanto a los seres humanos excluidos, como a las cosas que rápidamente se convierten en basura». Modificar las tendencias actuales requiere de cambios profundos de valores y estilos de vida que permitan «limitar al máximo el uso de los recursos no renovables, moderar el consumo, maximizar la eficiencia del aprovechamiento, reutilizar y reciclar» (papa Francisco, 2015, párr. 22).

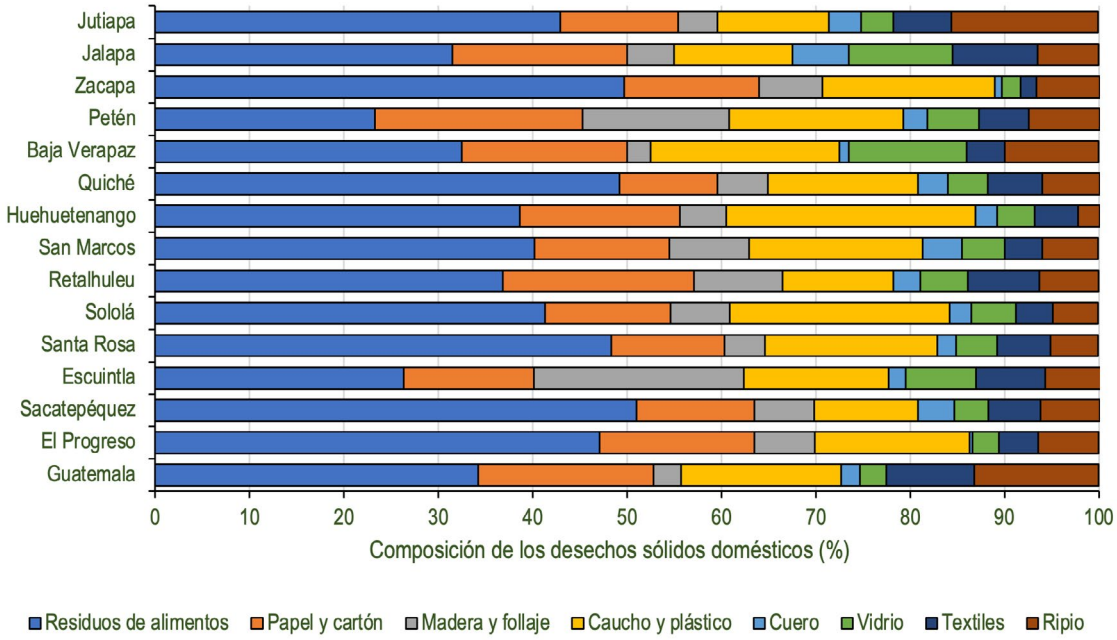
Por otra parte, surge la necesidad de manejar adecuadamente los desechos que se generan en la actualidad. En ese sentido, el manejo de los residuos sólidos es uno de los temas de mayor preocupación a nivel internacional, pues una inadecuada gestión representa impactos potenciales hacia la salud de las personas (como la proliferación de vectores o la transmisión de enfermedades peligrosas por desechos hospitalarios), la economía (actividades vinculadas al turismo se pueden ver altamente afectadas), la salud de los ecosistemas y la biodiversidad (por ejemplo, una gran cantidad de residuos sólidos termina en ríos y océanos); a la vez que puede incrementar el riesgo a inundaciones y otros amenazas (Kaza *et al*., 2018, p. 1).

Se estima que para el 2050, la cantidad total de residuos sólidos que se generarán en los países de bajo ingreso se habrá triplicado con respecto a los valores actuales, pues existe evidencia de una fuerte correlación positiva entre los niveles de ingreso, y la urbanización en menor medida, con la generación de residuos sólidos (Kaza *et al*., 2018, pp. 17-25). En este contexto, su manejo adecuado requiere de acciones en los distintos niveles de la sociedad.

En el caso de Guatemala, los datos muestran un aumento del 66 % en la generación de desechos sólidos domiciliares entre 2000 y 2016, pasando de 1.4 millones de toneladas producidas en el año 2000 a 2.32 millones en 2014 (Iarna, 2020a). El INE (2015a), muestra disparidades entre la generación per cápita a nivel departamental: por un lado, se ubica el departamento de Guatemala en el que se producen alrededor 0.496 kg/hab/día de residuos sólidos; y por otro, Sololá con una producción per cápita de desechos sólidos de 0.257 kg/hab/día, cerca de un 50 % menos (p. 146).

Si se toma en consideración la densidad poblacional a lo largo del territorio nacional, es evidente que el departamento de Guatemala produzca la mayor cantidad de desechos sólidos. Por ejemplo, en 2014 se generaron 660 mil toneladas de desechos, lo cual representa una producción cuatro veces mayor que la producción de Alta Verapaz, segundo en la lista con un valor de 168 mil t/año. La figura 94 muestra que los principales tipos de desechos sólidos generados en los hogares guatemaltecos son residuos de alimentos (40 %), residuos de plástico y caucho (17 %), papel y cartón (16 %), vidrio (5 %) y textiles (6 %) (Iarna, 2020a).

Figura 94
Composición de los desechos sólidos domiciliares por tipo de residuo y departamento, 2014 (en porcentajes)

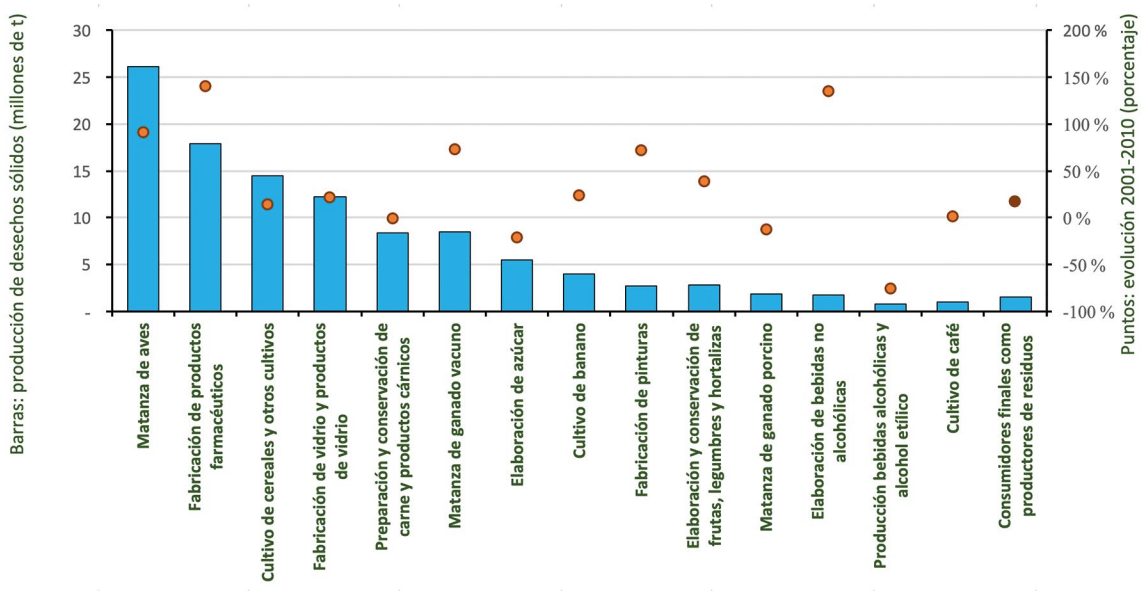


Fuente: Iarna (2020a) con base en el INE (2015a).

La actividad económica también implica la generación de diversos tipos de residuos (figura 95), y es de esperarse que su crecimiento vaya acompañado de un incremento en la generación de los mismos, a menos que se implementen mejoras tecnológicas y de procesos, que permitan aumentar la eficiencia en el uso de los insumos o aprovechar los residuos en los mismos u otros procesos de producción.

El INE (2015a) distingue los siguientes tipos de residuos: i) minerales; ii) animales y vegetales; iii) estiércol, gallinaza y cerdaza; iv) equipo desechado; v) no metálicos; vi) metálicos; y vii) biológicos infecciosos. Es evidente que el manejo de cada tipo de residuo sólido implica diferentes procesos, desafíos y oportunidades.

Figura 95
Producción de residuos sólidos por actividades económicas seleccionadas (miles de t) y evolución en la generación de residuos sólidos, 2001-2010 (porcentaje con base en el valor de 2001)



Fuente: elaboración propia con base en el Iarna (2020a).

La gestión integral de residuos sólidos incluye una serie de actividades asociadas al:

> Control de la generación, separación, presentación, almacenamiento, recolección, transporte, barrido, tratamiento y disposición final; a fin de que se armonicen con los mejores principios de la salud pública, la economía, la ingeniería, la estética y otras consideraciones ambientales, y respondan a las expectativas públicas (MARN, 2016, p. 69).

Implica además, la recuperación, reutilización y reciclaje de aquellos productos que así lo permitan. La proporción de desechos sólidos reutilizados o reciclados puede interpretarse como reflejo del estado de la gestión de los desechos sólidos (Iarna, 2020a). En el caso de Guatemala, se estima que únicamente el 15 % de los desechos sólidos producidos son reutilizados a partir de iniciativas aisladas, dirigidas principalmente hacia aquellos productos con remuneración económica evidente (Iarna, 2012, p. 164).

Hasta la fecha, la gestión de los residuos y desechos sólidos en el país se centra básicamente en la disposición final de aquella proporción recolectada en vertederos a cielo abierto. Se estima que en 2014 los residuos sólidos recolectados representaron el 39 % del total producido (MARN, 2017, p. 190). No obstante, los vertederos a cielo abierto carecen de las condiciones mínimas para asegurar un manejo adecuado, el saneamiento ambiental y la reducción de los riesgos hacia la salud humana. Ya que la competencia legal sobre el manejo de los mismos recae en la municipalidad, es preocupante notar que de los 269 vertederos municipales que existían en el departamento de Guatemala en 2015, ninguno contaba con su respectivo estudio de impacto ambiental (MARN, 2017, p. 194). En el caso de este departamento, las municipalidades habían autorizado otros 1964 sitios de disposición final de la basura, de los cuales todos carecían del citado instrumento ambiental (MARN, 2017, p. 194).

De acuerdo al MARN (2016), las municipalidades invierten un promedio del 2.31 % de su presupuesto en la gestión de los residuos sólidos (p. 136). Kaza *et al*. (2018):

> Refieren que la gestión de los residuos sólidos suele ser el renglón presupuestario más importante en muchas municipalidades de países de ingreso bajo, alcanzando un promedio del 20 % de su presupuesto total. Se observa además, una reducción de estas proporciones al 10 % y 4 % del presupuesto total en los países de renta media y alta, respectivamente (p. 1).

Estos datos sugieren que en el país esta gestión ha carecido de prioridad por parte de las autoridades ediles.

Gestión integral de residuos sólidos

Resultado esperado. Reducción de la contaminación por desechos sólidos e incremento de la reutilización y reciclaje.

Objetivo 1. Fortalecer las capacidades del MARN y de los gobiernos municipales, principales responsables de la gestión de los desechos sólidos, para desarrollar e implementar modelos novedosos y efectivos de manejo integral que redunden en mejores condiciones de vida para las poblaciones.

Objetivo 2. Promover la inversión y asignación de recursos financieros públicos y privados (empresas y hogares), a través de esquemas que permitan la sostenibilidad en la gestión de los desechos sólidos en el mediano y largo plazo.

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Formular y ejecutar una estrategia nacional para la implementación efectiva de la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos, que permita generar y desarrollar las capacidades necesarias en el MARN para su cumplimiento.	Asegurar la disponibilidad de recursos y capacidades necesarias para el cumplimiento de la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos.	X	X	X	MARN, municipalidades, Segeplán.			
2. Implementar un programa de asesoría dirigido a municipalidades y mancomunidades en el desarrollo e implementación de políticas, planes, programas y proyectos relativos a la gestión integral de residuos y desechos sólidos.	Fortalecer las capacidades técnicas y de planificación alrededor de la gestión integral de los desechos sólidos.	X	X		MARN.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
3. Formular e implementar un programa piloto de modelos de gestión integral de desechos sólidos en municipios prioritarios, que incluya el diseño y puesta en marcha de instrumentos económicos de gestión ambiental.	Promover la reducción de residuos sólidos producidos y su clasificación desde los entes generadores (empresas y hogares) e incentivar el cambio en la estructura y composición de la basura a través de instrumentos económicos (tasas diferenciadas, impuestos, cargos, u otros) que incentiven la reducción, el reciclaje y la producción de compost.	X	X		MARN, municipalidades.			
4. Desarrollar un programa de alianzas público-privadas para el financiamiento e inversión en las acciones dirigidas al manejo integral de los desechos sólidos.	Promover la sostenibilidad financiera de los modelos de gestión de los residuos sólidos en el mediano y largo plazo.	X	X	X	MARN, municipalidades.			
5. Implementar una campaña nacional de educación y concientización con distintos actores y sectores para promover la cultura de responsabilidad, participación y pago por los servicios asociados a la gestión integral de los desechos sólidos.	Promover la responsabilidad ciudadana y sectorial frente a los problemas de producción de residuos y su manejo.	X	X		MARN, municipalidades, Mineduc.			

2.6 Gestión y ordenamiento sostenible del territorio: alcanzar un equilibrio entre lo urbano y lo rural

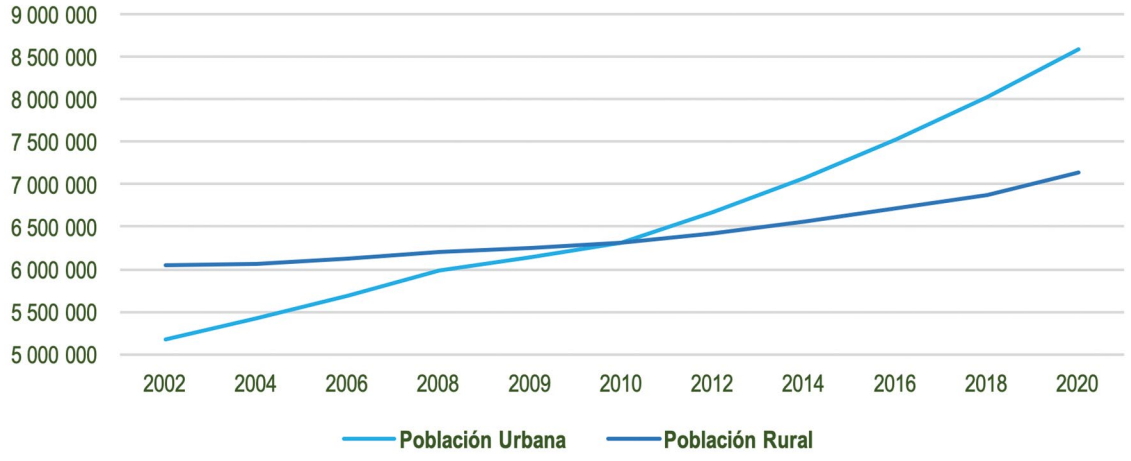
Parte de la conflictividad socioambiental deviene, generalmente, por la disputa entre diversos actores sociales sobre el acceso y uso que debe darse a un territorio en particular, así como a sus recursos naturales, razón por la cual es necesario proveer los elementos normativos, técnicos y de gestión para lograr un ordenamiento territorial en todo el ámbito nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032, en su eje «Guatemala urbana y rural», destaca como prioridades estratégicas el desarrollo rural y urbano integral, el desarrollo territorial resiliente y sostenible, y el desarrollo territorial local. El país carece de una ley de ordenamiento territorial que proponga normas claras y objetivas en cuanto a la regulación del suelo a escala regional, departamental y municipal.

A la fecha, menos del 2 % del total de municipios del país tienen un plan de ordenamiento territorial, pese a ser obligatorio según el código municipal (Congreso de la República de Guatemala, 2002a). Por otro lado, debido a la falta de actualización y coordinación entre el Registro de Información Catastral (RIC) y el Registro General de la Propiedad (RGP), a la fecha prácticamente no existe catastro en el país, lo cual repercute en que las municipalidades no pueden operar el ordenamiento territorial de lote en lote.

Desde el 2010 más de la mitad de la población en el país es urbana (figura 96). El 53 % de los hogares está ubicado en áreas urbanas (Conadur y Segeplán, 2014, pp. 77-78), las cuales demandan del sistema natural los alimentos, el agua, los materiales (metales, no metales, piedras, combustibles fósiles) y la energía que consumen, que proviene de fuentes hídricas, solares y eólicas.

Figura 96
Población nacional rural y urbana, 2002-2020



Fuente: Incyt (2020, p. 14).

Los núcleos urbanos también demandan recursos naturales y servicios ecosistémicos que se encuentran más allá de sus límites, tales como la regulación del agua, condiciones para la adaptación a los cambios del clima, el almacenamiento de carbono y la conservación de todas las formas de vida. El espacio rural y su potencialidad para proveer bienes y servicios, aunado a

su alto valor ambiental necesario para la vida, debe revalorizarse y re-cualificarse de tal manera, que permita mejores oportunidades de desarrollo para la población que allí habita.

El modelo actual de las ciudades guatemaltecas es lineal, es decir, una vez consume los materiales para su funcionamiento, devuelve al ambiente desechos y residuos sin tratamiento, lo cual provoca un deterioro y agotamiento de los recursos naturales (Conadur y Segeplán, 2014, p. 240).

Aunque los núcleos urbanos concentran las mejores condiciones sociales y económicas del país, presentan bajas competencias institucionales para la adaptación al cambio climático. La degradación del ambiente natural aumenta las posibilidades de sufrir daños ante eventos naturales extremos, principalmente en los asentamientos urbanos (SGCCC, 2019, pp. 198, 205).

El crecimiento urbano acelerado provoca problemas socioambientales como la contaminación atmosférica, la generación de residuos sólidos y la proliferación de basureros clandestinos, el ruido, la falta de infraestructura básica y de espacios públicos de calidad, el tráfico, los asentamientos informales que carecen de servicios básicos y el incremento a la vulnerabilidad ante amenazas naturales.

Todo lo anterior ocurre debido a la falta de planificación y ordenamiento territorial, que es competencia de las municipalidades, como lo indica el artículo 23 del Código Municipal de Guatemala, según reformas del Decreto núm. 22-2010. Además, los proyectos se implementan sin participación ni consulta ciudadana.

En 2018, el departamento de Guatemala y el área central (conformada por los departamentos de Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla), sumaban el 48 % de la población urbana de todo el país y un tercio de la población total de la República (Incyt, 2020, p. 134, 137). En general, se ha incrementado la población urbana con respecto a la rural a nivel nacional (figura 97).

El área metropolitana de la ciudad de Guatemala ejerce una atracción para la migración interna, debido a que ofrece mejores oportunidades laborales, y acceso a servicios y equipamientos. Esta concentración contribuye a la conurbación de los municipios aledaños, que se convierten en ciudades dormitorio que carecen de una entidad metropolitana que contribuya a una planificación integral, y al desarrollo de proyectos a escala intermunicipal (Segeplán y BM, 2015, pp. 29-30).

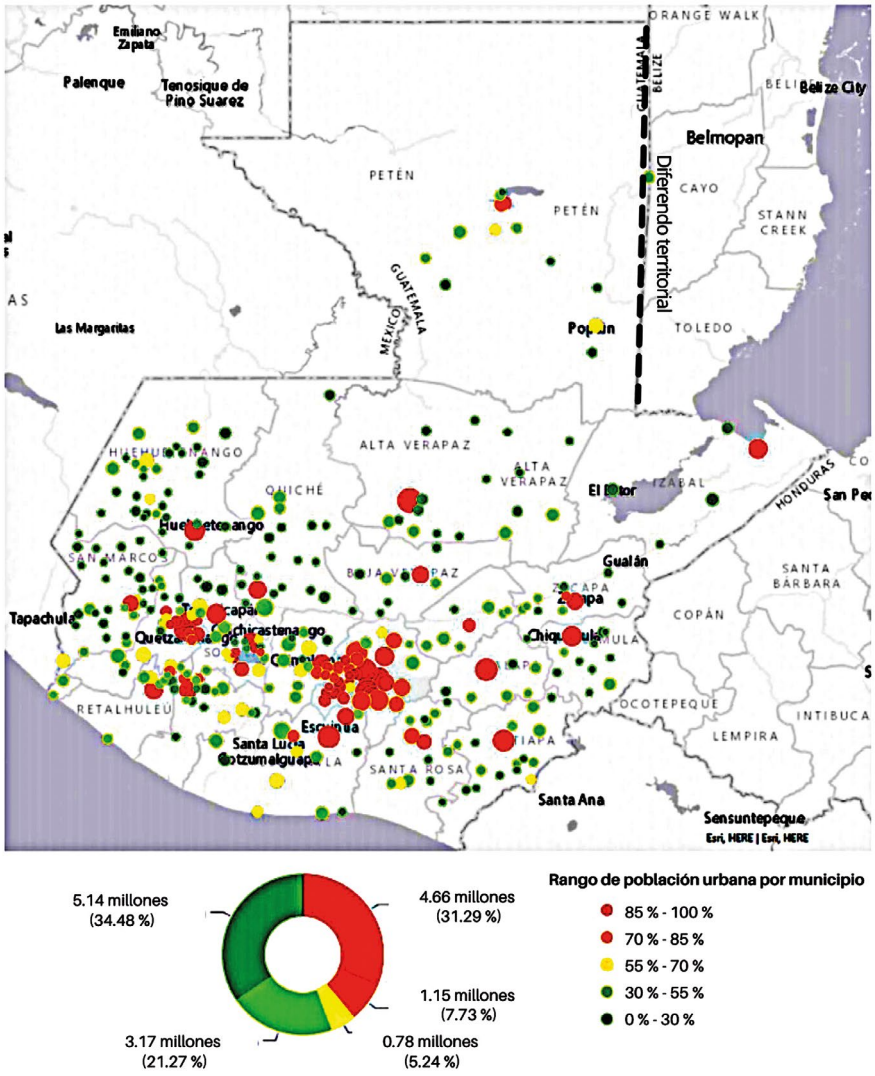
La concentración de población en esta área ejerce una alta demanda de servicios (INE, 2016, p. 27). La cobertura de servicios básicos en los hogares de los departamentos de Guatemala y Sacatepéquez se sitúa por encima del 75 %. Escuintla y Chimaltenango presentan un porcentaje menor de cobertura de servicios y, en el caso específico de los drenajes, oscila entre el 51 % y 53 % de hogares cubiertos. En cuanto a la cobertura en el manejo de desechos sólidos a través del servicio municipal de extracción, el promedio de los cuatro departamentos era del 26 %, y otro 26 % quemaba la basura que generaba (Comunicación personal, Elvia Chuy, Segeplán, 17 de marzo de 2020).

Los efectos de la urbanización no planificada en Guatemala también inciden en la alta contaminación atmosférica. Según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la mala calidad del aire causa enfermedades cardiovasculares y respiratorias, así como, cáncer en los

pulmones. La ciudad de Guatemala ocupa el tercer lugar entre 103 ciudades de Latinoamérica con mayores índices de contaminación (World Health Organization [WHO], s. f.).

Más de un tercio de la energía eléctrica que se produce en el país es consumida por los cuatro departamentos de la región central y metropolitana (Organización Latinoamericana de Energía [Olade], 2014b, p. 26). No obstante, aproximadamente el 70 % de los hogares en los departamentos de Sacatepéquez, Escuintla y Chimaltenango utilizan la leña como fuente para cocinar; siendo Chimaltenango en donde el uso es más intenso (82 %); en tanto que, en el departamento de Guatemala, este recurso se utiliza únicamente en el 32 % de los hogares. La falta de planificación, no sólo impide cubrir la demanda de servicios básicos en su totalidad, sino que además, ha llevado los recursos del territorio a su límite de consumo (agua, suelo, energía).

Figura 97
Población urbana por municipio, 2018 (en porcentaje)



Fuente: Perfil Urbano de Guatemala (Incyt, 2020, p. 15).

Gestión y ordenamiento territorial sostenible y equilibrado

Resultado esperado. Existe un marco legal nacional para la gestión del suelo y la organización del espacio a escala regional, departamental y municipal, que fomenta el desarrollo comunitario sostenible.

Objetivo 1. Orientar los procesos socioeconómicos y la ocupación ordenada del espacio social y ambiental en función de la vocación y potenciales de las diferentes regiones del país.

Objetivo 2. Garantizar la sostenibilidad de los recursos ambientales, y la disponibilidad y acceso a los servicios básicos para toda la población.

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución de la acción principal			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Fortalecer el marco legal de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y rural, buscando consensos entre todos los sectores.	Abrir un debate para el impulso de una ley de ordenamiento territorial, dar seguimiento a la Agenda Urbana GT y a la iniciativa de Ley de Desarrollo Urbano y Gestión Territorial.	X	X		Segeplán, Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo.			
2. Instituir un sistema de penalización a aquellas municipalidades que incumplan la obligatoriedad de formular, ejecutar y aprobar sus planes de ordenamiento territorial y desarrollo integral, que incluya los usos del suelo, como lo establecen los artículos 142, 143 y 144 del Código Municipal.	Lograr que todas las municipalidades en el país gestionen y ordenen su territorio de acuerdo a la capacidad de uso del suelo.	X			Segeplán, Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo, Infom.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución de la acción principal			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
3. Aprobar la Ley de la Región Metropolitana de la ciudad de Guatemala y su área de influencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 231 de la Constitución de la República.	Constituir una entidad autónoma que planifique el desarrollo sostenible de la región metropolitana a largo plazo (mancomunidad, institución descentralizada, etc.).	X	X	X	Segeplán, Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo, gobiernos municipales, Infom Mancomunidad del Sur.			
4. Impulsar una ley de ciudades intermedias a escala nacional.	Gestionar la planificación y ordenamiento del uso del suelo y el desarrollo de la infraestructura física y de servicios en los nodos urbanos de las ocho regiones del país.	X	X	X	Segeplán, Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo.			
5. Generar un plan nacional de infraestructura, movilidad y transporte urbano.	Inversión pública en vías de comunicación y transporte para la productividad.	X	X		CIV.			
6. Fortalecer al Registro de Información Catastral (RIC) en función de que se actualice el catastro nacional en todos los municipios del país.	Registro ordenado y actualizado de la propiedad.	X	X	X	CIV.			
7. Mejorar las capacidades técnicas municipales para la generación y control de los planes de ordenamiento territorial y el uso sostenible de sus recursos naturales.	Instalar capacidades técnicas de alto nivel en las municipalidades en materia de planificación y ordenamiento sostenible del territorio.	X	X		Segeplán, MARN, Conap, MAGA, INAB, gobiernos municipales, sector académico.			
8. Evaluar y monitorear el abastecimiento de servicios básicos y procurar su acceso para el total de la población.	Política de cobertura universal de agua potable y saneamiento.	X	X	X	Segeplán, gobiernos municipales, Infom, Mancomunidad del Sur.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución de la acción principal			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
9. Establecer un sistema de gestión ambiental descentralizado.	Realizar una gestión ambiental local más eficiente, que permita realizar la formulación, planeación, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de protección y conservación del ambiente, de acuerdo con las necesidades y vocación de cada territorio.	X	X		Segeplán, MARN, MAGA, Idaeh.			
10. Establecer un sistema de gestión del patrimonio cultural descentralizado.	Realizar una gestión del patrimonio cultural local más eficiente, que permita realizar la protección, manejo y salvaguarda del patrimonio tangible e intangible, de acuerdo con las necesidades y vocación de cada territorio.	X	X		Micude, Idaeh.			
11. Emitir el acuerdo gubernativo que apruebe la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2020-2032 para promover soluciones habitacionales a corto y mediano plazo.	Reducir el déficit de vivienda.	X	X		Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo, CIV.			
12. Fortalecer las instancias de coordinación y cooperación local, territorial y nacional del SCDUR.	Consolidar al SCDUR como un espacio catalizador de un modelo de desarrollo justo, incluyente, equitativo y sostenible.	X	X		Segeplán, Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo, gobiernos municipales, SCDUR.			

2.7 Riesgo a desastres y cambio climático global

Guatemala es catalogada como un país de alto riesgo climatico y geológico; de acuerdo con el índice global de riesgo climatico global 2021, se encuentra entre los 20 paises con mayor riesgo a desastres relacionados con fenomenos naturales. (Eckstein, Künzel y Schäfer, 2021 p. 38), Asimismo, a nivel mundial, el país ocupa el quinto lugar entre aquellos con el mayor riesgo económico a tres o más peligros naturales. Más del 83 % del PIB nacional se encuentra en áreas de riesgo a dichos peligros naturales (Osorio, 2013, p. 3).

Por sus características y posición geográfica, Guatemala se caracteriza por su alta variabilidad climática. En los últimos años, el país ha sido impactado por eventos climáticos extremos a causa de los efectos del cambio climático, principalmente de origen hidrometeorológico (precipitaciones extremas, sequías, heladas) (SGCCC, 2019, pp. 4, 8).

La productividad agrícola es extremadamente vulnerable a los cambios que actualmente experimentan los patrones de precipitación, temperatura y otros elementos del clima, siendo las poblaciones más afectadas, las que dependen principalmente de las actividades agrícolas. Esto representa un desafío para las comunidades, los gobiernos locales y nacional en fortalecer las capacidades de respuesta ante los continuos eventos climáticos (SGCCC, 2019, p. 16).

Estos cambios afectan directamente a los impulsores ambientales de la migración, como la disponibilidad de agua y la productividad de los cultivos y pastos, además de provocar una pérdida de los servicios de los ecosistemas. El cambio climático también influye indirectamente en otros impulsores, como los económicos, al verse los hogares afectados por la reducción de ingresos debido a una disminución en la productividad de los cultivos, el ganado o la pesca. Asimismo, el cambio climático exacerba los problemas relacionados con la disponibilidad de recursos limitados y la violencia surge por el acceso a dichos recursos (Guy *et al.*, 2019, p. 241).

Estas amenazas afectan directamente la seguridad alimentaria en Guatemala, ya que están vinculadas con las pérdidas o reducción en la productividad agrícola y, por ende, en la disponibilidad de alimentos. Un estudio a nivel regional de la Cepal señala el vínculo entre el cambio climático, la migración y la seguridad alimentaria y nutricional. Al respecto, la Cepal indica que la migración es una estrategia de adaptación extrema al cambio climático, «pero que no necesariamente resulta en mejores condiciones de vida, y a veces genera un deterioro marcado o incluso la pérdida de la vida» (Cepal, 2019b, p. 57).

En el quinto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), se informó sobre un amplio rango de efectos climáticos en la región mesoamericana, entre los que se incluían un alza de la temperatura y del nivel del mar, blanqueamiento de corales, fenómenos meteorológicos extremos, atraso en el inicio de las lluvias y mayor irregularidad e intensidad de estas. Igualmente, se reportaron riesgos en materia de producción de alimentos, seguridad alimentaria, hidroelectricidad y salud (IPCC, 2014b).

> En su informe sobre fenómenos extremos, el IPCC expuso, con un nivel de confianza media, que efectos antropogénicos habían contribuido a la intensificación de la precipitación extrema a escala global y a sequías en algunas regiones, incluido en Centroamérica, debido a la reducción de la lluvia o el aumento de la evapotranspiración (IPCC, 2012, p.12; Cepal, 2019b, p. 58).

Conforme a Canales, Fuentes y de León:

> La población rural en situación de pobreza es la más sensible a las crisis económicas, políticas e incluso climatológicas, debido a la vulnerabilidad de los territorios donde se desarrolla la actividad agrícola, principal fuente de actividad económica de la fuerza de trabajo en los países del NCA (33.3 %

> en Guatemala y Honduras y 34.5 % en El Salvador). La crisis y la inseguridad alimentaria debido a las sequías generadas en el Corredor Seco Centroamericano afectan directamente a la población rural de los tres países del NCA y Nicaragua, lo que, a su vez, ha repercutido en el aumento de otros indicadores vinculados a la pobreza rural, como la prevalencia de la malnutrición crónica en niños menores de 5 años, cifra que en Guatemala alcanzó un 59.6 % de la población rural y el 65.9 % de la población indígena en el período 2004-2012 (2019, p. 276).

Según Canales, Fuentes y de León, el número de guatemaltecos que necesitaron asistencia humanitaria por los efectos del fenómeno El Niño en Guatemala, en 2015, fue de 1.5 millones de persona. Asimismo, ascendieron las cifras de las personas en situación de inseguridad alimentaria (915 mil) y las de las pérdidas en cultivos (200 mil toneladas de maíz y frijol), y el déficit de financiamiento fue de 7 millones de dólares (2019, p. 283).

Otras fuentes indican que:

> La sumatoria de las evaluaciones de impacto de los diez fenómenos climáticos mayores que se produjeron en los países del NCA entre 1974 y 2011 arroja un total de casi 11 millones de habitantes afectados y daños acumulados por un monto de más de 11 500 millones de dólares a precios del 2008, en una estimación no exhaustiva. El 55 % de las pérdidas y los daños se concentró en los sectores productivos (un 74 % en agricultura y un 10 % en comercio) y un 24 % del total en infraestructura (Cepal, 2019b, p. 58).

De igual modo, se detecta una tendencia al aumento de la temperatura de la superficie en los dos océanos que bordean México, Honduras, Guatemala y El Salvador, con un incremento de:

> 0.5 ˚C en los últimos 50 años y podría aumentar 4.2 ˚C en promedio respecto al promedio del período 1980-2000, en el escenario más pesimista. Asimismo, la exacerbación de los patrones climáticos históricos, los que muestran una tendencia a períodos más prolongados de sequía, fenómenos de lluvias intensas, incluidas tormentas o depresiones tropicales con impactos devastadores. La precipitación podría reducirse un 8 % en la región, pero con grandes variaciones entre los países y en su interior: desde un aumento del 11 % hasta una reducción del 26 %, con un promedio centroamericano del 28 %. Adicionalmente, el aumento de temperatura aumentaría la evaporación y la evapotranspiración, lo que redundaría en una menor disponibilidad de agua, afectando los ecosistemas, la agricultura y la generación de hidroelectricidad (Cepal, 2019b, pp. 29, 58-59).
>
> En el sector agropecuario –en especial los granos básicos y el café–, que es clave para la seguridad alimentaria de las poblaciones rurales pobres de la región, los estudios en la materia indican que: en el escenario más pesimista los rendimientos de maíz experimentarían reducciones respecto al promedio 2000-2009, para el año 2030: el rendimiento bajaría un 7 % en Guatemala, un 9 % en El Salvador y un 11 % en Honduras. A finales de siglo, la reducción sería del 22 % en Guatemala, 37 % en El Salvador y 42 % en Honduras (Cepal, 2019b, p. 59).
>
> En el caso del frijol, alrededor del 2030, el rendimiento habría bajado un 7 % en Guatemala, un 11 % en Honduras y un 13 % en El Salvador. Hacia finales del siglo, el rendimiento podría disminuir un 49 % en El Salvador, un 17 % en Guatemala y un 42 % en Honduras. Para el arroz, cuya productividad ha sido menor que la mundial, en un escenario pesimista se estima que en el 2030 la disminución sería del 10 % en Guatemala, 12 % en El Salvador y 14 % en Honduras. Hacia finales de siglo, sería del 42 % en Guatemala y del 50 % en Honduras y El Salvador (Cepal, 2019b, p. 59).
>
> Respecto al café, este da empleo a familias rurales sin tierra o que necesitan suplementar su producción con otros ingresos, y se estima que en Centroamérica emplea a aproximadamente 1.8 millones de personas anualmente; siendo que –además– gran parte de su producción está en manos de pequeños

productores y es uno de los principales productos de exportación. En un escenario pesimista, hacia 2030 los rendimientos decrecerían un 6 % en Guatemala y Honduras y un 13 % en El Salvador; y para 2100 Guatemala presentaría reducciones del rendimiento de un 36 %, Honduras del 33 % y El Salvador del 58 % (Cepal, 2019b, p. 60).

El cambio climático implica amenazas potenciales y territoriales para los diferentes sistemas socioecológicos del país. Los escenarios construidos para el país (tabla 32) proyectan cambios importantes que implican la reducción en la disponibilidad de agua y un cambio paulatino de los ecosistemas húmedos hacia ecosistemas secos (figuras 98 (98a, 98b, 98c) lo que afectará la provisión de bienes y servicios ecosistémicos (Iarna, 2011, pp. 33, 35).

Tabla 32
Evolución territorial en función de los cambios a nivel de provincias de humedad, para los años 2000, 2020, 2050 y 2080, según los escenarios A2 y B2, derivados del impacto del cambio climático en Guatemala

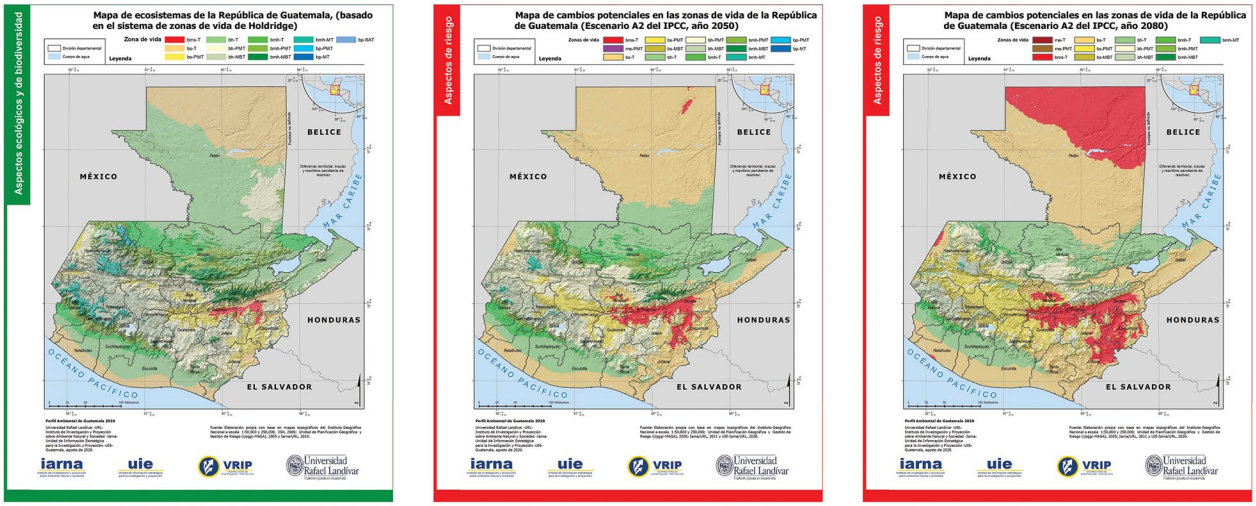
Escenario	Provincia de humedad	Línea base	Año			Cambio 2000-2020 %	Cambio 2000-2050 %	Cambio 2000-2080 %
		1950-2000	2020	2050	2080			
		%	%	%	%			
A 2	Húmeda, muy húmeda y pluvial	76	62	51	30	-19	-33	-60
	Seca y muy seca	24	38	49	70	60	104	189
B 2	Húmeda, muy húmeda y pluvial	76	68	65	36	-10	-14	-53
	Seca y muy seca	24	32	35	64	31	44	166

Fuente: Iarna (2011).

Figuras 98

Escenarios de impacto del cambio climático en la distribución de los ecosistemas de Guatemala

98a **98b** **98c**



Año base Escenario A2 2050 Escenario A2 2080

Fuente: Iarna (2011).

La posición geográfica y la vulnerabilidad social del país hace que cuando se presenta alguna de las diferentes amenazas (sismos, huracanes, tormentas, erupciones volcánicas, entre otras [Iarna, 2012, p. 65]), ocurran desastres naturales. El deterioro ambiental impacta en la sociedad al tener menos condiciones para generar bienes y servicios, lo que empeora los indicadores sociales de pobreza e inseguridad alimentaria (Iarna, 2012, p. 398).

La erupción del volcán de Fuego en junio de 2018 evidenció la existencia de necesidades en materia de conocimiento y monitoreo científico, educación y participación de las comunidades vecinas, organización y logística de preparativos y respuesta y, de modo más general, en los procesos de adaptación y planificación de contextos territoriales condicionados por procesos volcánicos (BM, 2018. p. 13). En dicho caso, las comunidades afectadas no habían experimentado ese tipo de eventos y desconocían la amenaza, por lo que se subestimó la gravedad de la erupción. En este sentido, la academia juega un rol fundamental en la generación de información y tecnología, adaptada a las condiciones de las comunidades e integrando el conocimiento ancestral con el científico.

La actual crisis por la pandemia del coronavirus en Guatemala ha evidenciado la necesidad de mejorar los servicios básicos y los equipamientos públicos de salud, así como la incorporación de la gestión del riesgo a desastres como un eje transversal en los planes de desarrollo. Dicho enfoque se fundamenta en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2018-2022 y en el cumplimiento de los acuerdos internacionales, tales como el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030 (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres [UNISDR], 2015), la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (Asamblea General ONU, 2015b) y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (Naciones Unidas [UN], 2015).

Gestión de riesgo y adaptación al cambio climático

Resultado esperado. Existe un Plan Nacional de Gestión de Riesgo a Desastres en articulación con los ODS y las políticas de adaptación al cambio climático.

Objetivo 1. Identificar, conocer y monitorear el riesgo, haciendo uso de tecnología de punta.

Objetivo 2. Reducir la vulnerabilidad socioambiental ante eventos naturales y el riesgo social construido, dotando de capacidades al sistema socioeconómico para enfrentarse a los efectos adversos de las amenazas identificadas, como el cambio en las condiciones climáticas, terremotos o actividad volcánica.

Objetivo 3. Abordar la gestión de riesgo desde la planificación nacional, territorial, sectorial e institucional, asegurando el seguimiento a la ejecución de los planes operativos.

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
1. Garantizar la implementación, seguimiento y actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2018-2022.	Reducir las vulnerabilidades y orientar las acciones de gestión integral de riesgo a desastres en Guatemala.	X	X		Conred, Segeplán y gobiernos municipales.			
2. Modernizar los procesos de coordinación de las operaciones de emergencia, planes y protocolos interinstitucionales de actuación, con base en escenarios de desastre ajustados a la realidad del país.	Fortalecimiento estratégico interinstitucional en materia de capacidades de gestión y de coordinación en GRD a todo nivel.	X	X	X	Conred, Insivumeh, Minfin, Segeplán y gobiernos municipales.			
3. Activar un adecuado diseño de planes de ordenamiento territorial en zonas con alta amenaza y gestión de riesgo, en los niveles territorial, sectorial, institucional y operativo.	Planificación desde el territorio, para disminuir la vulnerabilidad a eventos naturales extremos y adaptarse al cambio climático en áreas rurales y urbanas.	X	X	X	Conred, Insivumeh, Segeplán y gobiernos municipales.			

Acciones principales	Finalidad	Plazo para la ejecución			Principales instituciones responsables	Viabilidad		
		CP	MP	LP		P	T	F
4. Implementar estrategias de investigación y divulgación respecto al conocimiento científico del riesgo a desastres.	Priorización de las principales amenazas y definir la vulnerabilidad social y económica.	X	X		Conred, Insivumeh. Senacyt, sector académico.			
5. Desarrollar sistemas de alerta temprana y seguimiento de amenazas, además de la activación de mecanismos a escala comunitaria.	Monitorear las amenazas y preparar a las comunidades más vulnerables.	X	X	X	Conred, Insivumeh. Senacyt, sector académico.			
6. Generar información científica, biofísica y socioeconómica, así como innovación tecnológica.	Utilizar tecnología de punta para caracterizar el riesgo.	X	X	X	Senacyt, Concyt, sector académico, Insivumeh, Conred.			
7. Orientar intervenciones e inversiones estratégicas del Ejecutivo que incrementen la resiliencia comunitaria y territorial, a través de la construcción de infraestructura de adaptación al cambio climático y amenazas extremas.	Ejecutar proyectos de construcción y restauración de infraestructura para la mitigación de impactos. Mantenimiento de la infraestructura existente, y certificación ecológica de construcciones futuras.	X	X	X	Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo, gobiernos municipales, MARN, CIV.			
8. Incrementar la resiliencia de la población expuesta ante las principales amenazas mediante sistemas de capacitación, educación y cultura de atención preventiva de los desastres.	Sensibilización, comunicación y organización comunitaria.	X	X		Conred, Insivumeh, gobiernos municipales.			
9. Asegurar la inversión pública en materia de servicios básicos, alimentación y equipamientos para la salud ante escenarios de eventos extremos.	Cobertura universal de salud, abastecimiento de agua, alimentos y energía ante escenarios de eventos extremos o acumulación de daños.	X	X	X	Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo, gobiernos municipales.			
10. Implementar un sistema de seguros financieros para la respuesta al riesgo, destinado a reducir los impactos generados en los medios vida.	Reducir la vulnerabilidad de medios de vida como la agricultura, pesca, actividades forestales, entre otros medios de subsistencia.	X	X		Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo, gobiernos municipales, bancos, cooperativas, aseguradoras.			

Siglas y acrónimos

Acnudh	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Accesa	Alianza por el Acceso Universal a la Salud
AFPC	Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil
Agexport	Asociación Guatemalteca de Exportadores
Aidipi	Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas
ANAM	Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala
ANC	Asamblea Nacional Constituyente
APP	Alianzas público-privadas
Arcre	Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral
Asesa	Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria
Asies	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
ATAL	Alianza Técnica de Apoyo al Legislativo
Banguat	Banco de Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CAME	Comisión de Actualización y Modernización Electoral
CC	Corte de Constitucionalidad
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CCT	Consejo Centroamericano de Turismo
CDUR	Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
Cedaw	Comité para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (por sus siglas en inglés)
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (por sus siglas en inglés)
CGC	Contraloría General de Cuentas

CIACS	Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad
Cicig	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
Cidej	Centro de Información, Desarrollo y Estadística Judicial
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIEN	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
CIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
Cocode	Consejo comunitario de desarrollo urbano y rural
Codisra	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo
Comecatur	Comité de Mercadeo Centroamericano de Turismo
Conadur	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
Conap	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
Coprecovid	Comisión Presidencial de Atención a la Emergencia COVID-19
Copredeh	Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos
COVID-19	Enfermedad por coronavirus 2019 (por sus siglas en inglés)
CPD	Comisión Presidencial de Diálogo
CSJ	Corte Suprema de Justicia
Dadpi	Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas
DCE	Dirección de Contabilidad del Estado
DEIC	División Especializada de Investigación Criminal
DGAE	Dirección General de Adquisiciones del Estado
DGM	Dirección General de Migración
DGSP	Dirección General del Sistema Penitenciario
DNUDPI	Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
DPI	Documento Personal de Identificación
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos

EFS	Entidades fiscalizadoras superiores
Encovi	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ESRI	*Environmental Systems Research Institute*
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (por sus siglas en inglés)
FCN	Frente de Convergencia Nacional
Fecaica	Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica y la República Dominicana
FECI	Fiscalía Especial Contra la Impunidad
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMM	Fundación Myrna Mack
FODA	Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas
FOSS	Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
Fundesa	Fundación para el Desarrollo de Guatemala
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GEA	Gabinete Específico del Agua
GIRN	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
GPS	Gasto público social
GRH	Gestión de recurso humano
I+D	Investigación y desarrollo
Iarna	Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral
IDGT	Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales
IDH	Índice de Desarrollo Humano
Idies	Instituto de Investigación y Proyección sobre Economía y Sociedad Plural
IDMC	Centro de Monitoreo de Desplazamientos Internos (por sus siglas en inglés)
IDPP	Instituto de la Defensa Pública Penal
IIJ	Instituto de Investigación y Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas y Sociales

INAB	Instituto Nacional de Bosques
Inacif	Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala
INB	Ingreso nacional bruto
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
Incep	Instituto Centroamericano de Estudios Políticos
Incyt	Instituto de Investigación y Proyección sobre Ciencia y Tecnología
INE	Instituto Nacional de Estadística
Ingep	Instituto de Gerencia Política
InSightCrime	Investigación y Análisis del Crimen Organizado (por sus siglas en inglés)
Insivumeh	Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur
IPC	Índice de Precios al Consumidor
ISE	Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado
ISO	Organización Internacional de Normalización (por sus siglas en inglés)
ISR	Impuesto sobre la Renta
Issai	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadores (por sus siglas en inglés)
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IWGIA	Grupo de Trabajo Internacional para Asuntos Indígenas (por sus siglas en inglés)
KAS	*Konrad-Adenauer-Stifung* Guatemala
LEPP	Ley Electoral y de Partidos Políticos
LGBTIQ	Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, intersexuales y queer
Lider	Partido Libertad Democrática Renovadora
LOJ	Ley del Organismo Judicial
LDN	Lineamientos para el desarrollo nacional
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MCD	Ministerio de Cultura y Deportes
MEM	Ministerio de Energía y Minas

Mineduc	Ministerio de Educación
Minex	Ministerio de Relaciones Exteriores
Minfin	Ministerio de Finanzas Públicas
Mingob	Ministerio de Gobernación
mipymes	Micro, pequeñas y medianas empresas
MP	Ministerio Público
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MW	Megavatio
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
NCA	Norte de Centroamérica
Oacnudh	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala
Ocades	Observatorio Centroamericano de Desarrollo Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
Odhag	Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OE	Organismo Ejecutivo
OEA	Estados miembros de la Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OJ	Organismo Judicial
OL	Organismo Legislativo
Olade	Organización Latinoamericana de Energía
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
Onsec	Oficina Nacional de Servicio Civil
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAPTN	Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos

PEA	Población económicamente activa
PEO	Plan de equidad de oportunidades
PIB	Producto Interno Bruto
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
Pidesc	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNC	Policía Nacional Civil
PNPDIM	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Partido Patriota
PPA	Paridad de poder adquisitivo
Pronacom	Programa Nacional de Competitividad de Guatemala
Pymes	Pequeña y mediana empresa
Renap	Registro Civil del Registro Nacional de las Personas
RPEI	Redes político-económicas ilícitas
SAA	Secretaría de Asuntos Agrarios
SAI	Entidades fiscalizadoras superiores (por sus siglas en inglés)
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
Segeplán	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
Sepaz	Secretaría para la Paz
Sesán	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SGCCC	Sistema Guatemalteco de Ciencias del Cambio Climático
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIB	Superintendencia de Bancos de Guatemala
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
Sicoin	Sistema de Contabilidad Integrada
SIJ	Sistema Integrado de Justicia
SIN	Sistema Nacional Interconectado
SINIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SIT	Superintendencia de Telecomunicaciones

Sitca	Secretaría de Integración Turística Centroamericana
SND	Sistema Nacional de Diálogo
TSE	Tribunal Supremo Electoral
Udefegua	Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de Guatemala
UE	Unión Europea
UECFFPP	Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos
UEVE	Unidad Especializada sobre Voto en el Extranjero
Usaid	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UIE	Unidad de Información Estratégica para la Investigación y Proyección
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza
URL	Universidad Rafael Landívar
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
WB	*World Bank*
WJP	*World Justice Project*
WOLA	Oficina de Washington para América Latina (por sus siglas en inglés)

Referencias

Administrador del Mercado Mayorista. (2017). *Capacidad instalada en el Sistema Eléctrico Nacional.* https://www.amm.org.gt/portal/?page_id=145

Administrador del Mercado Mayorista. (2020). *Portal institucional.* https://www.amm.org.gt/portal/

Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2015). *Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte*. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10889.pdf

Ahuat, E. y Fearon, S. E. (s. f.). *Green Business Belt Program: estudio de mercado especias en Guatemala.* Heifer International.

Alarcón, A. (2014). *Política criminal en Guatemala*. Asociación de Investigación y Estudios Sociales. http://www.asies.org.gt/download.php?get=revista-4--pol--tica-criminal-en-guatemala.pdf

Alianza Frente a la Criminalización. (2014). *Procesos de diálogo. Experiencias de los defensores y defensoras de derechos humanos en Guatemala*.

Alianza por el Acceso Universal a la Salud. (2015). *El acceso universal a la salud: Algunos elementos para la discusión.* https://icefi.org/sites/default/files/el_acceso_universal_a_la_salud.pdf

Alianza Técnica de Apoyo al Legislativo. (2012). *Análisis de la Iniciativa 4142, modificación a la Ley de Servicio Civil y recomendaciones*, (Documento de Políticas Públicas 1). http://congresovisible.com/wp-content/uploads/atal-polticas-publicas-no-1-iniciativa-4241-servicio-civil-febrero-2012.pdf

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo.* Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2018). *Derechos humanos y procesos constituyentes.* Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/ConstitutionMaking_SP.pdf

Álvarez, M. y Durán, J. (2009). *Manual de la micro, pequeña y mediana empresa. Una contribución a la mejora de los sistemas de información y el desarrollo de las políticas públicas.* Cooperación Técnica Alemana, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Centro Regional de Promoción de la Mypine. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2022/1/Manual_Micro_Pequenha_Mediana_Empresa_es.pdf

Andrino, J. (2016). *Servicio Civil de Guatemala.* Serviprensa.

Antolín, R., Martínez, J. y Céspedes, J. (2014). Fomentando la innovación de producto en las empresas nuevas: ¿Qué instrumentos públicos son más efectivos? *European Research on Management and Business Economics*, *22*(1), 38-46. https://doi.org/10.1016/j.iedee.2015.05.002

Arévalo, J. (29 de septiembre de 2020). Una luz en la oscuridad [Opiniones de hoy]. *elPeriódico.* https://elperiodico.com.gt/opinion/opiniones-de-hoy/2020/09/29/una-luz-en-la-oscuridad/

Arévalo, J. (26 de enero de 2021). Soñar no cuesta nada [Opiniones de hoy]. *elPeriódico. https://elperiodico.com.gt/opinion/opiniones-de-hoy/2021/01/26/sonar-no-cuesta-nada-2/*

Arlés, J. (2011). El tema del conocimiento como construcción social: una mirada contemporánea. *Hallazgos, 8*(15), 39-49. https://www.redalyc.org/pdf/4138/413835204003.pdf

Arriola, G. (2019). *Diversidad cultural como fuente de desarrollo humano.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. http://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/blog/2019/5/21/diversidad-cultural-como-fuente-de-desarrollo-humano.html

Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).* Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Organización de los Estados Americanos. www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp

Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. (2016). *Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.* Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf

Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 diciembre 1948, 217 A (III).* Naciones Unidas. https://www.refworld.org.es/docid/47a080e32.html

Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI9, de 16 de diciembre de 1966* (Serie de Tratados, vol. 993). Naciones Unidas. https://www.refworld.org.es/docid/4c0f50bc2.html

Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. (1985). *Principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura*. Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx

Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (agosto, 1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 4 de agosto de 1987/A/42/427.* Naciones Unidas. http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf

Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. (1990). *Principios básicos para el tratamiento de los reclusos.* Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/BasicPrinciplesTreatmentOfPrisoners.aspx

Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.* Naciones Unidas. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.* Naciones Unidas.

Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. (2010). *El derecho humano al agua y el saneamiento* (A/RES/64/292). Naciones Unidas. https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4cc9270b2

Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. (2015a). *Acuerdo de París.* Naciones Unidas. https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf

Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. (2015b). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* (A/RES/70/1). Naciones Unidas. https://undocs.org/es/A/RES/70/1

Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. (2018). *Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales.* Naciones Unidas.

Asamblea Nacional Constituyente. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales. (2014). *La calidad de la mediación en Guatemala.* http://www.asies.org.gt/download.php?get=2014,%20DAJ%20La%20calidad%20de%20la%20mediacion%20en%20%20Guatemala.pdf

Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala y Universidad Rafael *Reformar la Constitución para avanzar en lalucha contra la impunidad y el fortalecimiento del sistema de justicia y seguridad.* https://congresovisible.com/wp-content/uploads/estudio-de-reformas-constitucionales-usac-url-y-asies.pdf

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala. (1999). *Por los caminos de la sobrevivencia campesina: las estrategias de producción y reproducción campesina en la zona agropecuaria, comercial y fronteriza del departamento de San Marcos*. Autor.

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala. (2000). *Por los caminos de la sobrevivencia campesina: las estrategias de producción y reproducción campesina en la zona cafetalera latifundista del departamento de San Marcos.* Autor.

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala. (2001). *Regiones y zonas agrarias de Guatemala. Una visión desde la reproducción social y económica de los campesinos.* Autor.

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala. (2006). *Por los caminos de la sobrevivencia campesina: las estrategias de producción y reproducción campesina en la zona campesina indígena del departamento de San Marcos.* Autor.

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala. (2007). *Aferrados a la vida: una visión global sobre las estrategias campesinas en San Marcos.* Autor.

Ávila, C., Bright, R., Gutiérrez, J., Hoadhley, K., Coite, M., Romero, N. y Rodríguez, M. (2015). *Guatemala, análisis del sistema de salud 2015.* Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Proyecto Health Finance and Governance. https://www.usaid.gov/documents/1862/guatemala-analisis-del-sistema-de-salud-2015

Balsells, A. y Gramajo M. (2008). Análisis del régimen de financiamiento de los partidos y las campañas electorales. En E. Núñez (Coord.), *Siete claves para el cambio: Análisis técnico, político y normativo del proceso electoral* (pp. 95-103). Editorial de Ciencias Sociales. https://www.ndi.org/sites/default/files/Siete_Claves_para_el_Cambio.pdf

Banco de Guatemala. (2017). *Evaluación de la política monetaria, cambiaria y crediticia, a noviembre de 2017, y perspectivas económicas para 2018.* https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/comunica/eva_pol_mon_nov2017.pdf

Banco de Guatemala. (2018a). *Actualización del directorio nacional de empresas y sus locales (2013).* http://banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/DINEL/Informe_Dinel_2013.pdf

Banco de Guatemala. (2018b). *Informe del presidente del Banco de Guatemala ante el honorable Congreso de la República.* https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/comunica/informe_pol_mon_sep2018.pdf

Banco de Guatemala. (2019a). *Actualización del Sistema de Cuentas Nacionales de Guatemala. Cambio de año de referencia 2013 y adopción del SCN 2008.* https://www.banguat.gob.gt/cuentasnac/PIB2013/Aspectos_generales_y_principales_resultados.pdf

Banco de Guatemala. (2019b). *Informe del presidente del Banco de Guatemala ante el Honorable Congreso de la República.* https://banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/Doctos/Informe_Congreso_Julio2019.pdf

Banco de Guatemala. (2020a). *Estadísticas macroeconómicas.* https://www.banguat.gob.gt/es/page/estadisticas-macroeconomicas

Banco de Guatemala. (2020b). *Exportaciones comercio general años 1980-2020*. http://banguat.gob.gt/es/page/series-historicas-0

Banco de Guatemala. (2020c). *Desempeño macroeconómico reciente y perspectivas* [presentación digital]. http://banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/conferencias/cbanguat753.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo. (2010). *La era de la productividad. Cómo transformar las economías desde sus cimientos* (C. Pagés, Ed.) https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-era-de-la-productividad-C%C3%B3mo-transformar-las-econom%C3%ADas-desde-sus-cimientos.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos* (A. Izquierdo, C. Pessino y G. Vuletin, Ed.). https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejor-gasto-para-mejores-vidas-Cómo-América-Latina-y-el-Caribe-puede-hacer-más-con-menos.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *BIDeconomics. Guatemala. Crecer más y para todos* (V. Zavala, C. Melo, A. López, E. Ochoa y M. Ruiz-Arranz (Ed.). https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/BIDeconomics_Guatemala_Crecer_m%C3%A1s_y_para_todos_es_es.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo. (2020a). *ALC Post COVID-19: Retos y oportunidades para países de Centroamérica, Haití, México, Panamá, y República Dominicana.* https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/ALC-Post-COVID-19-Retos-y-oportunidades-para-paises-de-Centroamerica-Haiti-Mexico-Panam%C3%A1-y-Republica-Dominicana.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo. (2020b). *Civil Service Development Index* [Dataset]. https://data.iadb.org/DataCatalog/Dataset#DataCatalogID=ddw5-db4y

Banco Interamericano de Desarrollo, Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015). *El mundo de los servicios públicos de empleo.* https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-mundo-de-los-servicios-p%C3%BAblicos-de-empleo.pdf

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial. (2017). *Diagnóstico de agua, saneamiento e higiene y su relación con la pobreza y nutrición en Guatemala. Desafíos y oportunidades* (WASH Poverty Diagnostic Series). https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29454?locale-attribute=es

Banco Mundial. (2000). *Anticorruption in Transition: Confronting the Challenge of State Capture.* World Bank.

Banco Mundial. (2006). *Rural Access Index* [Base de datos en Excel]. https://datacatalog.worldbank.org/dataset/rural-access-index-rai

Banco Mundial. (2014). *ADN económico de Guatemala: capturando crecimiento con una sección de enfoque sobre empleo.* https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20400

Banco Mundial. (2018). *Memorias del taller internacional de lecciones aprendidas del volcán de Fuego. Guatemala, 17-19 de octubre de 2018* (Hoja de ruta para fortalecer la gestión del riesgo de desastres volcánicos en el país). http://documents1.worldbank.org/curated/en/862301544217006802/pdf/Memorias-del-Taller-Internacional-de-Lecciones-Aprendidas-del-Volc%C3%A1n-de-Fuega.pdf

Banco Mundial. (2020a). *World Bank Open Data* [Metadata]. https://databank.worldbank.org/databases/page/1/orderby/popularity/direction/desc/topics/13~

Banco Mundial. (2020b). *World Development Indicators* [Metadata]. https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators

Banco Mundial. (2020c). *The World Bank Enterprise Survey Database.* http://www.enterprisesurveys.org

Banco Mundial. (2020d). *Guatemala Panorama general*. https://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview#1

Banco Mundial. (2020e). *Gasto público en educación, total (% del gasto del gobierno) – Guatemala* [Banco de datos]. https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GB.ZS?end=2017&locations=GT&start=2000&view=chart

Batzín, R., Carrera, J., Castellanos, E., Juárez, M., Ochoa, W. y Rivera, P. (2019). *Primer reporte de evaluación del conocimiento sobre cambio climático en Guatemala: Resumen para tomadores de decisión.* Sistema Guatemalteco de Ciencias del Cambio Climático, Editorial Universitaria, Universidad Del Valle de Guatemala. https://sgccc.org.gt/wp-content/uploads/2019/04/Resumen-ReporteCC_2019-04-09.pdf

Baumeister, E. (2019). Estructuras agrarias de América Central: continuidades y cambios. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, *4*(7), 259-284.

Becerril-Montekio y López-Dávila, L. (2011). Sistema de salud de Guatemala. *Salud pública de México, 53*(2). http://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v53s2/15.pdf

Béjar, L. (2009). Apuntes sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. *Aída. Ópera Prima de Derecho Administrativo*, (7), 57-88.

Bermúdez, F. (2020). Producto 2: redes de emprendimiento. Ministerio de Economía. https://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/producto_2.pdf

Bolaños, R. (24 de junio de 2020). ¿Por qué solo se han inscrito 8 sociedades de emprendimiento en lo que va del 2020? *Prensa Libre*. https://www.prensalibre.com/economia/por-que-solo-se-han-inscrito-8-sociedades-de-emprendimiento-en-lo-que-va-del-2020/

Borja, R. (16 de julio de 2018). Iniciativa para las Américas. *Enciclopedia de la Política Rodrigo Borja.* http://www.enciclopediadelapolitica.org/iniciativa_para_las_americas/

Bos, M. Vegas, E. Viteri, A, Zoido, P. (2018). *Nota PISA #14 Guatemala: ¿Un punto de partida para la mejora?* https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Nota_PISA_D_-_Guatemala-_vf.pdf

BPO Guatemala. (30 de septiembre de 2020). Gremial de Industria del sector de Contac Center & BPO. http://bpoguatemala.com/bpo-cifras.php

Brolo, J. (2016). *Supervivencia de los partidos políticos, diputados y alcaldes.* Konrad Adenauer Stiftung, Asociación de Investigación y Estudios Sociales.

Camey, L. y Sosa, M. (2015). Guatemala: del despojo y la gestación de alternativa. *Revista Geonordeste, Ano XXVI*, (1), jan./jul., 328-343. Universidade Federal de Sergipe. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Guatemala/ise/20180320012259/G.pdf

Canales, A., Fuentes, J. y de León, C. (2019). *Desarrollo y migración. Desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica* (LC/MEX/TS.2019/7). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf

Cañete, R. (2018). *Democracias capturadas: El gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017). Resumen ejecutivo.* Oxfam Internacional. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20190516040513/democracias_capturadas_resumen.pdf

Caravantes, G. (28 de agosto de 2017). *Agua potable y saneamiento para prevenir la desnutrición crónica* [Noticia digital]. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. http://www.sesan.gob.gt/wordpress/2017/08/28/agua-potable-y-saneamiento-para-prevenir-la-desnutricion-cronica/

Casaús, M. (2009). El racismo y la discriminación en el lenguaje político de las élites intelectuales en Guatemala. *Discurso & Sociedad*, *3*(4), 592-620.

Castañeda, J., Carrera, J. y Rexhepi, D. (2019). *Towards Natural Capital Accounting in Guatemala: Synthesis Report.* World Bank.

Catholic Relief Services. (2014). *Rapid Economic Feasibility Study in Guatemala: Cardamom, Cinnamon Macadamia Nut, Nutmeg*.

Center for Gender & Refugee Studies, Women's Refugee Commission & Latin America Working Group Education Fund. (2021). *Hoja informativa para organizaciones de la sociedad civil: actualización sobre políticas de asilo y otras políticas migratorias en Estados Unidos un mes*

después del cambio de gobierno. https://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Factsheet_Policy%20Update_02.26.2021_FINAL_0.pdf

Centro de Información, Desarrollo y Estadística Judicial. (2020). *Anuario Estadístico 2019 del Organismo Judicial*. http://www.oj.gob.gt/estadisticas/Anuario-2019.pdf

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. (2019a). *Agenda de Desarrollo: seguridad ciudadana y justicia criminal*. https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2019/05/Seguridad-y-Justicia-Criminal-documento-final.pdf

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. (2019b). *Hacia una Contraloría General de Cuentas Transparente y Eficiente*. https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2019/05/Contraloria-documento-final.pdf

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. (2019c). *Hacia una Transformación del Servicio Civil.* https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2019/05/Servicio-Civil-documento-final.pdf

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. (2019d). *Hacia un nuevo sistema nacional de adquisiciones públicas.* https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2019/05/Adquisiciones-Publicas-documento-final.pdf

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. (abril de 2019). *Agenda de Desarrollo: salud y nutrición.* https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2019/05/Salud-y-Nutricion-documento-final.pdf

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales e Inter-American Dialogue. (2015). *Guatemala. El estado de las políticas públicas docentes* (Informes de seguimiento PREAL). https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2018/08/FINALPol%c3%adticasDocentesGuatemala.pdf

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales y la Coalición por la Seguridad Ciudadana. (2019). *Flujograma de la justicia criminal* [Presentación]. https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2020/06/Presentacion-Flujograma-2019-vf.pdf

Cepalstat. (2020). *Bases de datos y publicaciones estadísticas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/PerfilesNacionales.html?idioma=spanish

Cereceda, R. (15 de abril de 2020). ONU recomienda por primera vez incluir el arte y la cultura en los sistemas sanitarios. *Euronews.* https://es.euronews.com/2019/11/11/las-autoridades-sanitarias-advierten-que-el-arte-beneficia-seriamente-su-salud

Chávez, S. (30 de julio 2018). Radio y TV en Guatemala: pocas manos concentran muchas frecuencias. *Plaza Pública.* Universidad Rafael Landívar. https://www.plazapublica.com.gt/content/radio-y-tv-en-guatemala-pocas-manos-concentran-muchas-frecuencias-19

Clavel, T., Asmann, P. (22 de noviembre de 2018). ¿Es la Cicig responsable de la caída de homicidios en Guatemala? *Insightcrime.* https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/Cicig-caida-homicidios-guatemala/

Coalición por la Transparencia. (2003). *Rindiendo Cuentas*. *El proceso de elección del Contralor General de Cuentas de la Nación. Resumen del proceso y sugerencias para mejorarlo*. https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2018/07/Libro-Elecci%c3%b3n-de-Contralor.pdf

Coalición por la Transparencia. (2006). *Corrupción y conflicto de intereses en el diseño y gestión de fideicomisos públicos. Análisis de un estudio de caso: el caso COVIAL*. https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2018/08/Libro-Corrupci%c3%b3n-y-Coflicto-de-intereses-en-el-dise%c3%b1o-y-gesti%c3%b3n-de-Fideicomisos-P%c3%bablicos.pdf

Comisión de Actualización y Modernización Electoral. (2020). *Matriz de propuestas estratégicas para la reforma electoral*. Tribunal Supremo Electoral. https://www.kas.de/documents/275611/8573904/Matriz+de+Propuestas+Estratégicas+para+la+Reforma+Electoral.pdf/489a3f58-7183-a2d5-be10-c50e63705bf6?version=1.1&t=1584746823748

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1998). *Guatemala: Evaluación de los daños ocasionados por el Huracán Mitch, 1998.* Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25401/LCMEXR677_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina.* Naciones Unidas. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019a). *Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la Cepal. Plan de desarrollo integral El Salvador, Guatemala, Honduras, México* [Presentación digital]. Naciones Unidas. https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final_final_cepal-presentacion_palacio_nacional_20-05-2019.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019b). *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de desarrollo integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la Cepal*. Naciones Unidas. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462720/34.Hacia_un_nuevo_estilo_de_desarrollo___Plan_de_Desarrollo_Integral_El.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2003). *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala.* Organización de los Estados Americanos. http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/GUATEMALA.2003.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*. *Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (29 de diciembre de 2014). *Informe sobre el 153 período de sesiones de la CIDH* [Comunicado de prensa]. Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/131a.asp

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*. Organización de los Estados Americanos. http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. Organización de los Estados Americanos. http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasPublicasDDHH.pdf

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (2015). *Financiamiento de la política en Guatemala*. http://www.Cicig.org/uploads/documents/2015/informe_financiamiento_politicagt.pdf

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (2016). *Exposición de motivos. Reforma constitucional en materia de justicia.* https://www.cicig.org/history//uploads/documents/2017/14_Proy_Reforma_Constitucional.pdf

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (2018). *Construcción y corrupción fase II: otras modalidades de pago.* https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2018/08/PRESENTACI%C3%93N-CONSTRUCCI%C3%93N-Y-CORRUPCI%C3%93N-II.pdf

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (2019a). *Informe de Cierre. El legado de justicia en Guatemala.* http://bit.ly/2Zh4GUW

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (2019b). *San Agustín Lanquín, un Caso de Corrupción Integral: Municipalidad-Contraloría General-empresas* [Presentación digital]. Ministerio Público. https://www.Cicig.org/wp-content/uploads/2019/04/COM-018-20190410-Corrupcion-integral.pdf

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (2019c). Servicio civil en Guatemala: la necesidad de una burocracia estable en el estado. https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe_ServicioCivil.pdf

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, Asociación de Investigación y Estudios Sociales e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. (2019). *Sistema político electoral.* https://www.Cicig.org/comunicados-2019-c/informe-tematico/

Comisión Nacional de Energía Eléctrica. (2012). *Perspectivas de los planes de expansión*. https://www.cnee.gob.gt/planesexpansion/docs/Planes%20de%20Expansion%202012.pdf

Comisión Presidencial COVID-19. (24 de julio de 2020). *Informe Quincenal de la Comisión Presidencial de Atención a la Emergencia Covid-19 (Coprecovid) al Congreso de la República.* https://www.congreso.gob.gt/assets/repositorio/INFORME_PRESIDENCIAL_COVID/Informe%20COPRECOVID/05%20Quinto%20Informe%2024%20de%20Julio%202020/Primer%20Informe%20Quincenal%20-COPRECOVID-.pdf

Comité de Desarrollo Campesino. (2016). *Guatemala. Vamos para un proceso de asamblea constituyente popular y plurinacional*. http://gazeta.gt/wp-content/uploads/2018/10/propuesta-codeca-guatemala-proceso-asamblea-constituyente.pdf

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2015). *Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia* (CEDAW/C/GC/33). Naciones Unidas, Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10710.pdf

Comité para Eliminación de la Discriminación Racial. (2015). *Observaciones finales a Guatemala del comité para eliminación de la discriminación racial. Examen de informes 14 y 15.* Naciones Unidas. https://issuu.com/oacnudhgt/docs/observaciones_cerd_2015

Confluencia Nuevo B'aqtun. (2014). *El Utziläj K'aslemal- El Raxnaquil K'aslemal. El buen vivir de los pueblos de Guatemala.* https://www.alainet.org/images/Buen%20Vivir%20Guatemala-pdf.pdf

Congreso de la República de Guatemala. (1978). *Ley del Servicio Civil. Decreto 1748.*

Congreso de la República de Guatemala. (1985). *Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto 1-85.*

Congreso de la República de Guatemala. (1986). *Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente. Decreto 68-86.*

Congreso de la República de Guatemala. (1989). *Ley del Organismo Judicial. Decreto 2-89.*

Congreso de la República de Guatemala. (1990). *Ley Constitutiva del Ejército. Decreto 72-90.*

Congreso de la República de Guatemala. (1992a). *Código Procesal Penal. Decreto 51-92.*

Congreso de la República de Guatemala. (1992b). *Ley de Contrataciones del Estado*. *Decreto 57-92.*

Congreso de la República de Guatemala. (1996). *Ley General de Electricidad*. *Decreto 93-96.*

Congreso de la República de Guatemala. (1997a). *Ley de la Policía Nacional Civil. Decreto 11-97.*

Congreso de la República de Guatemala. (1997b). *Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto 114-97.*

Congreso de la República de Guatemala. (1997c). *Ley de Minería. Decreto 48-97.*

Congreso de la República de Guatemala. (1997d). *Ley Orgánica del Presupuesto. Decreto 101-97.*

Congreso de la República de Guatemala. (2000). *Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil. Decreto 40-2000.*

Congreso de la República de Guatemala. (2002a). *Código Municipal. Decreto 12-2002.*

Congreso de la República de Guatemala. (2002b). *Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto 11-2002.*

Congreso de la República de Guatemala. (2002c). *Ley General de Pesca y Acuicultura*. Decreto 80-2002.

Congreso de la República de Guatemala. (2002d). *Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Decreto 31-2002.*

Congreso de la República de Guatemala. (2004). *Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto 10-2004.*

Congreso de la República de Guatemala. (2005a). *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Decreto 32-2005.*

Congreso de la República de Guatemala. (2005b). *Ley Marco de los Acuerdos de Paz. Decreto 52-2005.*

Congreso de la República de Guatemala. (2006). *Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto 35-2006.*

Congreso de la República de Guatemala. (2008). *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Decreto 18-2008.*

Congreso de la República de Guatemala. (2012a). *Ley contra la Corrupción. Decreto 31-2012.*

Congreso de la República de Guatemala. (2012b). *Ley de Vivienda. Decreto 9-2012.*

Congreso de la República de Guatemala. (2016). *Iniciativa que dispone aprobar reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala en materia del sector justicia. Iniciativa 5179.*

Congreso de la República de Guatemala. (2017). *Ley de Alimentación Escolar. Decreto 16-2017.*

Congreso de la República de Guatemala. (2018a). *Ley de Fortalecimiento al Emprendimiento*. *Decreto 20-2018.*

Congreso de la República de Guatemala. (2018b). *Reformas al Código Penal. Decreto 23-2018.*

Consejo de Derechos Humanos. (2009). *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy. Misión a Guatemala* (A/HRC/11/41/Add.3). Naciones Unidas. https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41.Add.3_sp.pdf

Consejo de Derechos Humanos. (2018). *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Guatemala* (A/HRC/39/17/Add.3). Naciones Unidas. https://www.oacnudh.org.gt/images/CONTENIDOS/Documentos/Informe_Relatora_Pueblos_Indigenas_GT2018.pdf

Consejo del Pueblo Maya. (2014). *Proyecto político. Un nuevo Estado para Guatemala: Democracia Plurinacional y Gobiernos Autónomos de los Pueblos Indígenas.*

Consejo Monetario Centroamericano (2020). *Remesas familiares*. http://www.secmca.org/

Consejo Nacional de Áreas Protegidas. (2008). *Guatemala y su biodiversidad: un enfoque histórico, cultural, biológico y económico* (Documento técnico 67, 06-2008).

Consejo Nacional de Áreas Protegidas. (2014). *Informe de efectividad de manejo de las áreas protegidas del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas -SIGAP- 2009-2012* (G. Ortiz, A. Díaz, L. Utrera y C. Godoy, Ed.).

Consejo Nacional de Competitividad. (2019). *Índice de desempeño logístico 2018.* Departamento de Información Estratégica. http://www.competitividad.org.do/wp-content/uploads/2018/07/%C3%8Dndice-de-Desempe%C3%B1o-Log%C3%ADstico-2018-Final.pdf

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo K´atun: Nuestra Guatemala 2032.* Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

Consejo Nacional de Educación. (2010). *Políticas educativas.*

Coordinación y Convergencia Nacional Maya Waqib' Kej. (2016). *Demandas y propuestas políticas de los pueblos de Iximulew. Caminando hacia un proyecto político para la reconstitución del buen vivir y la fundación de un Estado plurinacional*.

Corral, J. (Coord.). (2016). *Documento de diagnóstico sobre emprendimiento, innovación e incubación de empresas en Guatemala*. Unión Europea.

Cortázar, J., Lafuente, M., Sanginés, M., Schuster, C., Echebarría, K., Longo, F., Strazza, L. e Iacoviello, M. (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13).* Banco Interamericano de Desarrollo. *https://publications.iadb.org/es/publicacion/16871/al-servicio-del-ciudadano-una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en-america*

Corte de Constitucionalidad de Guatemala. (2009). *Apelación de sentencia en amparo. Expediente 3878-2007 (*Caso cementera en San Juan Sacatepéquez). http://138.94.255.164/Sentencias/809405.3878-2007.pdf

Corte de Constitucionalidad de Guatemala. (2015). *Apelación de sentencia de amparo, expedientes acumulados 156-2013 y 159-2013* (caso subestaciones Uspantán y Chixoy II y línea de transmisión Uspantán-Chixoy II). http://138.94.255.164/Sentencias/830253.156-2013%20y%20159-2013.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

Corte Suprema de Justicia. (2015). *Plan estratégico quinquenal 2016-2020.* http://www.oj.gob.gt/files/plan2016.pdf

Crenshaw, K. (1991). Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review, 43*(6), 1241-1299.

Dabroy, J. (2019). *Informe analítico del proceso electoral 2019*. Asociación de Investigación y Estudios Sociales. http://asies.org.gt/pdf/informe_analitico_del_proceso_electoral_2019.pdf

Dardón, J. (2011). *Guatemala, frente al espejo del siglo XXI: la nueva institucionalidad y planificación del desarrollo.* Segeplán.

Del Águila, A. (12 de junio de 2019). Caracterización de las elecciones generales 2019 ¿Qué está en disputa en los novenos comicios desde 1985? *Enfoque Electoral* (19). El Observador. http://www.albedrio.org/htm/otrosdocs/comunicados/ENFOQUE-ELECTORALNo.19-2019.pdf

Del Cid, M. (2020). *Guatemala: propuesta para retomar el pacto fiscal integral* [Manuscrito no publicado]. Instituto de Investigación y Proyección sobre Economía y Sociedad (Idies) de la Universidad Rafael Landívar.

Del Valle, A. (17 de junio de 2020). Lejos de la desescalada. Elementos para otra estrategia. *Plaza Pública.* https://www.plazapublica.com.gt/content/lejos-de-la-desescalada-elementos-para-otra-estrategia

Desruelle, D. y Schipke, A. (2009). *América Central: Progreso económico y reformas.* Fondo Monetario Internacional.

Dewey, K., & Begum, K. (2011). Long-term consequences of stunting in early life. *Maternal and Child Nutrition* 7 (Suppl. 3), 5–18. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1740-8709.2011.00349.x?cookieSet=1

Dirección General de Caminos (2021) *Mapas de la Red Vial*. https://caminos.gob.gt/mapas-de-la-red-vial.html

Dirección General de Migración. (s.f.). *Informe estadístico cuantitativo anual de guatemaltecos deportados 2019* [cuadros en documento PDF]. Ministerio de Gobernación. http://igm.gob.gt/wp-content/uploads/2017/09/INFORME-ESTAD%C3%8DSTICO-CUANTITATIVO-ANUAL-GUATEMALTECOS-DEPORTADOS-2019.pdf

División de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2020). *FAOSTAT.* http://www.fao.org/faostat/es/#home

Donis, J. (2017). El régimen político electoral, desafíos y contradicciones en el año de la crisis política y de las elecciones 2015. En H., Mendizábal (Ed.). *Un modelo en transición: desafíos al régimen político electoral* (pp. 3-16). Serviprensa. https://www.ndi.org/sites/default/files/Un%20modelo%20en%20transición.pdf

Dudley, N., Stolton, S., Belokurov, A., Krueger, L., Lopoukhine, N., MacKinnon, K., Sandwith, T. and Sekhran, N. (2010). *Natural solutions: Protected areas helping people cope with climate change.* International Union for Conservation of Nature's World Commission on Protected Areas,

The Nature Conservancy, United Nations Development Programme, Wildlife Conservation Society, The World Bank and World Wildlife Foundation International.

Durand, F. (2019). *La captura corporativa del Estado en América Latina* (trAndeS Working Paper Serie 8). Freie Universität Berlin, Lateinamerika-Institut. DOI: 10.17169/refubium-4004. https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/25301

Durand, J. (2017, 23-24 de octubre). *El sistema migratorio Mesoamericano. Tendencias y dinámicas* [Presentación digital]. Seminario Interdisciplinario de Políticas de Atención a las Personas Migrantes,México.http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/archivos/actividades/Seminarios/231017/Magistral_JD.pdf

Dürr, J. (2015). Diez mitos y realidades sobre las cadenas agroalimentarias en Guatemala. *Revista Estudios Sociales*, *IV* (79), 75-93. Universidad Rafael Landívar, Editorial Cara Parens.

Echebarría, K. (2006). Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (34), 1-11. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533666004.pdf

Echebarría, K., Longo, F., Iacoviello, M., Zuvanic, L., Rodríguez, A., Itutburu, M. y De la Cruz, I. (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina.* Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/es/informe-sobre-la-situacion-del-servicio-civil-en-america-latina

Eckstein, D., Künzel, V. y Schäfer, L. (2021). *Global Climate Risk Index 2021*. Germanwatch. https://germanwatch.org/sites/default/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202021_2.pdf

Ekern, S. (2003). Desarrollo, apropiación y política: las organizaciones indígenas, entre el dinero ajeno y la autoridad local. *Antropolítica. Política y procesos sociales,* (1). Universidad de San Carlos de Guatemala.

Embajada de los Estados Unidos en Guatemala. (11 de diciembre de 2019). Lanzamiento oficial de la Iniciativa América Crece [Nota para los medios]. https://gt.usembassy.gov/es/lanzamiento-oficial-de-la-iniciativa-america-crece/

Embajada de México en Guatemala. (2019). *Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica.* https://embamex.sre.gob.mx/guatemala/index.php/relacion-mexico-guatemala/cooperacion/proyecto-mesoamerica

Environmental Systems Research Institute. (1992). *Capas geográficas de la carpeta ESRIDATA del programa ArcView 3.1* [CD].

Epe, M. y Kepfer, R. (2014). *El enemigo interno en Guatemala. Contrainsurgencia y su herencia en la configuración de nuevos conflictos.* Magna Terra editores.

Estrella, A., Hernández, X., Ahuat, E. y Glejberman, D. (2020). *Encuesta de establecimientos en el sector hotelero. Resultados generales. Guatemala.* IMPAQ International, LLC https://impaqint.com/sites/default/files/project-reports/Informe%20de%20resultados%20Encuesta%20de%20Establecimientos_IMPAQ.pdf

Farias, P., Goldsmith, S., Flumian, M., Mendoza, G., Wiseman, J., Porrúa, M., Castillo, P., García, A. y Zanabria, G. (2016). *Gobiernos que sirven. Innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos*. Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.

iadb.org/bitstream/handle/11319/7971/Gobiernos-que-sirven-Innovaciones-que-estan-mejorando-la-entrega-de-servicios-a-los-ciudadanos.pdf

Farmacéuticos Mundi. (2020). *Desnutrición y COVID-19 en Guatemala.* https://lasaludestaentumano.es/wp-content/uploads/2020/04/PAN-Guatemala.pdf

Feres, J. y Mancero, X. (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina* (Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos 7). Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.

Ferraro, C. y Rojo, S. (2018). *Las MIPYMES en América Latina y el Caribe. Una agenda integrada para promover la productividad y la formalización*. Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_654249.pdf

Fondo Monetario Internacional. (2015). *Perspectivas económicas. Las Américas. Ajustando bajo presión* (Estudios económicos y financieros). https://www.imf.org/~/media/Websites/IMF/imported-flagship-issues/external/spanish/pubs/ft/reo/2015/whd/pdf/wreo1015s.ashx

Fondo Monetario Internacional. (octubre de 2020). Perspectivas de la economía mundial (Informes de perspectivas de la economía mundial, octubre de 2020). https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020

Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad. (2018a). *Los conceptos de seguridad democrática y seguridad de la nación, más allá de la coyuntura.*

Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad. (2018b). *Situación de la Policía Nacional Civil en Guatemala.*

Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad. (2020). *Informe de Auditoría Social. Uso de los estados de excepción y limitación de derechos fundamentales en el Estado de Guatemala.*

Fuentes, M. (26 de agosto, 2015). Conato de reforma al sistema político electoral. *Crónica.* https://cronica.com.gt/conato-de-reforma-al-sistema-politico-electoral

Fundación Myrna Mack. (2006). *Análisis de las reformas a la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, Decreto 72-90, planteadas en la iniciativa N° 3539.*

Fundación Myrna Mack. (2019). *La transparencia en Guatemala. Evaluando la efectividad del acceso a la información pública*. https://myrnamack.org.gt/images/stories/fmm/archivos/informes/2019/Informe_Transparencia.pdf

Fundación Myrna Mack. (2020). *Comisiones Paralelas. Mecanismos de cooptación de la justicia.* Guatemala. https://myrnamack.org.gt/images/stories/fmm/archivos/informes/2020/Informe_Comisiones_Paralelas.pdf

Fundación Myrna Mack, Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala y Nómada. (2019). *Informe*. *Redes ilícitas y crisis política: la realidad del Congreso Guatemalteco.* https://myrnamack.org.gt/images/redes_ilicitas/Documento_RedesIlicitasVF-1.pdf

Fundación Myrna Mack y Washington Office for Latin America. (2019). *El sistema de justicia en Guatemala. Evaluando el fortalecimiento de capacidades e independencia judicial.* https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/04/Justicia-GT-ESP-3.10-1.pdf

Fundación para el Desarrollo de Guatemala. (s.f.a). *Infraestructura en Guatemala: una propuesta para el desarrollo.*

Fundación para el Desarrollo de Guatemala. (s.f.b). *Infraestructura vial para la recuperación económica*.

Fundación para el Desarrollo de Guatemala y Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras. (14 de noviembre de 2017). Infraestructura para el desarrollo. *Mejoremos Guate.* https://issuu.com/fundesaguatemala/docs/infraestructura_20fundesa_20final

Gabinete Específico del Agua. (2011). *Política Nacional del Agua de Guatemala y su Estrategia.*

Gallopín, G. (2003). *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico* (Serie Medio Ambiente y Desarrollo 64). Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos.

Garay, L. y Salcedo-Albarán, E. (2012). *Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México.* Random House Mondadori.

Garay, L., Salcedo-Albarán, E., de León-Beltrán, I. y Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia.* Fundación Método, Transparencia por Colombia y Fundación Avina.

García, A., Iglesias. E., Puig. P. y Martínez. R. (2019). *Promoción del desarrollo digital en Guatemala: retos y acciones.* Banco Interamericano de Desarrollo. http://dx.doi.org/10.18235/0001988

García, E. (2016). *Cuenta Satélite de Cultura de Guatemala. Primera aproximación desde el Sistema de Cuentas Nacionales SCN93. Período 2001-2012.* Ministerio de Cultura y Deportes.

García, J. (2006). *Constituciones Iberoamericanas. Guatemala.* Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11124

García, P. (1961). La Carta de Punta del Este. Planeación económica. *Comercio Exterior*, 726-729. Banco Nacional de Comercio Exterior. http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/702/6/RCE_6.pdf

Gardner, H. (2001). *Estructuras de la mente. La teoría de las inteligencias múltiples.* Fondo de Cultura Económica.

Garzaro, M. (s. f.). La pesca en Guatemala: oportunidades y desafíos. *Mister Menú*, Edición 11, Año 4.

Global Compact for Mitigation. (2018). Global compact for sage, orderly and regular migration. https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf

Gobierno de la República de Guatemala. (14 de abril de 2020). #EnVivo. *Conferencia de prensa del vicepresidente @GuilleCastilloR desde el patio de la Paz* (Intervención de Lucrecia de Cáceres, Secretaría de la Mujer del Ministerio Público) [Vídeo]. https://www.pscp.tv/w/1lPJqVkgXqPxb

Gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras (2015). *Triángulo Norte: Construyendo confianza, creando oportunidades. Acciones estratégicas del Plan de la Alianza para la Prosperidad del*

Triángulo Norte. El Salvador, Guatemala y Honduras. Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte. https://www.un.int/honduras/sites/www.un.int/files/Honduras/1-acciones_estrategicas_del_plan_de_la_alianza_para_la_prosperidad_del_triangulo_norte_folleto_07abril20151.pdf

Gobiernos de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. (1995). *Tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica.* https://www.sica.int/documentos/tratado-marco-de-seguridad-democratica-en-centroamerica_1_110795.html

Godínez, M. (4 de septiembre de 2002). Plan Puebla Panamá. Su estrategia y sus impactos socio ambientales. *EcoPortal*. https://www.ecoportal.net/temas-especiales/politica/plan_puebla_panama-_su_estrategia_y_sus_impactos_socio_ambientales_-_ecoportal-net/

Gramajo, J. (3 de abril de 2017). La impunidad supera el 97 % en Guatemala. *Prensa Libre.* https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/la-impunidad-supera-el-97-en-guatemala

Gramajo, L. (2019). *«Otra vez a lo mismo»: Migración de retorno y procesos de reintegración en el altiplano occidental de Guatemala.* Universidad Rafael Landívar, Editorial Cara Parens.

Gramajo, L. (2020). *Propuestas para el abordaje integral de la migración de retorno y el proceso de reintegración en Guatemala* (Textos y Formas Impresas). Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales, Editorial Cara Parens, Universidad Rafael Landívar.

Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. (2012). *Gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático. Resumen para responsables de políticas.* https://archive.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/IPCC_SREX_ES_web.pdf

Grupo Interinstitucional de Monitoreo de Bosques y Uso de la Tierra. (2019). *Mapa de dinámica de cobertura forestal 2010-2016.*

Guerra, L. y Guillén, J. (2019). *Leyes de Eficiencia Energética en Latinoamérica y El Caribe. Una mirada y análisis a los avances legislativos de la región.* Organización Latinoamericana de Energía. http://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/old0436.pdf

Guy, A., Brottrager, M., Crespo, J., & Muttarak, R. (2019). Climate, conflict and forced migration. *Global Environmental Change, 54*, 239-249. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2018.12.003

Hellman, J., Geraint, J. & Kaufmann, D. (2000). *Seize the state, seize the day: scapture, corruption, and influence in transition (English)* (Policy, Research working paper 2444). World Bank. http://documents.worldbank.org/curated/en/537461468766474836/Seize-the-state-seize-the-day-state-capture-corruption-and-influence-in-transition

Hernández, M. (11 de abril de 2019). TSE impone multas por Q5.4 millones por campaña en redes (y así responden los sancionados). *Prensa Libre.* https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/tse-impone-multas-por-q5-4-millones-por-campana-en-redes-y-asi-responden-los-sancionados/

Hernández, M. (13 de mayo de 2019). Estos son los 13 argumentos que invocó la CC para decirle no a Zury Ríos. *Prensa Libre.* https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/estos-son-los-13-argumentos-que-invoco-la-cc-para-decirle-no-a-zury-rios

Hernández, M. (15 de mayo de 2019). CC dice «no» a inscripción de Thelma Aldana. *Prensa Libre.* https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/cc-dice-no-a-inscripcion-de-thelma-aldana/

Hernández, M. (17 de mayo de 2019). CC deja en suspenso el caso contra Sandra Torres. *Prensa Libre.* https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/cc-caso-contra-sandra-torres-amparo-financiamiento-electoral-2015/

Hernández, M. (24 de junio de 2019). TSE desembolsaría Q79.1 millones a partidos por deuda política. *Prensa Libre.* https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/partidos-podrian-recibir-q79-1-millones-por-deuda-politica/

Hernández, M. (25 de julio de 2019). Sancionan a partidos por Q29.8 millones por violar normas electorales. *Prensa Libre.* https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/sancionan-a-partidos-por-us3-millones-por-violar-normas-electorales/

Hernández, S. (Coord.). (2018). *Desplazamiento forzado interno en Guatemala. Diagnóstico 2010-2016.* Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales, Editorial Kamar. http://idgt.url.edu.gt/desplazamiento-forzado-interno-en-guatemala-diagnostico-2010-2016/

Hurtado P., L. (2008). *Dinámicas agrarias y reproducción campesina en la globalización: el caso de Alta Verapaz, 1970-2007*. F&G Editores.

Illmer, P. (2016). Democratización y cambio social: una revisión de las relaciones entre élites, cooptación del Estado y democratización «desde abajo». *Revista Eutopía,* (*2*), 3-49. Universidad Rafael Landívar, Editorial Cara Parens.

IMF DataMapper (2020). *International Monetary Fund*-DataMapper. International Monetary Fund. https://www.imf.org/external/datamapper/datasets

Incer, J. (2018). Pobreza y estrategias de sobrevivencia campesina en Guatemala, Honduras y Nicaragua, 2014-2015. Revista *Eutopía* (*5*), 83-127. Universidad Rafael Landívar, Editorial Cara Parens.

Infralatam. (2020). *Datos de inversión en infraestructura económica, América Latina y El Caribe.* http://infralatam.info

InSight Crime. (s.f.). Élites y crimen organizado en Guatemala. https://es.insightcrime.org/images/PDFs/2016/Guatemala_Elites_Crimen_Organizado.pdf

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (s. f.). *Cobertura educativa, Educación bilingüe intercultural* [Presentación]. https://www.prodessa.net/sites/default/files/5%20Cobertura%20EBI%20ICEFI.pdf

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2015a). *Diagnóstico y propuesta alternativa de hoja de ruta para el rescate y reconstrucción de la SAT*. https://icefi.org/sites/default/files/diagnostico_y_propuesta_de_hoja_de_ruta_para_el_rescate_y_reconstruccion_de_la_sat_gt_05-2015.pdf

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2015b). *Reflexiones sobre el Plan de la Alianza para la prosperidad del Triángulo Norte, 2015* [Presentación]. Foro-Debate Impactos para la gobernabilidad del desarrollo y las migraciones.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2015c). El Presupuesto para 2015: los grandes desafíos para lograr resultados y retomar el camino para una mayor transparencia. Diagnóstico de la situación de las finanzas públicas en Guatemala a diciembre de 2014. *Boletín No. 19. Serie de documentos de análisis ¡Contamos!*

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2017). *Inversión pública en pueblos indígenas según el presupuesto ejecutado en 2015.* http://icefi.org/sites/default/files/inversion_en_pueblos_indigenas_0.pdf

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2019a). *Desnutrición crónica infantil en Guatemala: una tragedia que el debate político no debe evadir.* https://icefi.org/sites/default/files/desnutricion_icefi_1.pdf

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2019b). Inversión pública en niñez y adolescencia 2019. El presupuesto público y su vinculación con los ODS 2030. *Serie de documentos de análisis ¡Contamos! Boletín No. 25.*

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre. (2015). *La corrupción. Sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación*. https://icefi.org/sites/default/files/informe_icefi_-_corrupcion_0.pdf

Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente. (2009*). Perfil Ambiental de Guatemala. Las señales ambientales críticas y su relación con el desarrollo*. Universidad Rafael Landívar.

Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente. (2011). *Cambio climático y biodiversidad. Elementos para analizar sus interacciones en Guatemala con un enfoque ecosistémico.* Universidad Rafael Landívar.

Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente. (2012). *Perfil Ambiental de Guatemala. Vulnerabilidad local y creciente construcción de riesgo.* Universidad Rafael Landívar.

Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente e Instituto de Incidencia Ambiental. (2004). *Perfil Ambiental de Guatemala. Informe sobre el estado del Ambiente y bases para su evaluación sistemática.* Universidad Rafael Landívar.

Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente y The Nature Conservancy. (2013a). *Bases técnicas para la gestión del Agua con visión de largo plazo en la zona metropolitana de Guatemala* (Serie textos para la educación y el cuidado de la vida 3). Universidad Rafael Landívar.

Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente. (2013b). *Manual para la planificación, diseño, construcción y mantenimiento de caminos rurales con enfoque de gestión y adaptación a la variabilidad y al cambio climático* (Coediciones 53). Universidad Rafael Landívar.

Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad. (2018). *Ecosistemas de Guatemala basado en el sistema de clasificación de zonas de vida.* Universidad Rafael Landívar.

Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad. (2019a). *Agroecosistemas* (Documento de trabajo del Perfil Ambiental de Guatemala 2020) [Manuscrito en preparación]. Universidad Rafael Landívar.

Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad. (2019b). *Cuenta Ambiental de Agricultura de Guatemala* [Manuscrito no publicado]. Universidad Rafael Landívar.

Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad. (2019c). *Cuenta Experimental de Ecosistemas* [Manuscrito no publicado]. Universidad Rafael Landívar.

Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad. (2020a). *Contaminación* [Manuscrito no publicado]. Universidad Rafael Landívar.

Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad. (2020b). *Recursos hídricos* [Manuscrito no publicado]. Universidad Rafael Landívar.

Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente e Instituto de Investigaciones y Gerencia Política. (2009). *Gestión ambiental y gobernabilidad local.* Universidad Rafael Landívar.

Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y McGill University. (2015). *Análisis sistémico y territorial de la seguridad alimentaria y nutricional en Guatemala: consideraciones para mejorar prácticas y políticas públicas.* Editorial Cara Parens, Universidad Rafael Landívar. http://www.infoiarna.org.gt/publicacion/analisis-sistemico-y-nutricional-de-la-seguridad-alimentaria-y-nutricional-en-guatemala-consideraciones-para-mejorar-practicas-y-politicas-publicas/

Instituto de Investigación y Proyección sobre Ciencia y Tecnología. (2018). *Perfil Energético de Guatemala. Bases para el entendimiento del estado actual y tendencias de la energía.* Universidad Rafael Landívar.

Instituto de Investigación y Proyección sobre Ciencia y Tecnología. (2020). *Perfil urbano de Guatemala. Análisis del crecimiento de áreas urbanas.* Editorial Cara Parens, Universidad Rafael Landívar.

Instituto de Investigación y Proyección sobre Ciencia y Tecnología. (2021). *Vulnerabilidad social multidimensional municipal en Guatemala: análisis de privaciones basado en el censo nacional 2018. 2* [Manuscrito no publicado]. Universidad Rafael Landívar.

Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá. (1999). *La iniciativa de seguridad alimentaria nutricional en Centro América.* http://www.incap.int/sisvan/index.php/es/acerca-de-san/conceptos/marco-referencial-de-la-san

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur. (2014). *Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos* (Serie Documentos de Trabajo 2). https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf

Instituto Geográfico Nacional. (2016). *Mapa de división política administrativa de la República de Guatemala* [mapa digital].

Instituto Guatemalteco de Migración. (2020). Informe general estadístico. Enero-diciembre 2020. http://igm.gob.gt/wp-content/uploads/2017/09/INFORME-GENERAL-CORRESPONDIENTE-AL-MES-DE-DICIEMBRE-2020-FINAL-.pdf

Instituto Guatemalteco de Turismo. (2018). *Boletín de estadístico anual de turismo 2018.* http://inguat.gob.gt/index.php/informacion-estadistica/estadisticas/category/80-2018

Instituto Nacional de Estadística. (s.f.a). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida Encovi, 2006*. http://www.siinsan.gob.gt/siinsan/documentos/encuesta-nacional-de-condiciones-de-vida-encovi-2006/

Instituto Nacional de Estadística. (s.f.b). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida Encovi 2011*. http://www.siinsan.gob.gt/siinsan/documentos/encuesta-nacional-de-condiciones-de-vida-encovi-2011/

Instituto Nacional de Estadística. (2002). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida Encovi, 2000*. https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/02/20/jZqeGe1H9WdUDngYXkWt3GIhUUQCukcg.pdf

Instituto Nacional de Estadística. (2014). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi)*. https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/02/03/bwc7f6t7asbei4wmuexonr0oscpshkyb.pdf

Instituto Nacional de Estadística. (2015a). *Compendio estadístico ambiental 2015.* https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/12/12/akJPkytmTlGr1QQoommBxUNXhZ9Qhwph.pdf

Instituto Nacional de Estadística. (2015b). *República de Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014, Principales resultados.* https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/12/11/vjNVdb4lZswOj0ZtuivPlcaAXet8LZqZ.pdf

Instituto Nacional de Estadística. (2016). *Principales Resultados. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi 2014).*

Instituto Nacional de Estadística. (2019a). *XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Principales resultados Censo 2018.* https://censopoblacion.gt/archivos/Principales_resultados_Censo2018.pdf

Instituto Nacional de Estadística. (2019b). *XII Censo de población y VII de Vivienda 2018* [Página web]. https://www.censopoblacion.gt/

Instituto Nacional de Estadística. (mayo de 2019). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI-1)* [Base de datos en formato SPSS].

Instituto Nacional de Estadística. (2020). *Portal estadístico.* Índice de precios al consumidor. https://www.ine.gob.gt/estadisticasine/index.php/ipc/ipc_menus

Instituto Nacional de Estadística, Banco de Guatemala e Instituto de Agricultura, Recursos Naturales. (2013). *Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica de Guatemala 2001-2010: compendio estadístico (SCAE 2001-2010) (Tomo 2*). http://www.infoiarna.org.gt/publicacion/sistema-de-contabilidad-ambiental-y-economica-de-guatemala-2001-2010-compendio-estadistico-scae-2001-2010-tomo-ii/

Intermón Oxfam. (2007). *Escuelas y educación para la ciudadanía global. Una mirada transformadora* (Colección Ciudadanía Global 1). https://www.intered.org/pedagogiadeloscuidados/wp-content/uploads/2017/06/A0400107-1.pdf

Internal Displacement Monitoring Centre. (2017). *Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno 2017.* https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/downloads/IDMC-GRID-2017-Highlights_embargoed-SP.pdf

International Monetary Fund. (2019). *Guatemala: 2019* Article IV Consultation-Press Release and Staff Report ((IMF Country Report 19/168). https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/06/18/Guatemala-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-47000

International Monetary Fund. (2019, October). *World Economic Outlook: Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers* (World Economic Outlook). https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/10/01/world-economic-outlook-october-2019

International Monetary Fund. (2020, April). *World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown* (World Economic Outlook). https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020#Introduction

Ismatul, O. (27 de febrero de 2017). Deficiencias empañan el sistema Guatecompras. *República.* https://republica.gt/2017/02/27/deficiencias-empanan-el-sistema-guatecompras/

IX Conferencia Internacional Americana. (1948). *Declaración Americana de los Derechos y deberes del hombre.* Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos. http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp

Jakobs, G. (1997). Criminalización en el estadio previo a la lesión de un bien jurídico. En G. Jakobs, *Estudios de Derecho Penal* (pp. 293-324). UAM Ediciones, Editorial Civitas.

Jesuits. (29 de noviembre de 2020). *Acompañar a los jóvenes en camino. Acompañar a los jóvenes en la creación de un futuro esperanzador* (Preferencias apostólicas universales). https://www.jesuits.global/es/uap/acompanar-a-los-jovenes-en-camino/

Jóvenes frente al cambio climático. (2012). *Glosario*. Recuperado el 3 de agosto de 2019. http://jovenesfrentealcambioclimatico.com/glosario/antropogenico/

Kaza, S., Yao, L., Bhada-Tata, P., & Van Woerden, F. (2018). *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050* (Urban Development Series). World Bank. https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/978-1-4648-1329-0

Konrad-Adenauer-Stiftung Guatemala y Honduras. (2013). *Mecanismos para la prevención, detección, denuncia y sanción de la corrupción*. KAS.

Konrad-Adenauer-Stiftung Guatemala e Instituto Centroamericano de Estudios Políticos. (2016). *Tarde de debate. Reformas a la Ley Electoral: Cerrando espacios a la corrupción*. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=61473224-58c0-90b5-46f1-5521b0f2868d&groupId=252038

Lacoviello, M. y Zuvanic, L. (2006). Diagnósticos institucionales por país. Síntesis del diagnóstico. Caso Guatemala. En K. Echebarría (Ed.), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina* (pp. 275-295). Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/es/informe-sobre-la-situacion-del-servicio-civil-en-america-latina

Lautaro, R. (2017). El papel de los órganos electorales en el proceso 2015. En H. Mendizábal, (Ed.), *Un modelo en transición: desafíos al régimen político electoral* (pp. 221-265). Instituto Nacional Demócrata. https://www.ndi.org/sites/default/files/Un%20modelo%20en%20transicio%CC%81n.pdf

Leins, C. (15 de enero de 2020). The 10 Most Corrupt Countries, Ranked by Perception. *US News.* https://www.usnews.com/news/best-countries/articles/10-most-corrupt-countries-ranked-by-perception

Lepe, L. (2020). La responsabilidad extracontractual del Estado por la gestión de la crisis de Covid-19. *Boletín Pensamiento Jurídico No. 10*. Instituto de Investigación y Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar. https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.infoiarna.org.gt/descargas/820/covid19/9623/la-responsabilidad-extracontractual-del-estado-por-la-gestion-de-la-crisis-de-covid-19.pdf&ved=2ahUKEwjQi47LntbsAhXj01kKHWVmB00QFjABegQIBRAB&usg=AOvVaw1-yEkRHbt2NBeDcjkZbkYR

López, A. y Ruiz., M. (Coord.). (2019). *Ante los desafíos externos, fortalezas internas: entorno económico de Centroamérica y República Dominicana.* Banco Interamericano de Desarrollo. http://dx.doi.org/10.18235/0001531

López, C. (2017). Los desafíos de la educación bilingüe intercultural. *Brújula.* https://brujula.com.gt/los-desafios-de-la-educacion-bilingue-intercultural-ante-la-situacion-de-la-perdida-del-idioma-kiche-en-el-area-urbana-de-santa-cruz-del-quiche/

Mack, L. (2016). *Entre lo fáctico y lo teórico: midiendo la institucionalidad partidaria en Guatemala.* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Mamo, D. (Ed.). (2020). *El mundo indígena 2020 (34ª edición).* Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas http://iwgia.org/images/yearbook/2020/IWGIA_El_Mundo_Indigena_2020.pdf

Marroquín, R. (22 de abril de 2020). En cifras: Guatemala tiene uno de los sistemas de salud más débiles del continente. *Plaza Pública*. https://www.plazapublica.com.gt/content/en-cifras-guatemala-tiene-uno-de-los-sistemas-de-salud-mas-debiles-del-continente

Massachusetts Institute of Technology. (2020). https://oec.world/en/profile/country/gtm

Mazariegos, M. (2017). Historia de una relación violenta. *Plaza Pública.* https://www.plazapublica.com.gt/content/historia-de-una-relacion-violenta

Mazariegos, M. (2018a). *Estudio sobre legislación en materia de consultas a pueblos indígenas y consultas comunitarias en Guatemala.* National Democratic Institute.

Mazariegos, M. (2018b). Refundación del Estado: asumiendo contradicciones y explorando posibilidades de una ruptura epistémica. *Revista Eutopía* (5), 3-47. Editorial Cara Parens, Universidad Rafael Landívar. http://recursosbiblio.url.edu.gt/CParens/Revista/Eutopia/Numeros/5/02/5.pdf

Mazariegos, M. (2019a). Claves de la(s) violencia(s) en las rutas del extractivismo neoliberal en América Latina. En A. Sierra (Coord.), *Conflicto y democracia. Espacios ideológicos y culturales*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna.

Mazariegos, M. (2019b). Pluralismo jurídico en Guatemala: por la necesidad de nombrar la dimensión invisible de la justicia. En M. Aparicio (Coord.), *Modernidades contrahegemónicas. Pluralismo jurídico y sistemas normativos indígenas contemporáneos*. Observatorio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Icaría Editorial.

McLuhan, M. y Powers, B. (1989). *La aldea global*. Editorial Gedisa, S. A.

Mcrit y Gisystems. (s.f.) *Resumen ejecutivo-Reformulación y actualización del Plan de desarrollo vial 2018-2032.* Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

Medinilla, A. (29 de mayo de 2020). Estudiantes deberán presentar materiales de «Aprendo en Casa». *Soy502*. https://www.soy502.com/articulo/estudiantes-deben-presentar-materiales-aprendo-casa-101025

Meléndez, S. (2014). *Análisis e interpretación de indicadores energéticos para el desarrollo sostenible de Guatemala* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica de Chile]. http://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/cg00179.pdf

Min, J., Zhao, Y., Slivka, L., & Wang, Y. (2018). Double burden of diseases worldwide: Coexistence of undernutrition and over-nutrition-related non-communicable chronic diseases. *Obesity Reviews, 19(1),* 49-61.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. (2016). *Análisis y plan de trabajo estratégico de la agrocadena de la tilapia 2017-2020.* https://www.maga.gob.gt/download/estrategia-ti20.pdf

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. (2006). *Reglamento de las descargas y reúso de aguas residuales y de la disposición de lodos. Acuerdo Gubernativo 236-2006.*

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. (2015). *Documento base del Pacto Ambiental en Guatemala 2016-2020.* https://www.marn.gob.gt/Multimedios/15585.pdf

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. (2016). *Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos. Acuerdo Gubernativo 281-2015.* https://www.marn.gob.gt/Multimedios/4041.pdf

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. (2017). *Informe Ambiental del Estado de Guatemala 2016.* https://www.marn.gob.gt/Multimedios/8879.pdf

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. (2018). *Estrategia Nacional de Desarrollo con Bajas Emisiones de Gases de Efecto Invernadero.* https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00X395.pdf

Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. (2017). *Plan Estratégico Institucional 2016-2022 (actualizado).* http://www.comunicaciones.gob.gt/udaf/LOP/2017/Art%2017%20Bis%20Gesti%F3n%20Presup%20por%20resultados/POA%202017/PLAN%20ESTRATEGICO.pdf

Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. (2020). *Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2020-2032.* http://www.fopavi.gob.gt/Documentos_en_Index/junio2020_Politica_Vivienda_vf.pdf

Ministerio de Cultura y Deportes. (2005). *La cultura, motor del desarrollo. Plan nacional de desarrollo cultural a largo plazo.* http://mcd.gob.gt/wp-content/uploads/2013/07/Plan-Nacional-de-Desarrollo-Cultural.pdf

Ministerio de Cultura y Deportes. (2011). *Reglamento de la Ley de Idiomas Nacionales. Acuerdo Gubernativo número 320-2011.* https://wikiguate.com.gt/w/images/c/c9/Acuerdo-Gubernativo-320-2011.pdf

Ministerio de Cultura y Deportes. (2016). *Políticas Culturales, Deportivas y Recreativas (políticas actualizadas) 2015-2034.* Dirección General de Desarrollo Cultural y Fortalecimiento de las Culturas.

Ministerio de Economía. (2001). *Modificaciones al Acuerdo Gubernativo número 253-94 de fecha 30 de mayo de 1994, reformado por el Acuerdo Gubernativo número 673-97 de fecha 17 de septiembre de 1997.* Acuerdo Gubernativo número 178-2001. https://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/acuerdo_guber_diario_oficial_178_2001_0.pdf

Ministerio de Economía. (2019). *Informe de Situación y Evolución del Sector Mipyme de Guatemala 2015-2017.* https://sicaemprende.org/informe-de-situacion-y-evolucion-del-sector-mipyme-de-guatemala-2015-2017/

Ministerio de Educación. (2019). *Anuario estadístico de la educación de Guatemala, Años: 1992 al 2019*. Recuperado en 2019, de: http://estadistica.mineduc.gob.gt/Anuario/home.html#

Ministerio de Educación. (2020a). *Anuario estadístico de la educación de Guatemala, Años: 1992 al 2020*. http://estadistica.mineduc.gob.gt/Anuario/home.html#

Ministerio de Educación. (2020b). *Sistema Nacional de Indicadores Educativos*. http://estadistica.mineduc.gob.gt/#

Ministerio de Educación, Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República e Instituto Nacional de Estadística. (2015). *Cuarto Censo Nacional de talla en escolares del primer grado de educación primaria del sector público.*

Ministerio de Energía y Minas. (2013). *Política Energética 2013-2027*. http://www.mem.gob.gt/wp-content/uploads/2013/02/PE2013-2027.pdf

Ministerio de Energía y Minas. (2017a). *Balance energético nacional 2017*. https://mem.gob.gt/wp-content/uploads/2020/10/BALANCE-ENERGETICO-2017.pdf

Ministerio de Energía y Minas. (2017b). *Plan Nacional de Eficiencia Energética 2019-2032.*

Ministerio de Energía y Minas. (2018). *Plan de Expansión del Sistema de Generación y Transporte. 2018-2032*. https://www.cnee.gob.gt/PlanesExpansion/Docs/PlanDeExpansionGeneracionyTransporte2018-2032.pdf

Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2017). *Plan Nacional de Energía 2017-2032*.

Ministerio de Finanzas Públicas. (15 de marzo de 2018). *Analizan logros y desafíos sobre el acceso a agua saneamiento y su relación con la pobreza y la nutrición* (Comunicado No. 16). https://www.minfin.gob.gt/index.php/comunicados/comunicados-2018/4285-16-analizan-logros-y-desafios-sobre-el-acceso-a-agua-saneamiento-y-su-relacion-con-la-pobreza-y-la-nutricion

Ministerio de Finanzas Públicas. (2019). *Estrategia Fiscal Ambiental.* https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/estrategia_fiscal_ambiental/efa_informe2019.pdf

Ministerio de Finanzas Públicas. (2020). *Estadísticas financieras.* https://www.minfin.gob.gt/estadisticas/estadisticas-financieras

Ministerio de Finanzas Públicas. (2021). Seguimiento a programas sociales COVID-19 [Video]. https://www.minfin.gob.gt/index.php/?option=com_content&view=article&id=6387

Ministerio de Gobernación. (2014). *Acuerdo Gubernativo No. 125-2014. Acuérdese crear de forma temporal la Comisión Presidencial de Diálogo –CDP–.* https://www.minfin.gob.gt/index.php/acuerdos-gubernativos/acuerdos-gubernativos-2014/1679-no-125-2014-acuerdo-gubernativo-mingob-acuerdese-crear-de-forma-temporal-la-comision-presidencial-de-dialogo-cdp-dependera-de-la-presidencia-de-la-republica

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. (2017a). *Financiamiento y gasto en salud. Guatemala período 2016-2017.* h https://www.mspas.gob.gt/images/files/cuentasnacionales/publicaciones/CNyES(2017)Analisistecnicogastoensalud.pdf

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. (2017b). *Informe de país. Situación de la mortalidad materna 2014-2015.* https://guatemala.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Informe%20de%20Mortalidad%20Materna%202014-15%20completo.pdf

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. (2018). *Plan Estratégico Institucional. 2018-2032.* https://www.isdmguatemala.org/wp-content/uploads/2019/03/Plan_Estrategico_MSPASnov2018.pdf

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social e Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá. (2019). *Guía de prevención y atención del sobrepeso y obesidad en niñez y adolescencia.* http://www.incap.int/index.php/es/listado-de-documentos/publicaciones-conjuntas-con-otras-instituciones/paises/guatemala/461-guia-de-prevencion-y-atencion-del-sobrepeso-y-obesidad-en-ninez-y-adolescencia/file

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Instituto Nacional de Estadística y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2015). *VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015. Informe de Indicadores Básicos.* http://onu.org.gt/wp-content/uploads/2017/03/ENSMI-2014-A-2015.pdf

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Instituto Nacional de Estadística y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2017). *VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015. Informe Final.* https://www.ine.gob.gt/images/2017/encuestas/ensmi2014_2015.pdf

Ministerio de Trabajo. (2020). *Tu empleo. Servicio Nacional de Empleo.* http://tuempleo.mintrabajo.gob.gt/

Ministerio Público. (2016). *Política criminal democrática del Estado de Guatemala 2015-2035.* Gobierno de Guatemala. https://www.mp.gob.gt/transparencia/info/res/source/Articulo%2010:%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20de%20Oficio/29%20Otra%20informacion/2016/Politica%20Criminal%20Democratica%20del%20Estado%20de%20Guatemala.pdf

Ministerio Público. (2017). *Política acceso de los pueblos indígenas al Ministerio Público, 2017-2025*. https://www.mp.gob.gt/transparencia/info/res/source/Articulo%2010:%20Informaci%-C3%B3n%20P%C3%BAblica%20de%20Oficio/28%20Informe%20sobre%20pertenencia%20sociolinguistica/POL%C3%8DTICA%20ACCESO%20DE%20LOS%20PUEBLOS%20IND%-C3%8DGENAS%20AL%20MP.pdf

Ministerio Público. (2019). *Segundo informe anual. Período 2019-2020.* https://www.mp.gob.gt/transparencia/info/res/source/Articulo%2010:%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20de%20Oficio/29%20Otra%20informacion/2020/SEGUNDO%20

INFORME%20ANUAL%20MP%202019-2020.pdf

Monsalves, M. (2002). *Las PYME y los sistemas de apoyo a la innovación tecnológica en Chile* (Serie Desarrollo Productivo 126). Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4512/1/S026456_es.pdf

Muñoz, G. (27 de noviembre de 2019). Censo de servidores públicos alcanzó a 292 mil 753 trabajadores. *elPeriódico. https://elperiodico.com.gt/inversion/2019/11/27/censo-de-servidores-publicos-alcanzo-a-292-mil-753-trabajadores/*

Naciones Unidas. (2015). *Acuerdo de París.* https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/spanish_paris_agreement.pdf

Naveda, E. (2016). *Reyes de Cartón: o por qué las elecciones se cuentan cómo se cuentan.* Editorial Cara Parens, Universidad Rafael Landívar.

Normanns, G. y Morales, B. (Coord.) (2016). *Nuestro futuro: conflictos y naturaleza.* Editorial Cara Parens, Universidad Rafael Landívar.

Novales, H. (2014). *Partidos políticos guatemaltecos: financiamiento e institucionalidad.* Asociación de Investigación y Estudios Sociales. https://novalescontreras.files.wordpress.com/2014/11/2014-disop-partidos-polc3adticos-guatemalteco-financiamiento-e-instricuionalidad.pdf

Núñez, E. (2008). Las elecciones generales 2007: balance general sobre un sistema en transición. En E. Núñez (Coord.), *Siete claves para el cambio: Análisis técnico, político y normativo del proceso electoral.* Editorial de Ciencias Sociales.

Observatorio Centroamericano de Desarrollo Social. (2020). Secretaría de la Integración Social Centroamericana. https://www.sisca.int/centro-de-documentacion/5-ocades/1-publicaciones/serie-de-indicadores-sociales/empleo

Observatorio de la Violencia. (2020a). Informe sobre la violencia homicida en Guatemala*. Diálogos*. https://www.dialogos.org.gt/sites/default/files/2020-07/INFORME%20SOBRE%20LA%20VIOLENCIA%20HOMICIDA%20GUATEMALA%20-%20Junio%202020%20%28portada%29.pdf

Observatorio de la Violencia. (2020b). Informe sobre lesionados por violencia en Guatemala. *Diálogos*. https://www.dialogos.org.gt/sites/default/files/2021-01/INFORME%20SOBRE%20LESIONADOS%20EN%20GUATEMALA%20DICIEMBRE%202020%20F.pdf

OECD.Stat. (s. f.). Revenue statistics – Latin American Countries: Comparative tables. Organisation for Economic Co-Operation and Development. https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=RSLACT

Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. (1998). *Guatemala. Nunca más.* http://www.odhag.org.gt/publicaciones/remhi-guatemala-nunca-mas/

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala. (2013). *Los estados de excepción en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos* (Boletín 23). https://www.oacnudh.org.gt/estandares/docs/Boletines/boletin23.

pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2015). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala 2014.* https://www.oacnudh.org.gt/images/CONTENIDOS/ARTICULOS/INFORMESANTERIORES/2014.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2016). *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala* (Consejo de Derechos Humanos, 31 período de sesiones, tema 2 de la agenda, A/HRC/3|/3/Add.1). Asamblea General, Naciones Unidas. https://www.oacnudh.org.gt/estandares/docs/Informes/InformeAnual2015(esp).pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2018). *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de la oficina en Guatemala 2017.* https://www.oacnudh.org.gt/images/CONTENIDOS/ARTICULOS/INFORMESANTERIORES/2017.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2019). *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de la Oficina del Alto Comisionado en Guatemala 2018.* https://www.oacnudh.org.gt/images/CONTENIDOS/ARTICULOS/INFORMESANTERIORES/2018.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2020). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Guatemala 2019.* https://www.oacnudh.org.gt/images/CONTENIDOS/ARTICULOS/INFORMESANTERIORES/2019.pdf

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala y Procurador de los Derechos Humanos. (2019). *Situación de las personas defensoras de derechos humanos en Guatemala: Entre el compromiso y adversidad.* https://www.oacnudh.org.gt/images/CONTENIDOS/ARTICULOS/PUBLICACIONES/Informe_personas_defensoras.pdf

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2015). *Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030.* https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

Oficina de la Unesco en Guatemala. (2020). *Cultura.* Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. http://unescoguatemala.org/cultura/

Olmedo, B. (2015). *Educación y Sociedad en Guatemala* (Ensayos). Editorial Oscar de León Castillo.

Organismo Judicial. (2018). *Política de acceso a la justicia para personas en situación de discapacidad, y plan de implementación para su cumplimiento.* http://www.oj.gob.gt/Archivos/AtencionPersonasConDiscapacidad/Documentos%20de%20interes/Politica%20de%20Acceso%20a%20Justicia%20Personas%20en%20situacion%20de%20Discapacidad%20y%20Plan%20Implementaci%C3%B3n.pdf

Organismo Judicial. (2019). *Compendio organizacional.* http://www.oj.gob.gt/Archivos/Publicaciones/Compendio%20Organizacional/Compendio%20Organizacional%20-%20

Organismo%20Judicial%20-Octubre%202019-.pdf

Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. (2012). *El gas natural y sus diferencias con el GLP.* http://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/hm000661.pdf

Organización de Cooperación y el Desarrollo Económicos y Oficina de Estadísticas de las Comunidades Europeas. (2005). Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación (3ª edición). https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/manual-de-oslo_9789264065659-es#page3

Organización de las Naciones Unidas. (1973). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano.* https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (2004). *Informe del Secretario General. El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos* (S/2004/616). Consejo de Seguridad. https://undocs.org/es/S/2004/616

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2014). La FAO y la Agenda de Desarrollo Post-2015. Informe temático. Energía. *Post 2015 y ODS* (Temas 14). http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/post-2015/14_themes_Issue_Papers/SP/8._Energ%C3%ADa.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2018). *Diagnóstico del sector de la pesca y la acuicultura en Guatemala*.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2019). *La agricultura familiar como oportunidad viable para combatir la inseguridad alimentaria y la pobreza en Guatemala. Análisis de la eficacia del Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina*.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (s. f.). News ¿Qué puedo hacer? https://es.unesco.org/news/formacion-ciudadana-imperativo-educacion-tiempos-covid-19

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2012). *Fácil guía 1: Cultura y nuestros derechos culturales.*

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2016). *Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4:* Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa

Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.*

Organización Internacional del Trabajo. (2016). *El papel de los servicios públicos de empleo (SPE) a la hora de mejorar la calidad del empleo. Soluciones eficaces* (Nota de investigación 3). https://www.ilo.org/global/research/publications/what-works/WCMS_492323/lang--es/index.htm

Organización Internacional del Trabajo. (2020). *Encuesta de establecimiento.* https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/

wcms_745965.pdf

Organización Internacional para las Migraciones. (2017). *Encuesta sobre migración internacional de personas guatemaltecas y remesas 2016.* https://onu.org.gt/wp-content/uploads/2017/02/Encuesta-sobre-MigraciOn-y-Remesas-Guatemala-2016.pdf

Organización Latinoamericana de Energía. (2014a). *Acceso a Mercados Energéticos –FASE 2– Guatemala.*

Organización Latinoamericana de Energía. (2014b). *Informe de Estadísticas Energéticas 2014*.

Organización Mundial de la Salud. (s. f.). *El personal sanitario es imprescindible para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con la salud* (Personal sanitario). Recuperado el 15 de noviembre de 2015, de: https://www.who.int/hrh/workforce_mdgs/es/

Organización Mundial de la Salud. (2005). *¿Qué es un sistema de salud?* https://www.who.int/features/qa/28/es/

Ortiz, C. y Fortín, J. (2008). Análisis del sistema electoral y distritos electorales. En E. Núñez (Coord.), *Siete claves para el cambio: Análisis técnico, político y normativo del proceso electoral.* Editorial de Ciencias Sociales. https://www.ndi.org/sites/default/files/Siete_Claves_para_el_Cambio.pdf

Osorio, C. (2013). *Diagnóstico de situación sobre la integración de gestión de riesgo a desastres y adaptación al cambio climático en el sector de agua y saneamiento. Guatemala.* Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento, Sistema de la Integración Centroamericana, Water and Sanitation Program. https://www.sica.int/busqueda/secciones.aspx?IdItem=81282&IDCat=48&IDMod=1&Criterio=Diagn%C3%B3stico%20de%20la%20Situaci%C3%B3n%20de%20la%20Gesti%C3%B3n%20de%20Riesgo%20a%20Desastres%20y%20Adaptaci%C3%B3n%20al%20Cambio%20Clim%C3%A1tico%20en%20el%20Sector%20de%20Agua%20Potable%20y%20Saneamiento&IdEnt=790&Idm=1&IdmStyle=1

Pacto Mundial, Red Española. (2020) *Los efectos de la COVID-19 en los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. https://www.pactomundial.org/2020/04/los-efectos-de-la-covid-19-en-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible/

Palmieri, M., Méndez, H., Messarina, K., Román, AV. y Pérez, W. (2015). La *evolución de la nutrición en Centroamérica y República Dominicana: Temas de la agenda pendientes y problemas emergentes.* Incap. http://www.incap.int/index.php/es/publicaciones-incap/510-incap-la-evolucion-de-la-nutricion-en-centroamerica-y-republica-dominicana-temas-de-la-agenda-pendiente-y-problemas-emergentes-diciembre-2015/file

Papa Francisco. (2015). *Carta Encíclica Laudato Si'. Sobre el cuidado de la casa común.* http://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html

Paredes, A. (22 de septiembre de 2020). *Formas organizativas en la ciudad de Guatemala. Servicios públicos y acciones para enfrentar COVID 19* [Exposición]. Conversatorio Semana Científica, Universidad Rafael Landívar, Guatemala.

Peláez, A., y Juárez, H. (2016). *Lineamientos estratégicos para el fortalecimiento de la agricultura familiar y la inclusión en Guatemala* (Cuaderno de Trabajo sobre

Inclusión 6). Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Proyecto Insignia. https://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/2741/BVE17048772e.pdf;jsessionid=69736F052209306555248FBB3DE2630A?sequence=1

Pérez, A. (2017). *Transparencia en la gestión pública*. Boletín 4. Asies.

Perez, E. & Soto, M. (marzo de 2019). *Attaining selected sustainable development goals in Guatemala: Spending, Provision, and Financing Needs* (Working Paper 19/60). International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/03/18/Attaining-Selected-Sustainable-Development-Goals-in-Guatemala-Spending-Provision-and-46585

Piedras, E. (2014). Nociones y definición de la Cuenta Satélite de la Cultura. http://politicasculturales.com.mx/2015/definicion-cuenta-satelite.html

Pontificio Consejo Justicia y Paz. (2004). *Compendio de la doctrina social de la iglesia*. https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_sp.html#Origen%20y%20significado

Presidencia de la República de Guatemala. (2020). *Acuerdo Gubernativo No. 100-2020*.

Procurador de los Derechos Humanos. (2015). *Informe Anual Circunstanciado Situación de los Derechos Humanos y memoria de labores 2015.*

Procurador de los Derechos Humanos. (2020). *Informe Anual Circunstanciado de Actividades y Situación de los Derechos Humanos 2019.* https://www.pdh.org.gt/documentos/seccion-de-informes/informes-anuales/3859-informe-anual-circunstanciado-pdh-2019/file.html

Procuraduría de los Derechos Humanos e Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales de la Universidad Rafael Landívar. (2020). *Aproximaciones al desplazamiento forzado interno por violencia (2010-2019)* [Manuscrito no publicado].

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (s. f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible. https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2000). *Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano. Informe de Desarrollo Humano 2000.* http://hdr.undp.org/sites/default/files/guatemala_2000_sp.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Guatemala: Hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe nacional de desarrollo humano 2009-2010*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). *Informe nacional de desarrollo humano 2015-2016. Más allá del conflicto, luchas por el bienestar.* https://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/library/poverty/informes-nacionales-de-desarrollo-humano.html

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020). *La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno.* http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_es.pdf

Programa de Observación Electoral. (2019). *Informe General de Observación Nacional. Elecciones Generales 2019.* Tribunal Supremo Electoral. https://came2019.tse.org.gt/2019/12/13/propuesta-programa-de-observacion-electoral-proe-cacif/

Programa Especial para la Seguridad Alimentaria en Centroamérica. (2011). *Seguridad alimentaria y nutricional. Conceptos básicos* (3a ed.). Proyecto Food Facility Honduras.

Programa Estado de la Nación. (2016). *V Informe estado de la región en desarrollo humano sostenible.* PEN. https://fadep.org/wp-content/uploads/2016/12/D-68_QuintoInformeEstadoDeLaRegi%C3%B3n.pdf

Quan, G. (20 de mayo de 2019). *Diversidad cultural como fuente de desarrollo humano.* https://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/blog/2019/5/21/diversidad-cultural-como-fuente-de-desarrollo-humano.html

Ramírez-Zea, M., Kroker-Lobos, M., Close-Fernandez, R., & Kanter, R. (2014). The double burden of malnutrition in indigenous and nonindigenous Guatemalan populations. *The American Journal of Clinical Nutrition*, *100*(6), 1644S-1651S. https://doi.org/10.3945/ajcn.114.083857

Ramos, B. y Sosa, M. (2008). *Un Estado, otra nación. Culturas políticas, ciudadanía e intermediación en Guatemala.* Instituto de Investigaciones y Gerencia Política, Universidad Rafael Landívar.

Redacción DCA. (5 de agosto de 2019). Organismo Judicial, en los 340 municipios del país. *Diario de Centroamérica.* https://dca.gob.gt/noticias-guatemala-diario-centro-america/organismo-judicial-en-los-340-municipios-del-pais/

Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (s. f.). *Observación general N° 4: el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto).* https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adecuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto

Reimer, B. (1970). *A Philosophy of Music Education*. Prentice-Hall.

Reynolds, A., Reilly, B. y Ellis, A. (cood.). (2006). *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional* (C. Navarro, versión en español). Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (Publicación original en inglés publicada en 2005). https://www.idea.int/sites/default/files/publications/diseno-de-sistemas-electorales-el-nuevo-manual-de-idea-internacional.pdf

Rocha, J. (2019). *Políticas migratorias estadounidenses y resistencias de los centroamericanos indocumentados en la era de Trump.* Editorial Cara Parens, Universidad Rafael Landívar.

Rocha, J. y Gramajo, L. (2017). Migración reciente en el altiplano occidental guatemalteco: redes, reunificación familiar y efecto demostración. *Revista Eutopía* (3), 3-42. Editorial Cara Parens, Universidad Rafael Landívar.

Rodríguez, A., Muñoz, J., y Socop, K. (2017). *Justicia en riesgo: Obstáculos a la independencia judicial en Guatemala.* Observatorio de Independencia Judicial. https://docplayer.es/75280919-Justicia-en-riesgo-obstaculos-a-la-independencia-judicial-en-guatemala-publicacion-de-impunity-watch-oficina-guatemala-programa-de-justicia.html

Rodríguez, M. (18 de marzo de 2019). Guatecompras no iba a acabar con la captura; romper con la impunidad y la perpetuidad, sí. *Nómada*. https://nomada.gt/pais/la-corrupcion-no-es-normal/guatecompras-no-iba-a-acabar-con-la-captura-romper-con-la-impunidad-y-la-perpetuidad-si/

Roldán, U., Gramajo, L. y Hernández, S. (2017). Aproximaciones a la migración internacional guatemalteca contemporánea. *Revista Eutopía* (3), año 2, 179-198. Editorial Cara Parens, Universidad Rafael Landívar.

RTI International (2014, February 26). *Decline in homicide rates in Guatemala linked to improvements in local governance, emergency services.* https://www.rti.org/news/decline-homicide-rates-guatemala-linked-improvements-local-governance-emergency-services

Sacristán, J. (2013). *Entrevista a José Gimeno Sacristán. 5 de marzo de 2013* (Cuaderno de Investigación en la Educación 28, pp. 231-249). Facultad de Educación, Universidad de Puerto Rico.

Sáenz, L. (2002). *La justicia electoral en Guatemala.* Embajada de España en Guatemala. Serviprensa.

Sánchez, S. (1998). Lecciones del estructuralismo. *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (65), 509-525.

Sanchez, S., Scott, K. y Lopez, H. (2016). *Guatemala: Cerrando brechas para generar un crecimiento más inclusivo. Diagnóstico Sistemático de País.* Grupo Banco Mundial. http://documents1.worldbank.org/curated/en/693721474307917538/pdf/106770-SPANISH-PUBLIC-GTM-Report-Spanish.pdf

Santos, B. (2009). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el Derecho.* Editorial Trotta, Editorial Ilsa.

Schultze-Kraft, M. (2016). Órdenes crimilegales: repensando el poder político del crimen organizado. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales, 20* (55), 25-44. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. http://200.41.82.22/bitstream/10469/8760/1/RFLACSO-Ic55-02-Schultze.pdf

Schwab, K. (Ed.). (2019). *The Global Competitiveness Report 2019.* World Economic Forum. http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

Secretaría de Integración Económica Centroamericana. (2020). *Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.* http://www.sec.sieca.int

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (s. f.). *Política General de Gobierno 2020-2024.* https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/3001/politica-general-gobierno-2020-2024

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2017). *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Examen Nacional Voluntario, 2017. Guatemala.* https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16626Guatemala.pdf

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y Banco Mundial. (2015). *Proyecto de Cartografía Metropolitana.* https://docplayer.es/68510504-Proyecto-de-cartografia-metropolitana.html

Secretaría Permanente Cumbre Judicial Iberoamericana. (4 a 6 de marzo de 2008). *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia desde las personas en condición de vulnerabilidad*. XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, Brasilia. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf

Secretaría Presidencial de la Mujer. (2009). *Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres (PNPDIM) y plan de equidad de oportunidades (PEO) 2008-2023.* Gobierno de Guatemala. http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Derechos%20Humanos/Politica%20Promoci%C3%B3n%20%20y%20desarrollo%20Mujeres%202008-2023.pdf

Servicio Nacional de Aprendizaje. (s. f.). *Sistema Nacional de Formación para el Trabajo*. https://

repositorio.sena.edu.co/bitstream/11404/4016/1/sistema_nal_formacion_trabajo.PDF

Shlomo, A. (2000). *Políticas y programas de vivienda en Guatemala: Diagnosis, evaluación y guías de acción.* Banco Interamericano de Desarrollo.

Sistema de Información de Comercio Exterior. (s. f.). *Acuerdo Comerciales en Vigor.* Organización de los Estados Americanos. Recuperado el 2 de octubre de 2020 de http://www.sice.oas.org/ctyindex/GTM/GTMagreements_s.asp

Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala. (2014). *Guatemala: Análisis de Situación del País. Guatemala:commoncountryassessment.* https://onu.org.gt/wp-content/uploads/2016/04/Estudio-de-Situacion-Guatemala.compressed.pdf

Superintendencia de Administración Tributaria. (s. f.). *Análisis y estudios tributarios.* Recuperado en 2020 de. https://portal.sat.gob.gt/portal/analisis-estudios-tributarios/#1506976607233-cfdb5baf-4926

Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala. (2020). *Análisis Estadístico del Parque Vehicular.* https://portal.sat.gob.gt/portal/parque-vehicular/

Superintendencia de Bancos de Guatemala. (2020). https://www.sib.gob.gt/web/sib/informacion_sistema_financiero/estabilidad?p_p_id=110_INSTANCE_n1HH&p_p_action=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=3&_110_INSTANCE_n1HH_struts_action=%2Fdocument_library_display%2Fview&_110_INSTANCE_n1HH_folderId=3654143

Superintendencia de Bancos de Guatemala, Banco de Guatemala y Ministerio de Economía. (2019). *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*, Guatemala 2019-2023. https://www.sib.gob.gt/web/sib/ENIF/Guatemala

Svirydzenka, K. (2016). *Introducing a new broad-based index of financial development* (Working Paper 16/5). International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Introducing-a-New-Broad-based-Index-of-Financial-Development-43621

Think with Google. (2018). *Guatemala: las claves de la digitalización.* https://www.thinkwithgoogle.com/intl/es-419/insights/guatemala-las-claves-de-la-digitalizacion/

Torres-Rivas, E. y Rodas, F. (octubre de 2008). *Percepción ciudadana de la democracia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Tribunal Supremo Electoral. (2019). *Decreto Número 1-2019.* https://tse.org.gt/images/Decretos2019/1-2019.pdf

Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Guatemala. (2017). *Informe sobre criminalización en Guatemala. Análisis de situación 2012-2017.* https://udefegua.org/informes/informe-sobre-criminalización-en-guatemala-2012-2017

Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Guatemala. (2020). *Informe de situación de personas defensoras de derechos humanos 2019-2020* [archivo de vídeo]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=TJDBjbkdzb4&ab_channel=UDEFEGUAGuatemala

Unidad Ejecutora de Conservación Vial. (2019). *Plan Operativo Anual Covial 2019.* Ministerio de

Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2018). *Handbook on Measuring Equity in Education* [Manual para Medir la Igualdad en la Educación]. http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/handbook-measuring-equity-education-2018-en.pdf

Universidad Francisco Marroquín. (2020). *Monitor Global de Emprendimiento. Guatemala: 2019-2020.* Centro de Emprendimiento Kirzner, Facultad de Ciencias Económicas. https://gem.ufm.edu/wp-content/uploads/2020/11/Reporte_2019_2020_nov_18.pdf

Universidad Rafael Landívar y Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. (1997). *Acuerdos de Paz. Firmados por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)* (2ª ed.). https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjXh8SumJLvAhXGmVkKHVj-6CUYQFjAEegQIFBAD&url=http%3A%2F%2Fwww.gt.undp.org%2Fcontent%2Fdam%2Fguatemala%2Fdocs%2Fpublications%2Fundp_gt_Acuerdos-de-Paz-O.pdf&usg=AOvVaw-0no64Ipbn3LtAI8YydTNGU

Ureta, F., Espinoza, E. y Mó, R. (2019*). Evaluación del desempeño docente: mitos y realidades. Una revisión teórica sobre la evaluación del desempeño docente.* Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa, Ministerio de Educación. https://www.researchgate.net/publication/345950670_Evaluacion_del_desempeno_docente_mitos_y_realidades_Una_revision_teorica_sobre_la_evaluacion_del_desempeno_docente/link/5fb2c3da299bf10c3685e0ea/download

Urruty, C. (2007). La importancia de los organismos electorales. *Revista de Derecho Electoral*, (3). https://www.tse.go.cr/revista/art/3/urruty_navatta.pdf

Vásquez, D. (2017). *La construcción de un amaq' moderno, los Copones, Ixcán, Quiché (1760-2015).* Editorial Cara Parens, Universidad Rafael Landívar.

Velix, C. (26 de marzo de 2020). Empagua: Ciudad está abastecida de agua de forma regular en un 80 %. *La Hora.* https://lahora.gt/empagua-ciudad-esta-abastecida-de-agua-de-forma-regular-en-un-80/

World Bank. (1997). *Helping countries combat corruption. The role of the World Bank.* http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf

World Bank. (2000). *Anticorruption in Transition: Confronting the Challenge of State Capture.* http://web.worldbank.org/archive/website00504/WEB/PDF/TOC-7.PDF

World Energy Council. (2019). *World Energy Trilemma Index 2019*. https://www.worldenergy.org/assets/downloads/WETrilemma_2019_Full_Report_v4_pages.pdf

World Energy Council. (2020). *World Energy Trilemma Index 2020*. https://www.worldenergy.org/assets/downloads/World_Energy_Trilemma_Index_2020_-_REPORT.pdf

World Health Organization. (s.f.). WHO global urban ambient air pollution database (update 2016) [Base de datos mundial sobre contaminación de aire urbano] (Public health, environmental and social determinants of health PHE). https://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/cities/en/

World Health Organization. (2017). *The double burden of malnutrition* (Policy brief). https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/255413/WHO-NMH-NHD-17.3-eng.pdf?ua=1

World Justice Project. (2020). *Índice de Estado de Derecho 2020.* https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-Global-ROLI-Spanish.pdf

Ytarte, R., Moreno, R. e Hipólito, N. (2016). Educación y ciudadanía. Propuestas educativas desde la controversia. *Foro de Educación 14*(20), 49-69. https://www.researchgate.net/publication/292348049_Educacion_y_ciudadania_Propuestas_educativas_desde_la_controversia

Zapil, S. (2015). A mayor pobreza, menor inversión. *Revista de Estudios Sociales*, (78), 41-96. Instituto de Investigación y Proyección sobre la Economía y Sociedad Plural, Universidad Rafael Landívar.

Zurita, C., Rosito, J., Tercero, M., Chang, J., Monzón, J. y Mejía, D. (13 de mayo de 2020). Una cama de hospital por cada 2000 habitantes. ¿Cuánto podemos aguantar? *Plaza Pública.* https://www.plazapublica.com.gt/content/una-cama-de-hospital-por-cada-2000-habitantes-cuanto-podemos-aguantar?fbclid=IwAR3Y8BiPu2WsyBZ4UV0BI3YluHZ6L6R5kYombxbDyT1ACy_eDHe2S-6CDcc

Esta publicación se distribuye de forma digital,
fue finalizada en junio de 2022.

ISBN: 978-9929-54-425-3







