







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

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

ISBN: 978-9929-618-82-4

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

**Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia**

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

PBX: 2504-4444

[www.segeplan.gob.gt](http://www.segeplan.gob.gt)

**Edición:** Isabel Aguilar Umaña

**Diseño de Portada e interiores:** Segeplán

**Diagramación:** Comunicación Ilimitada

**Coordinación proceso editorial:** Segeplán

**Fotografías:** Segeplán y UNFPA Guatemala

Impreso en Serviprensa, S. A.

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

PBX: (502) 2245 88888

[www.serviprensa.com](http://www.serviprensa.com)

Esta publicación fue impresa en julio de 2014.

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

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

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

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

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural 2012-2016

Otto Fernando Pérez Molina  
**Coordinador**  
**Presidente de la República**

German Estuardo Velásquez Pérez  
**Director Ejecutivo**

Ekaterina Parrilla  
**Secretaria**

Dorval José Manuel Carias Samayoa  
**Ministro de Finanzas Públicas**

Héctor Mauricio López Bonilla  
**Ministro de Gobernación**

Carlos Enrique Batzin Chojj  
**Ministro de Cultura y Deportes**

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

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

Cinthya Carolina Del Águila Mendizábal  
**Ministra de Educación**

Erick Estuardo Archila Dehesa  
**Ministro de Energía y Minas**

Sergio de la Torre Gimeno  
**Ministro de Economía**

Carlos Francisco Contreras  
**Ministro de Trabajo y Previsión Social**

Michelle Melisa Martínez Kelly  
**Ministra de Ambiente y Recursos Naturales**

Jorge Alejandro Villavicencio Álvarez  
**Ministro de Salud Pública y Asistencia Social**

Irma Elizabeth Quiroa Cuellar  
**Secretaria Presidencial de la Mujer**

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

Julio César Chacón  
**Alcalde Municipal**  
**Representante alcaldes Región III**

Abel Sandoval Martínez  
**Alcalde Municipal**  
**Representante alcaldes Región IV**

Yener Haroldo Plaza Natareno  
**Alcalde Municipal**  
**Representante alcaldes Región V**

Diego Armando Ochoa Bautista  
**Alcalde Municipal**  
**Representante alcaldes Región VI**

Selvin Omar Villatoro Recinos  
**Alcalde Municipal**  
**Representante alcaldes Región VII**

Marvin Rolando Cruz Guzmán  
**Alcalde Municipal**  
**Representante alcaldes**  
**Región VIII**

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

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

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

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

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

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

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

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

Oscar Estuardo Pop Ac  
**Representante**  
**Pueblos mayas**

Lorenzo de Monteclaro Pacham Pop  
**Representante**  
**Pueblos mayas**

María Magdalena Pérez Conguache  
**Representante**  
**Pueblos mayas**

Otoniel Juan Caal Acaljá  
**Representante**  
**Pueblos mayas**

Pedro Monzón López  
**Representante**  
**Pueblo Xinca**

Julio Mejía Bermúdez  
**Representante**  
**Pueblo Garífuna**

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

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

Gilberto Atz Sunuc  
**Representante**  
**Organizaciones Campesinas**

Ezequiel Gonzalo Cruz Pérez  
**Representante**  
**Organizaciones Campesinas**

Asley Rafael Chang García  
**Representante**  
**Universidades Privadas del País**

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

Lilian Amarilis Guamuch  
**Representante**  
**Organizaciones Guatemaltecas No**  
**Gubernamentales de Desarrollo**

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

Florinda Itzol Xulú  
**Representante**  
**Organizaciones de Mujeres**

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

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

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

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

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

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

German E. Velásquez P.  
**Coordinador de la Comisión**

Sergio de la Torre Gimeno  
**Ministro de Economía**

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

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

Carlos Francisco Antonio Contreras  
Solórzano  
**Ministerio de Trabajo y Previsión Social**

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

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

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

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

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

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

Oscar Estuardo Pop Ac  
**Representante Pueblos Maya**

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

Florinda Itzol Xulú  
**Representante Organizaciones  
de Mujeres**

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

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

Ezequiel Gonzalo Cruz Pérez  
**Representante Organizaciones  
Campesinas**

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

Ekaterina Parrilla

**Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia**  
**Coordinación**

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

### **Conducción técnica:**

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

### **Redacción:**

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

### **Equipo técnico:**

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

### **Expertos invitados:**

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

### **Equipo de comunicación:**

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







# Índice general

## Parte 1

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

## Parte 2

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

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

### Parte 3

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



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

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

Bibliografía.....363

Siglas y Acrónimos.....368

Anexos.....373

    Anexo 1 Matrices por eje.....374

    Anexo 2 Diálogos.....447

    Anexo 3 Fichas de variables.....451

Índice de tablas

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

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

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

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

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

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

Tabla 7    Población total años 2002 y 2013 .....94

Tabla 8    Sistema Urbano Nacional (1981) .....109

Tabla 9    Sistema Urbano Nacional (1989) .....110

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

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

Tabla 12   Rangos de población y número de lugares poblados urbanos .....118

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

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

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

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

Tabla 17   Red de centros poblados (2013). Ciudades menores emergentes y lugares poblados mayores .....128

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

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

Tabla 20   Morbilidad materna (2002 - 2011) .....155

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

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

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

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

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

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



## Índice de gráficas

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

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

## Índice de figuras

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

## Índice de mapas

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



# Parte 1



# K'atun



2014

---

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

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

---



# 1 | Presentación

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

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

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

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

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

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

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

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



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

En este marco, el *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032* constituye la política nacional de desarrollo<sup>1</sup> de largo plazo que articula las políticas, planes, programas, proyectos e inversiones; es decir, el ciclo de gestión del desarrollo.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



2 Kej



2014

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

---

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

*(Jiménez, 1978, pág. 6)*

---



## 2 | Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las prioridades son:

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

El eje plantea tres prioridades:

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

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

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

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

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



1 E



20 DE MARZO DE 1987

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

---

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

*(Jiménez, 1978, pág. 6)*

---



# 3 | *Visión Nuestra Guatemala 2032*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



1 Iq'



2013

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

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

---

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

---

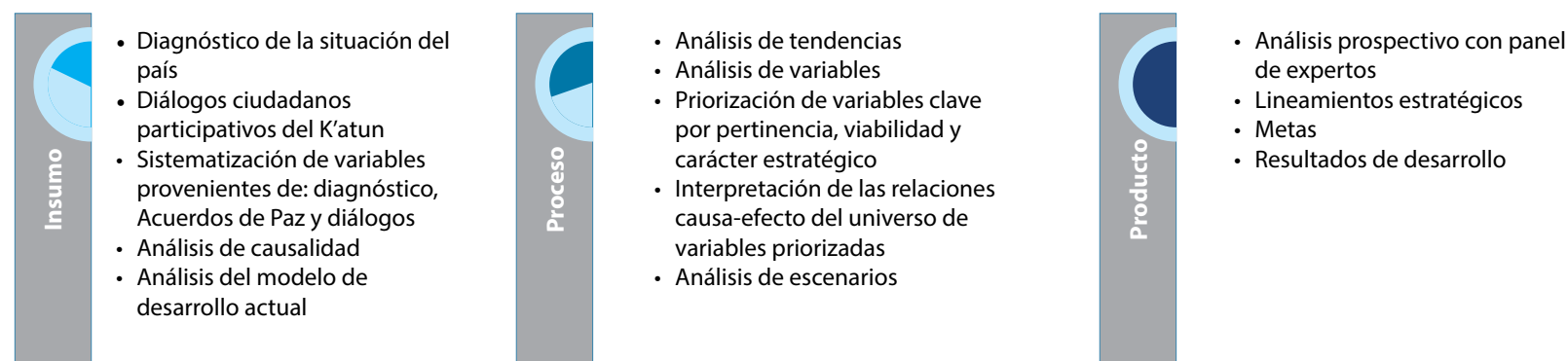


# 4 | Proceso metodológico para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo

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

Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032<sup>3</sup> que, con el acompañamiento, asesoría y asistencia técnica de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán), diseñó y desarrolló un proceso metodológico de carácter participativo, incluyente y democrático para la construcción del *Plan Nacional de Desarrollo*.

**Figura 1**  
**Modelo insumo – proceso – producto**



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

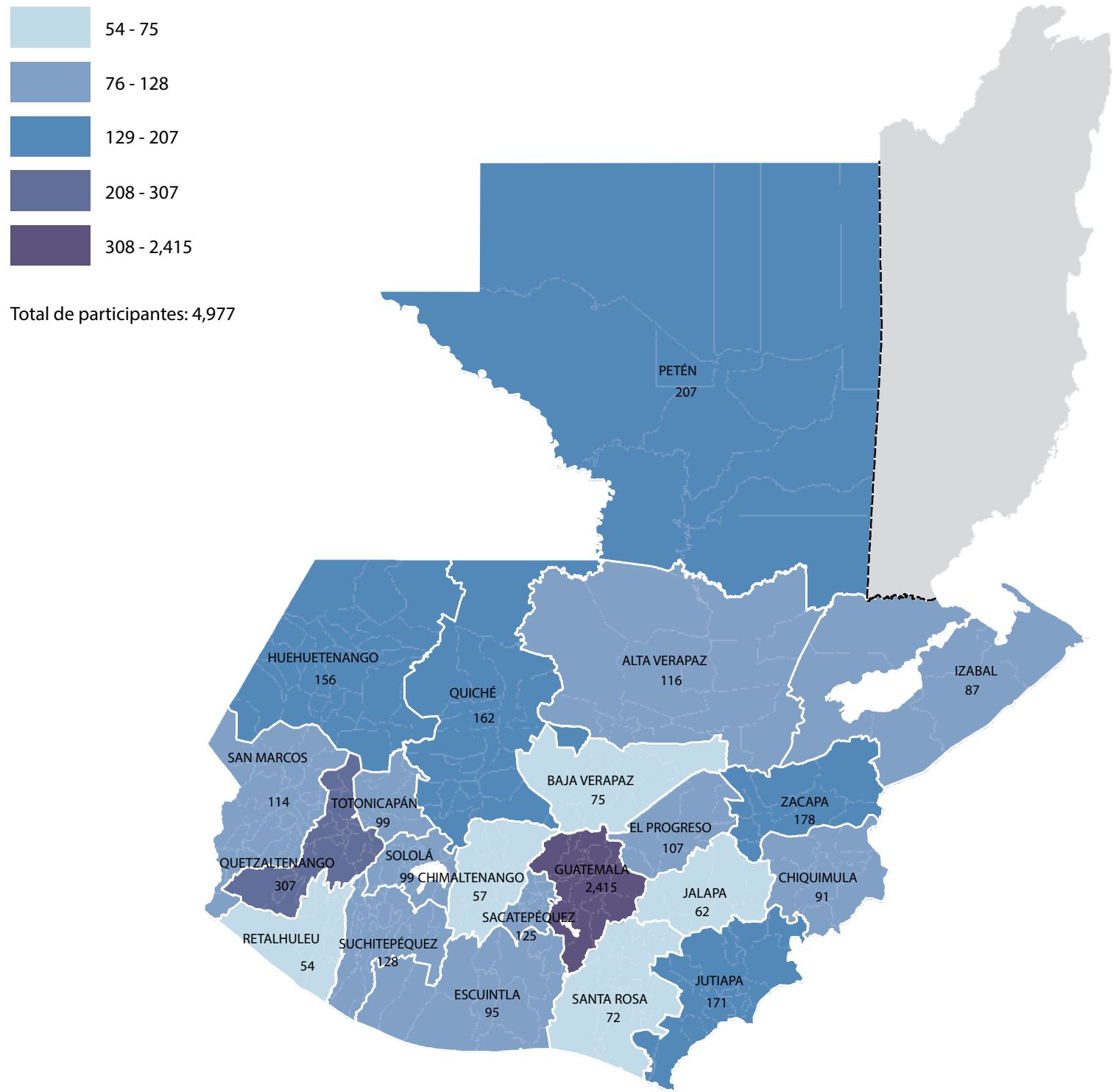
**Figura 2**  
Fases de formulación del *Plan Nacional de Desarrollo*



Fuente: Segeplán.



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



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

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

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



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

## Talleres con otros sectores de la sociedad

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

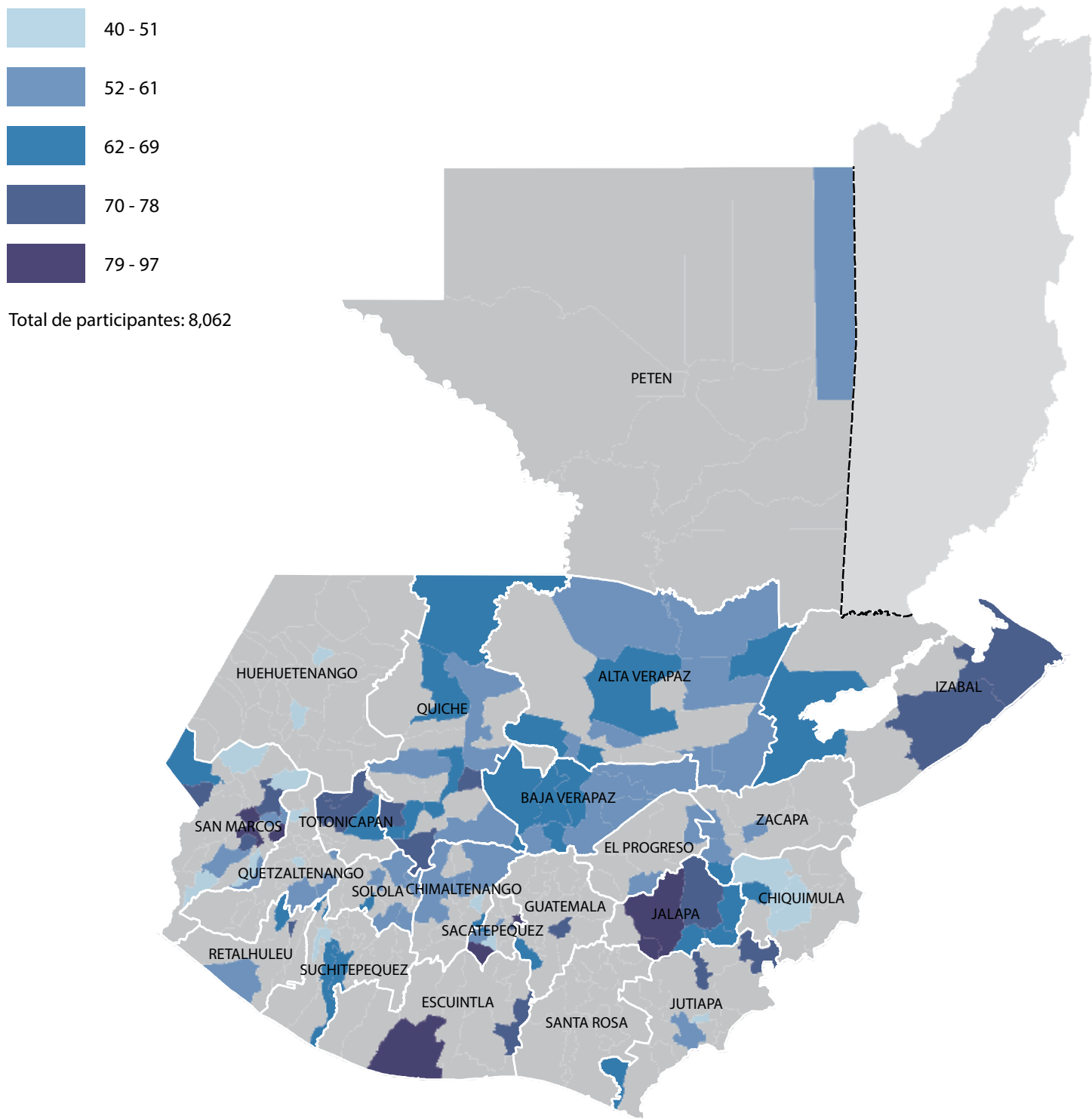
## Reuniones de trabajo

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

## Presentaciones con otros actores:

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

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



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



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

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

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

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

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

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

**Tabla 1**  
**Temas y aportes recolectados en los diálogos ciudadanos**

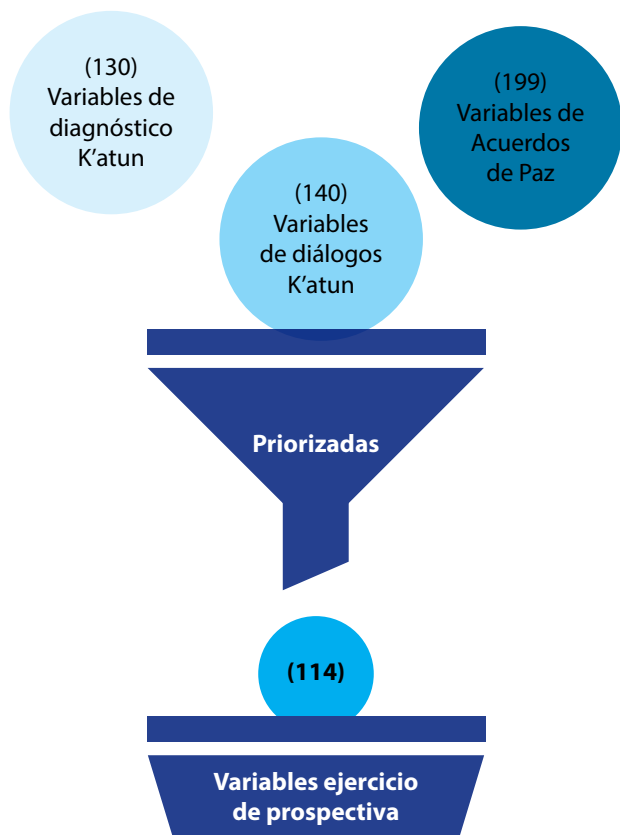
<b>Desarrollo humano y bienestar social</b>
797 aportes
<b>Desarrollo económico</b>
532 aportes
<b>Agua, bosque y energía</b>
481 aportes
<b>Estado de derecho y democracia</b>
467 aportes

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

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

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

Figura 3  
Priorización técnica de variables

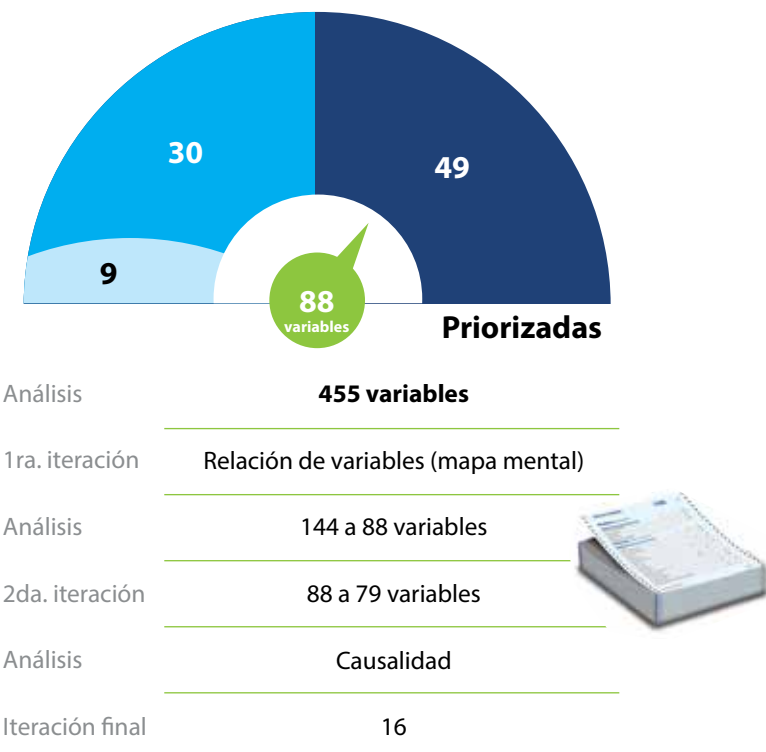


Fuente: Segeplán (2013). *Análisis y priorización técnica de variables, Plan Nacional de Desarrollo*.

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

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

Figura 4  
Variables ordenadas por prioridad



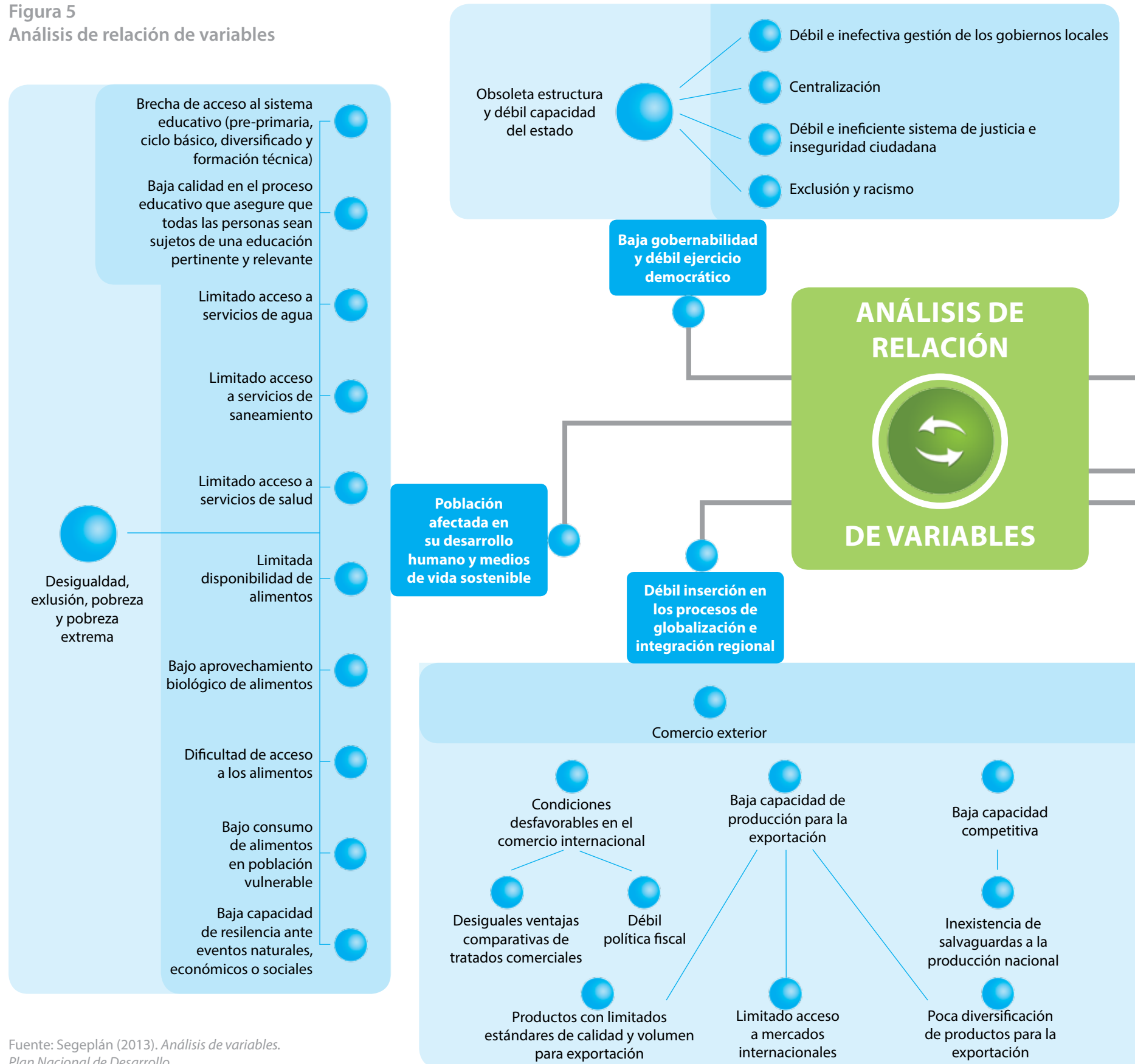
Fuente: Segeplán (2013). *Ejercicios de iteración para priorización de variables, Plan Nacional de Desarrollo*.

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

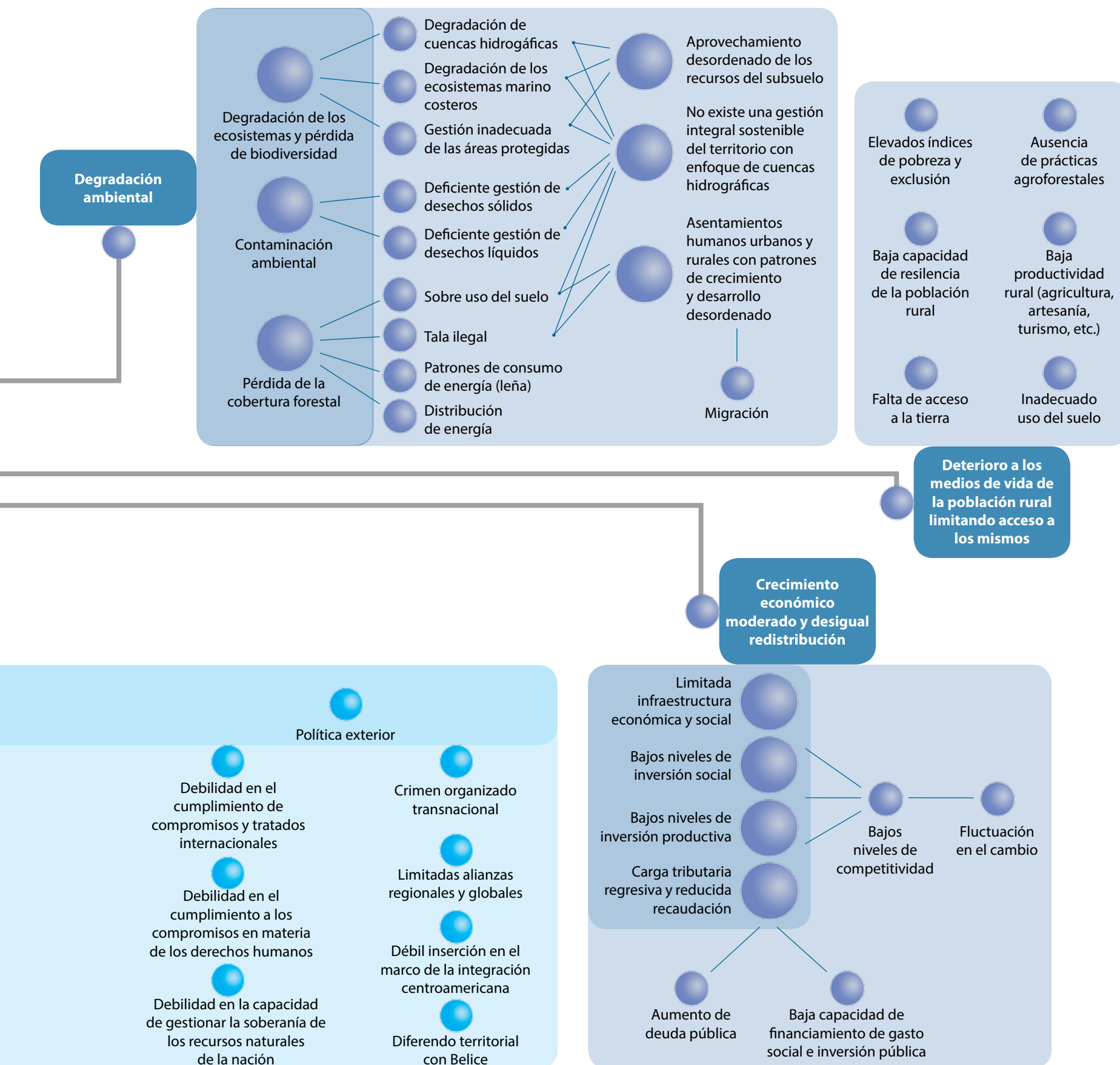
<sup>5</sup> El ábaco de Regnier es un método concebido con el fin de interrogar a personas expertas y tratar sus respuestas en tiempo real, a partir de una escala de colores: verde, naranja y rojo. Tiene tres fases: a) recoger la opinión de los expertos; b) tratamiento de los datos; y c) discusión de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



Figura 5  
Análisis de relación de variables



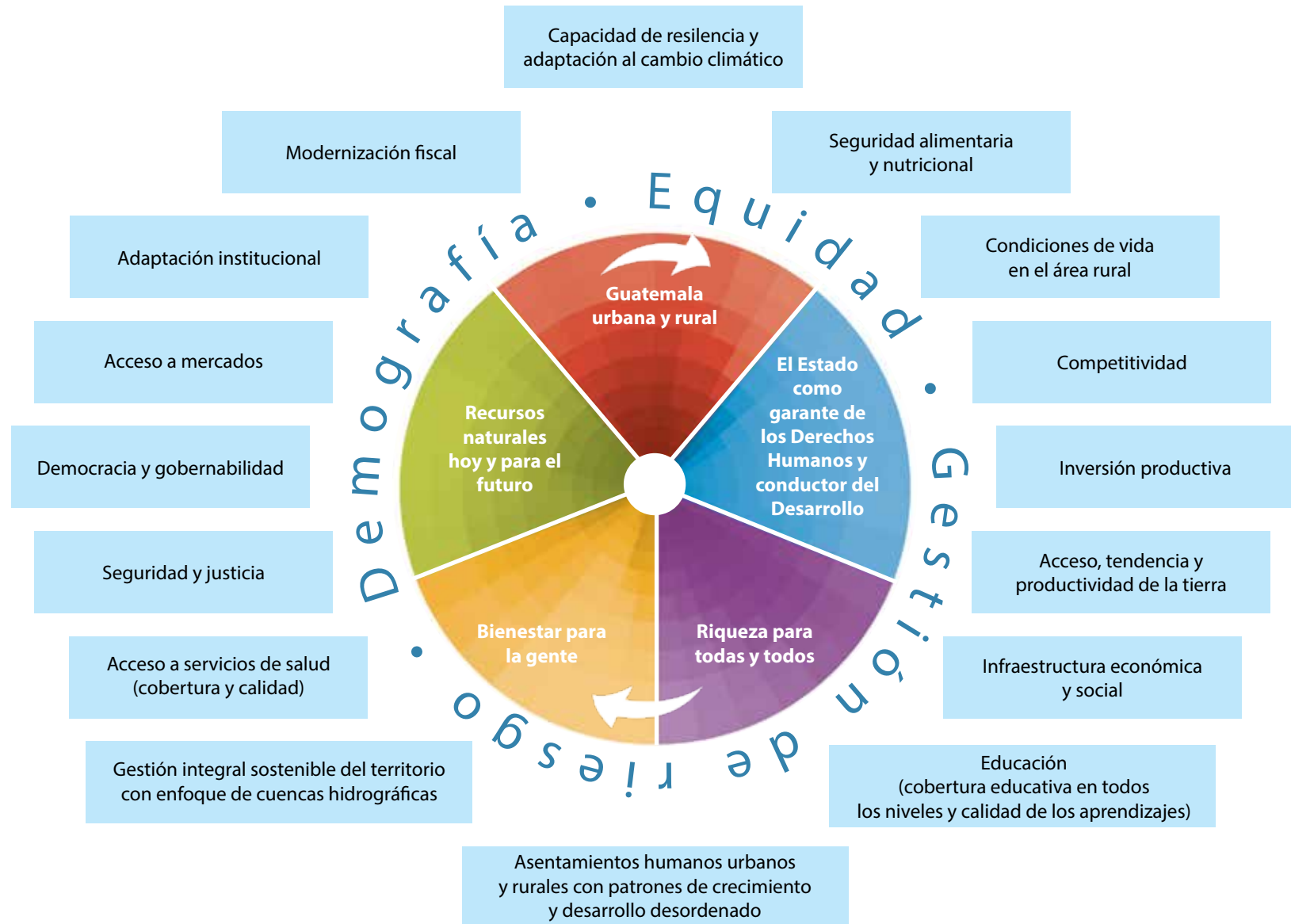
Fuente: Segeplán (2013). *Análisis de variables*.  
Plan Nacional de Desarrollo.



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

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

**Figura 6**  
Ejes y variables del Plan Nacional de Desarrollo



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

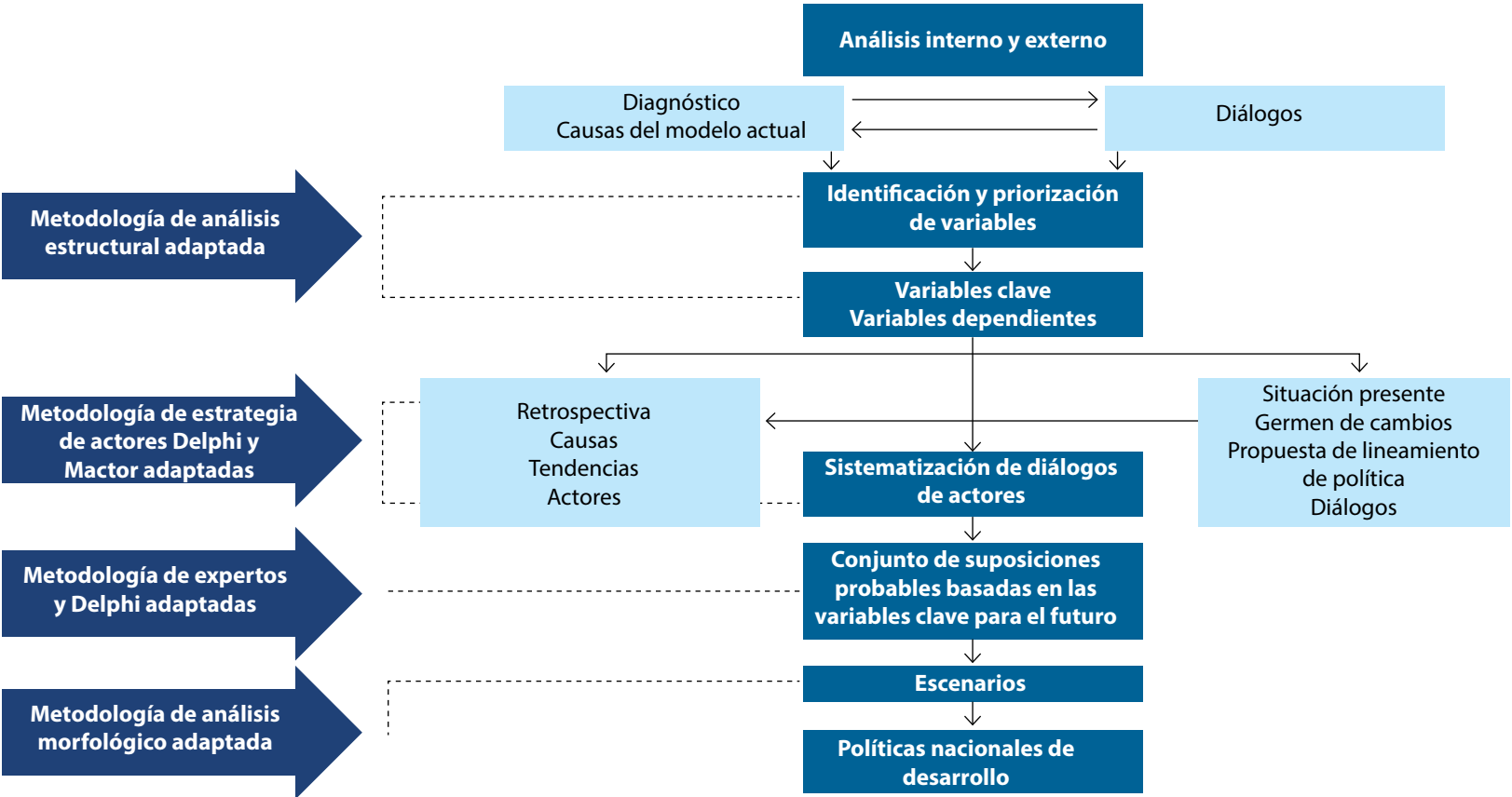
Con los lineamientos estratégicos definidos, se inició un proceso de análisis prospectivo por medio de la combinación de las metodologías Delphi, Mactor, análisis morfológico y estructural,<sup>6</sup> con el propósito de examinar cada variable con criterios de pertinencia, factibilidad y aporte estratégico.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

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

La decisión metodológica fue elaborar los escenarios a partir del método heurístico<sup>7</sup> para alcanzar una mayor flexibilidad en la construcción del *Plan*, procurar la participación de actores sociales en la discusión de variables o políticas clave para el desarrollo, e interpretar los diálogos realizados a nivel nacional.

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

Figura 7  
Proceso general y métodos de planificación



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

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

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





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

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

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

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

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

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

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

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

Programación de la inversión: 2014-2032

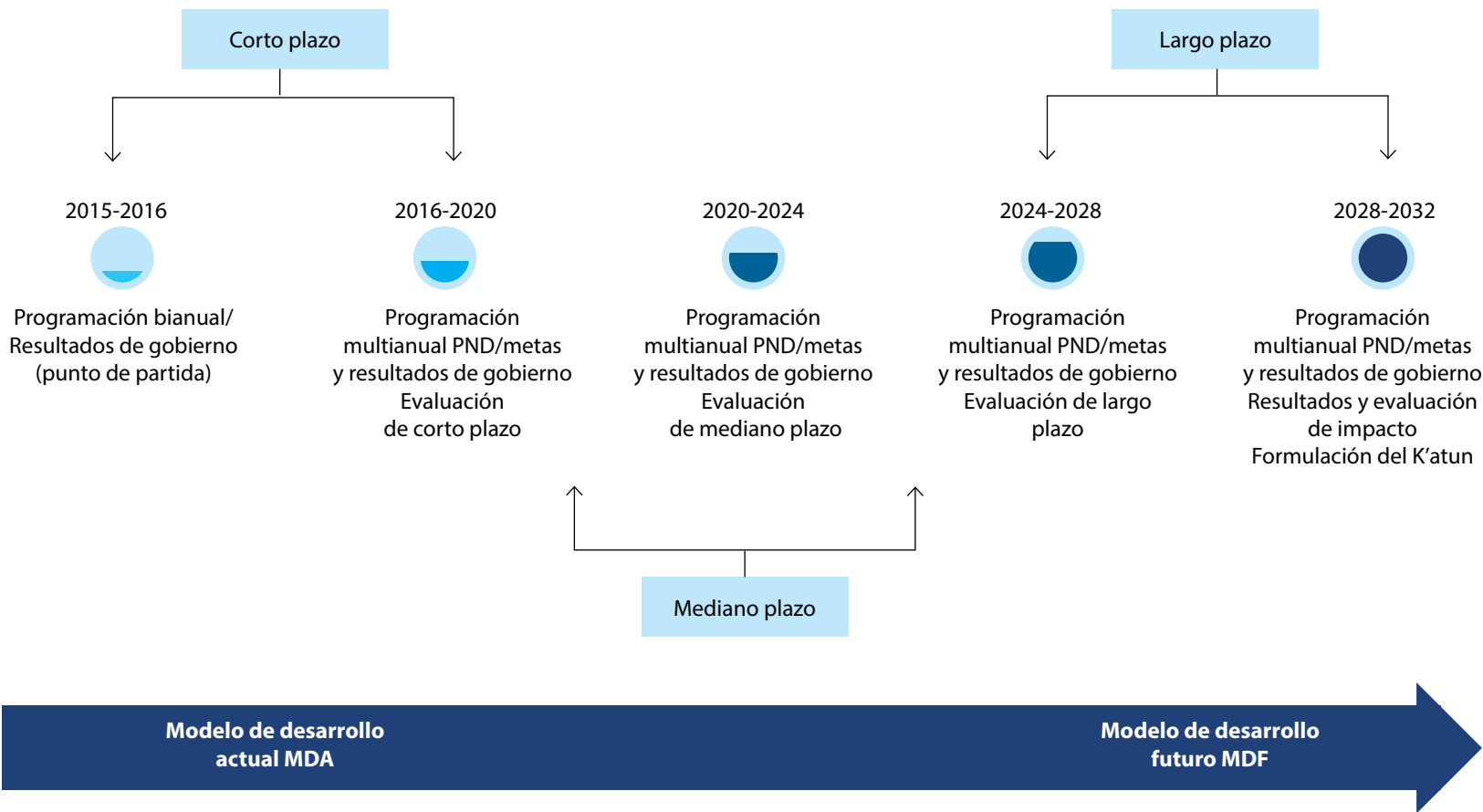
Con base en el modelo propuesto, las metas, resultados estratégicos y lineamientos contenidos en la propuesta de desarrollo, se deberá definir la programación de la inversión en el ámbito sectorial, territorial e institucional, en un horizonte de veinte años. Esta programación tendrá una periodicidad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

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

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

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

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



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



# Parte 2



12 Iq'



1985

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

---

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

*(Jiménez, 1978, pág. 7)*

---



# 5 | La planificación del desarrollo en el país

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Figura 9**  
**El Sistema Nacional de Planificación (SNP)**



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



*Los diálogos K'atun permitieron intercambio de conocimientos.*

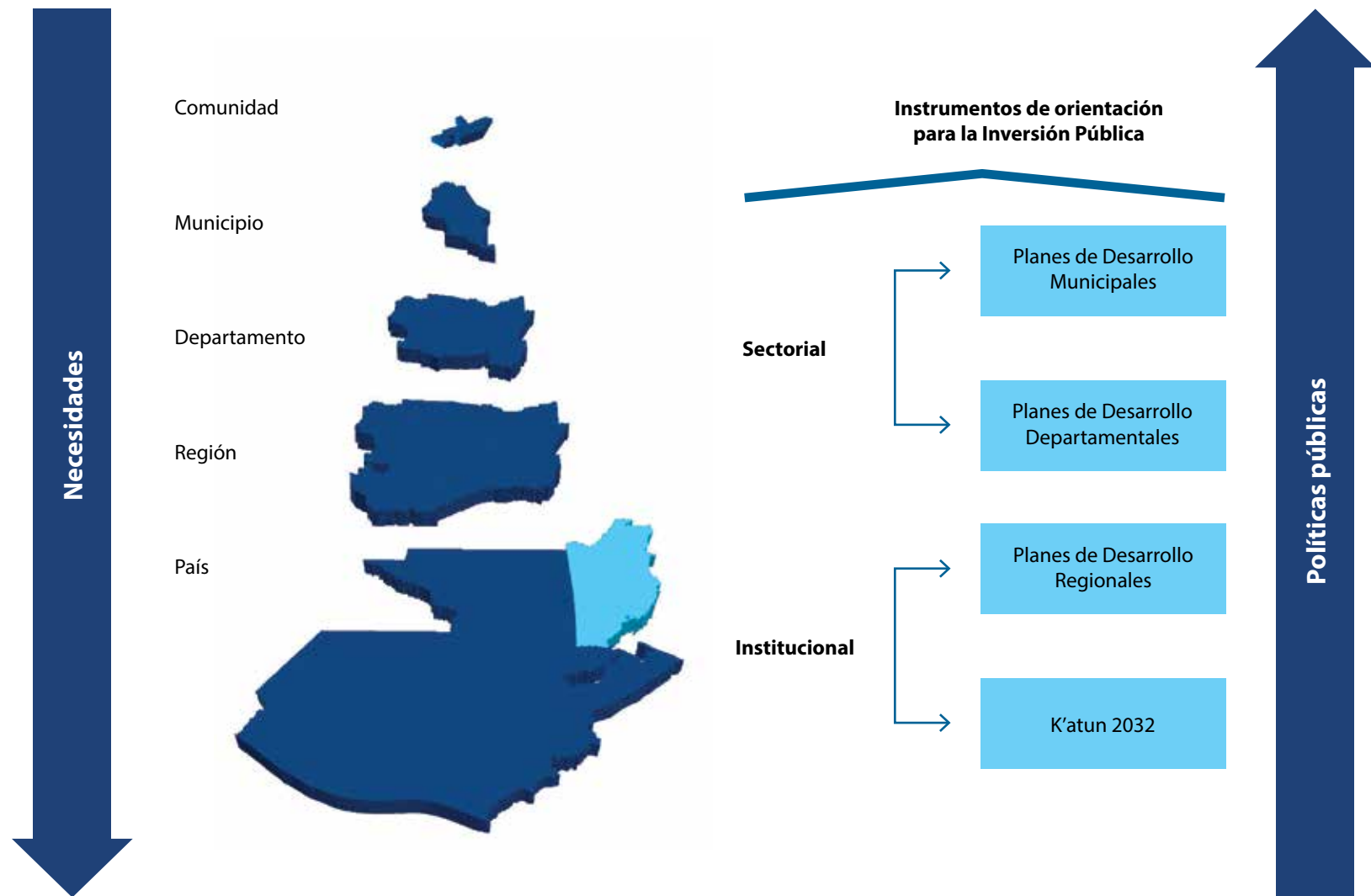
El segundo, que los procesos de ordenamiento territorial son consecuencia y, a la vez, complementan la lógica prospectiva para modificar las condiciones y dinámicas territoriales a partir de las estrategias y acciones deliberadas de cambio que se plantean en un proceso de planificación (iniciativas de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

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

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

De 2009 a 2011 se realizaron 328<sup>11</sup> planes de desarrollo municipal, lo cual constituye un aporte sin precedentes en la historia del país. En este nivel, los elementos constitutivos de los planes de desarrollo recogieron aspectos estratégicos del contexto territorial. En ello se reconoce la importancia de la participación ciudadana organizada para plantear demandas de desarrollo, así como la intencionalidad de vincular y recuperar las dimensiones de las políticas públicas, los programas y estrategias del Organismo Ejecutivo. (véase figura 11)

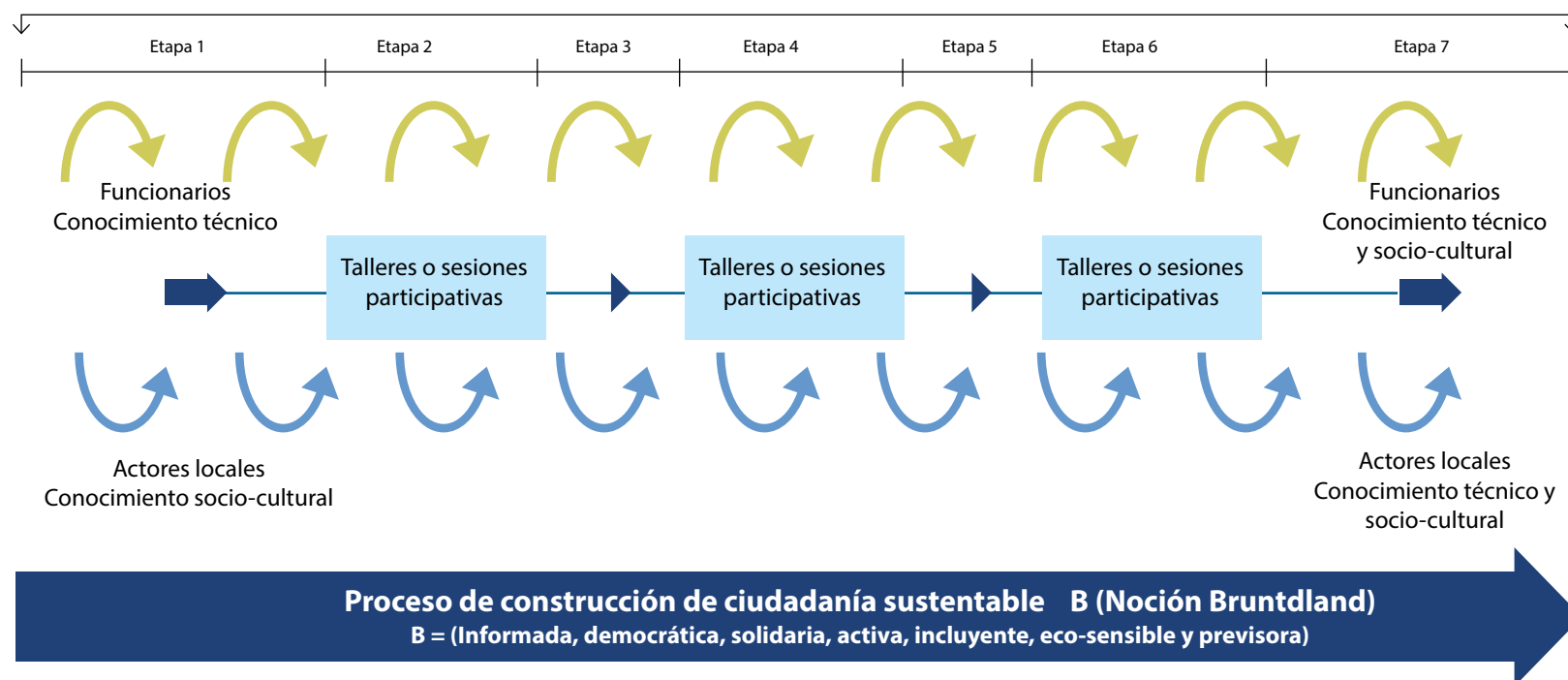
**Figura 10**  
Lógica multinivel del SNP



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

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

Figura 11  
Modelo del proceso participativo de planificación



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

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

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

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

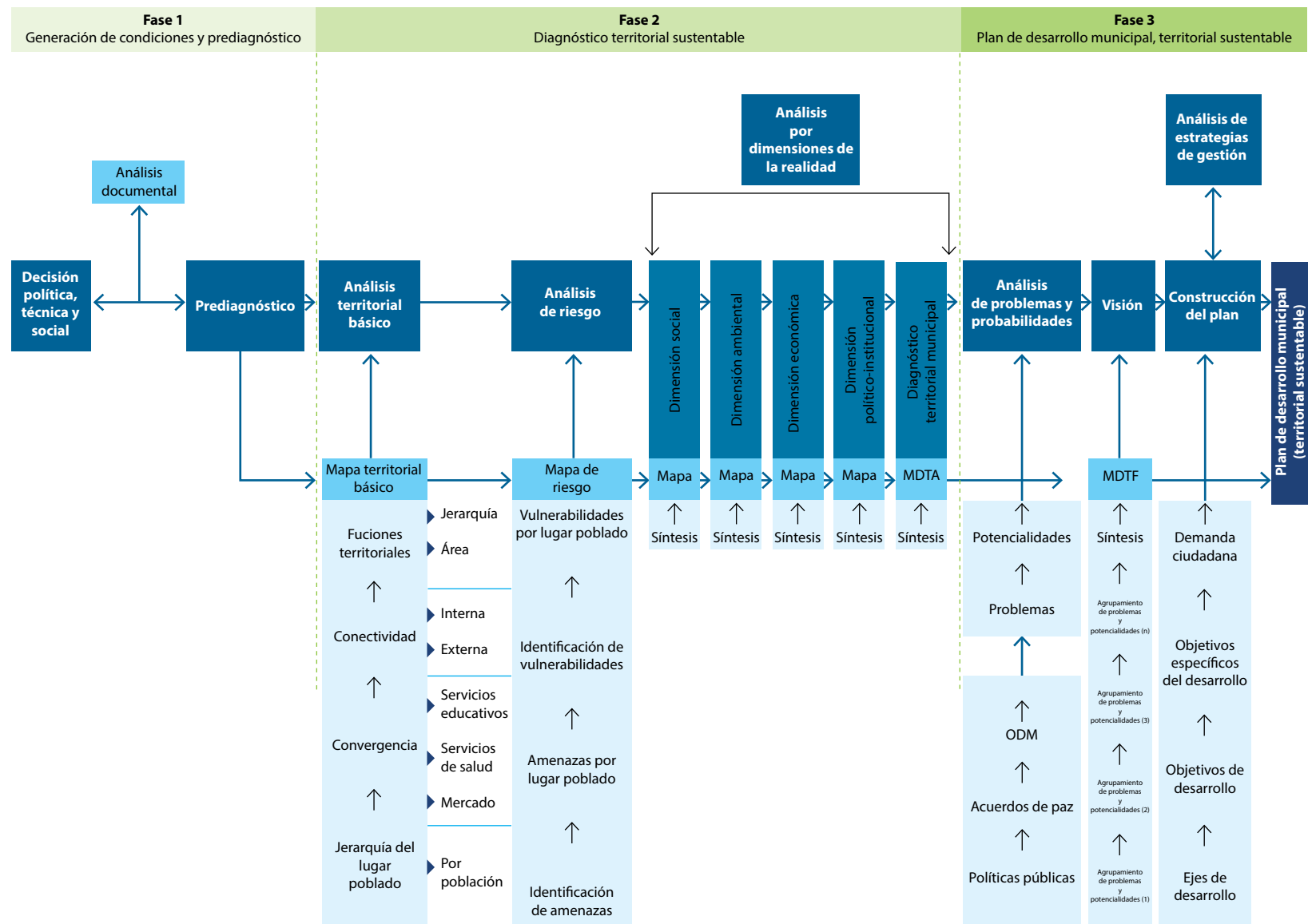
departamentales no constituyen la suma de los planes municipales, sino que identifican iniciativas de inversión con características más integrales que las de los proyectos municipales.

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

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



Figura 12  
Proceso metodológico de planificación municipal



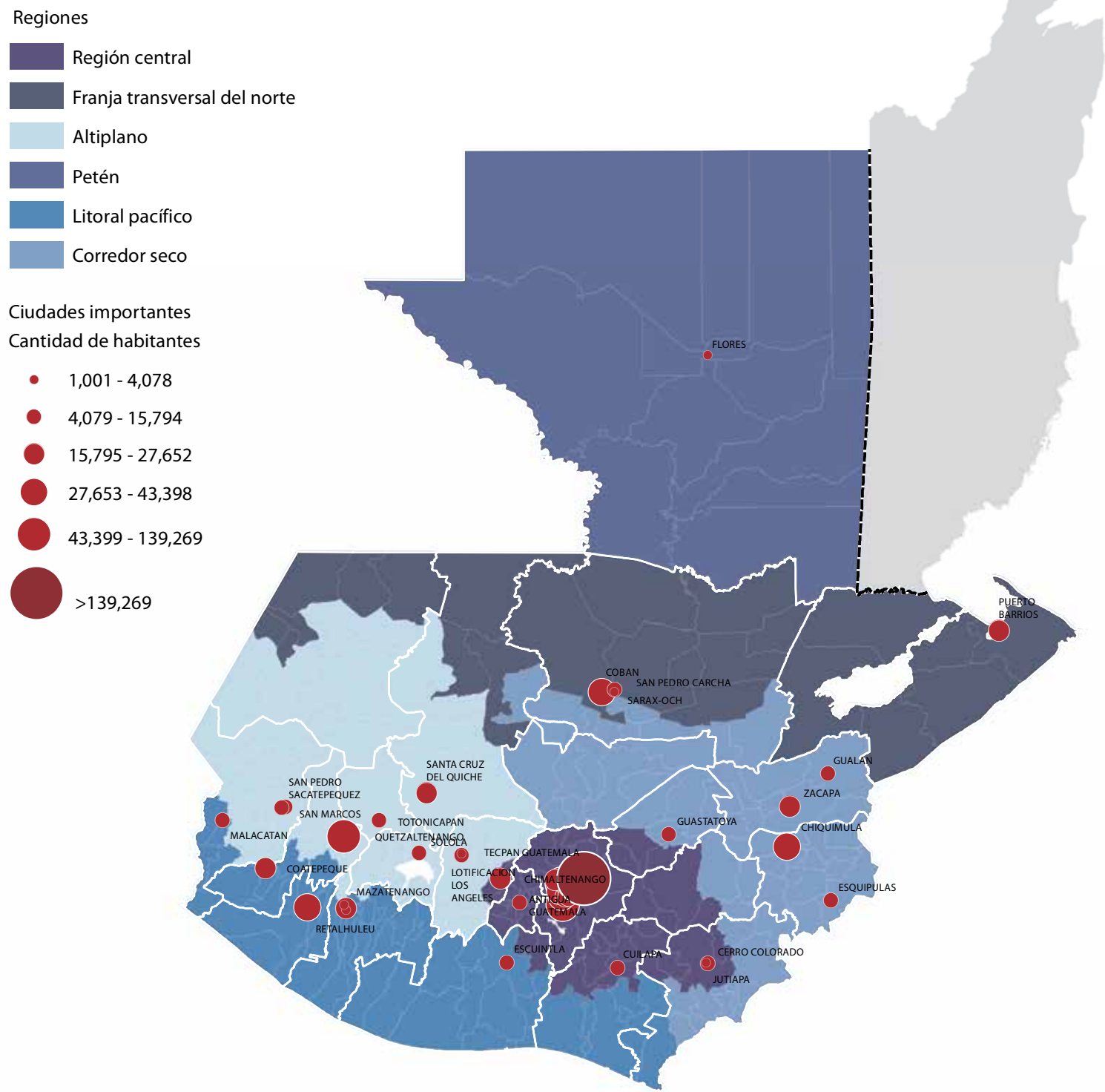
Fuente: Segeplán (2011). *Guía para la elaboración de un plan de desarrollo municipal. Módulo 1, marco conceptual y metodológico*. Guatemala: Segeplán.

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

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

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

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



Fuente: Segeplán, SINIT 2013

## Balance de la planificación en el país

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

## K'atun: cambio de paradigma en la planificación nacional

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

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

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

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

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

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

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

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



10 No'j



1996

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

---

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

*(Jiménez, 1978, pág. 46)*

---



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

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

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

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

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



## 4 No'j



2016

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

---

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

---

*(Jiménez, 1978, pág. 63)*



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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



*El K'atun incorpora lineamientos para fortalecer rectorías sectoriales.*

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

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

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

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

### Guatemala urbana y rural

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

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

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

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

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

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

	Política
Desarrollar	<p>Política de ordenamiento territorial Política de ciudades y desarrollo urbano Política de sistemas rurales</p> <p><b>Observaciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Que favorezcan mejores niveles de vida de la población, así como una efectiva interacción urbano/rural</li></ul>
Fortalecer	<p>El marco global de políticas públicas</p> <p><b>Observaciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Para superar la desarticulación y el alcance territorial y presupuestario limitados</li><li>• Para la gestión de riesgo y la resiliencia</li></ul>
Vigentes	<p>1. <i>Política Nacional de Desarrollo Rural Integral</i> 2. <i>Política Nacional de Juventud 2012-2020</i> 3. <i>Política Nacional en Discapacidad</i> 4. <i>Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023</i> 5. <i>Política Pública para la Convivencia y Eliminación del Racismo y Discriminación</i> 6. <i>Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional</i> 7. <i>Política de Desarrollo Social y Población</i> 8. <i>Política Nacional de Derechos Humanos 2006-2015</i> 9. <i>Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo</i> 10. <i>Política Nacional de Cambio Climático</i> 11. <i>Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos</i></p>

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



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

## Bienestar para la gente

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

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

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

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

## Riqueza para todas y todos

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

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

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

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

	Política
Desarrollar	<p>Políticas de desarrollo urbano Política de ciencia y tecnología</p> <p><b>Observaciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Que favorezcan mejores niveles de vida de la población, así como una mayor eficiencia en el desempeño de las ciudades</li></ul>
Fortalecer	<p>Políticas sociales</p> <p><b>Observaciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Para superar la desarticulación y el alcance territorial y presupuestario limitado en la estructura del Estado</li><li>• Prioridades: la universalidad de la protección social y la equidad, para generar así resultados de desarrollo que garanticen la sostenibilidad de los medios de vida de la población</li><li>• Para la prevención con visión integral, incorporando aspectos de salud mental, ya que Guatemala es un país post conflicto</li></ul>
Vigentes	<p>1. <i>Política Nacional de Desarrollo Rural Integral</i> 2. <i>Lineamientos Estratégicos MSPAS 2012-2015</i> 3. <i>Política de Salud para la Adolescencia y la Juventud</i> 4. <i>Política Pública 638-20005 respecto a ITS, VIH y Sida</i> 5. <i>Políticas Educativas</i> 6. <i>Política de Educación Inclusiva para la Población con Necesidades Educativas Especiales, con o sin Discapacidad</i> 7. <i>Política y Plan de Equidad de Género en la Educación Superior 2006-2014</i> 8. <i>Política Pública de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia</i> 9. <i>Política Pública de Desarrollo Integral de la Primera Infancia</i> 10. <i>Política Nacional de Juventud 2012-2020</i> 11. <i>Política Nacional en Discapacidad</i> 12. <i>Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023</i> 13. <i>Política Pública para la Convivencia y Eliminación del Racismo y Discriminación</i> 14. <i>Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional</i> 15. <i>Política de Desarrollo Social y Población</i> 16. <i>Política Nacional de Derechos Humanos 2006-2015</i> 17. <i>Política Nacional de Educación en Derechos Humanos 2006-2015</i> 18. <i>Políticas Culturales y Deportivas Nacionales</i> 19. <i>Política Nacional del Patrimonio Cultural Intangible</i> 20. <i>Políticas Públicas del Libro, la Lectura, la Escritura y las Bibliotecas</i></p>

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



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

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

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

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

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

	Política
Desarrollar	<p>Políticas estratégicas e integrales de desarrollo productivo o industrial</p> <p>Políticas económicas</p> <p><b>Observaciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Mejorar las intervenciones con iniciativas focalizadas que favorezcan el desarrollo económico basado en criterios de calidad, no de subsistencia</li><li>• Fortalecer la gestión y capacidad de mejora en la recaudación de ingresos</li><li>• Análisis y redefinición de las rigideces presupuestarias, así como promoción de una mayor eficiencia en el uso de los recursos presupuestarios, análisis y redefinición del comportamiento y ritmo del gasto</li><li>• Identificación de medidas para cumplir con el mandato de universalidad en la protección social y equidad de las intervenciones del Estado</li><li>• Destacar para la próxima etapa de las políticas de desarrollo económico, la capacidad de entender las aspiraciones y contribuciones de los pueblos indígenas en esta materia, y viceversa</li></ul>
Fortalecer	<p>Políticas de transparencia</p> <p>Políticas económicas</p> <p><b>Observaciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Fortalecimiento de la calidad y la transparencia, así como sostenibilidad de la deuda</li><li>• Articulación entre los diversos actores que promueven el desarrollo económico local, con una sólida institucionalidad que regule y promueva esfuerzos conjuntos en los diferentes niveles de la organización nacional</li><li>• Armonización de las políticas regionales e internacionales con las nacionales</li></ul>
Vigentes	<ol style="list-style-type: none"><li>1. <i>Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas</i></li><li>2. <i>Política Nacional de Desarrollo Rural Integral</i></li><li>3. <i>Política de Protección, Asistencia y Atención al Guatemalteco en el Exterior</i></li><li>4. <i>Política Agrícola Centroamericana 2008-2017</i></li><li>5. <i>Política Energética 2013-2027</i></li><li>6. <i>Políticas Educativas 2012-2016</i></li><li>7. <i>Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos</i></li><li>8. <i>Política Nacional de Empleo «Generación de empleo seguro, decente y de calidad 2012-2021»</i></li><li>9. <i>Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible de Guatemala 2012-2022</i></li></ol>

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

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

Recursos naturales hoy y para el futuro

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

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

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

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

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

	Política
	Políticas ambientales
Fortalecer	<p><b>Observaciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>Fortalecer la comprensión de la integralidad en el abordaje de las prioridades ambientales y la consolidación de un sistema que articule los diversos factores que la rodean (lo cual incluye a sus actores).</li><li>Contar con una institucionalidad capaz de ordenar las intervenciones, evitando traslapes y vacíos de atención.</li><li>Fortalecer papel regulatorio de la institucionalidad frente a externalidades negativas sobre el ambiente y los recursos naturales.</li></ul>
Vigentes	<ol style="list-style-type: none"><li>Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos</li><li>Política Nacional y Estrategias para el Desarrollo del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas</li><li>Política Forestal Nacional</li><li>Política Marco de Gestión Ambiental</li><li>Política Nacional de Producción más Limpia</li><li>Política Nacional del Agua de Guatemala y su Estrategia</li><li>Política de Equidad de Género en el Sector de la Gestión Ambiental</li><li>Política Nacional de Educación Ambiental</li><li>Política para el Manejo Integral de las Zonas Marino Costeras de Guatemala</li><li>Política Nacional de Humedales en Guatemala</li><li>Política Nacional de Cambio Climático</li><li>Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales</li><li>Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres en Guatemala</li><li>Política Nacional de Diversidad Biológica</li><li>Política de Promoción del Riego</li></ol>

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

## Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

	Política
<b>Fortalecer</b>	<p>Política de descentralización Políticas de prevención e inclusión</p> <p><b>Observaciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Fortalecimiento de las capacidades estatales para la identificación de los problemas nacionales que deben ser abordados como asuntos públicos, sus niveles de priorización y programación.</li><li>• Procesos de seguimiento y evaluación en los que confluyan acuerdos con la ciudadanía, con un marco institucional articulado, sólido, ágil, moderno, incluyente, con liderazgo reconocido y que cuenta con la confianza ciudadana para conducir el desarrollo nacional.</li><li>• Redoblar esfuerzos relacionados con las políticas vinculadas con la desconcentración y descentralización, para promover una mayor presencia del Estado en los territorios.</li><li>• Fortalecimiento de una cultura de prevención a todo nivel; de inclusión digital; de garantías de la integralidad de la respuesta estatal en materia de desarrollo social. Algunas políticas deberán ser ajustadas en función de la visión del <i>Plan Nacional</i>, mientras que otras deberán fortalecerse</li></ul>
<b>Vigentes</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. <i>Política Nacional de Descentralización</i></li><li>2. <i>Política Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil</i></li><li>3. <i>Política Nacional de Seguridad</i></li><li>4. <i>Política de Defensa de la Nación</i></li><li>5. <i>Política Pública contra la Trata de Personas y de Protección Integral a la Víctimas</i></li><li>6. <i>Política Nacional contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas</i></li><li>7. <i>Política de Fortalecimiento de las Municipalidades</i></li><li>8. <i>Política de Cooperación Internacional no Reembolsable</i></li></ol>

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

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

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

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

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

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

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



10 Kej



2022

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

---

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

*(Jiménez, 1978, pág. 64)*

---

# 8 Guatemala en la agenda internacional del desarrollo

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

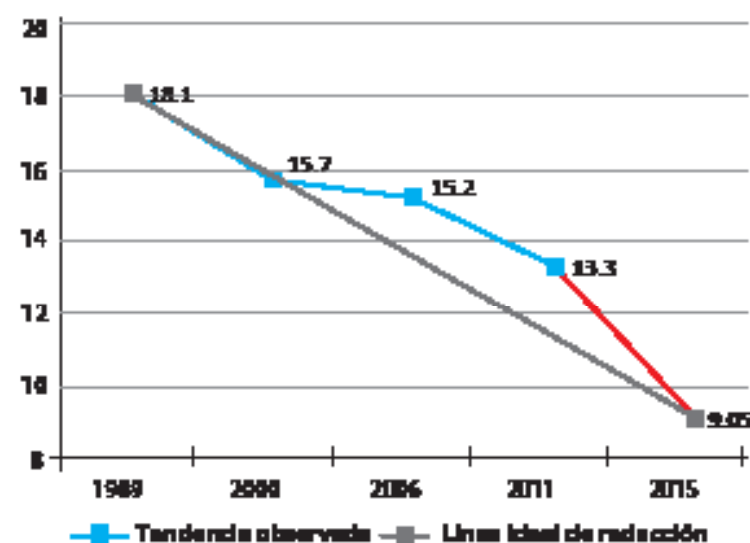
En lo que respecta a la agenda de desarrollo internacional, en septiembre del año 2000 un número de 189 países suscribió la *Declaración del Milenio*, que fue firmada por 147 jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. En esa ocasión, se definieron ocho Objetivos de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

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

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

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

Gráfica 1  
Evolución de la pobreza extrema

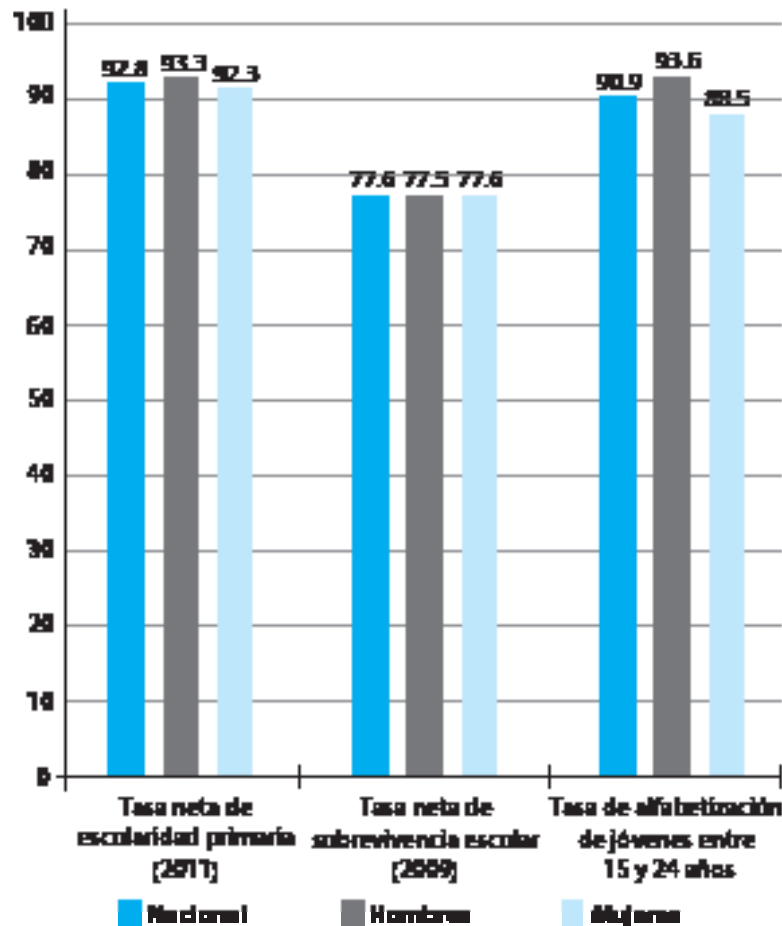


Fuente: elaboración de Segeplán, con base en información del Instituto Nacional de Estadística (INE). *Encuesta nacional sociodemográfica 1989 y Encuesta nacional de condiciones de vida* (años 2000, 2006 y 2011).

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

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

Gráfica 2  
Evolución de los indicadores de educación

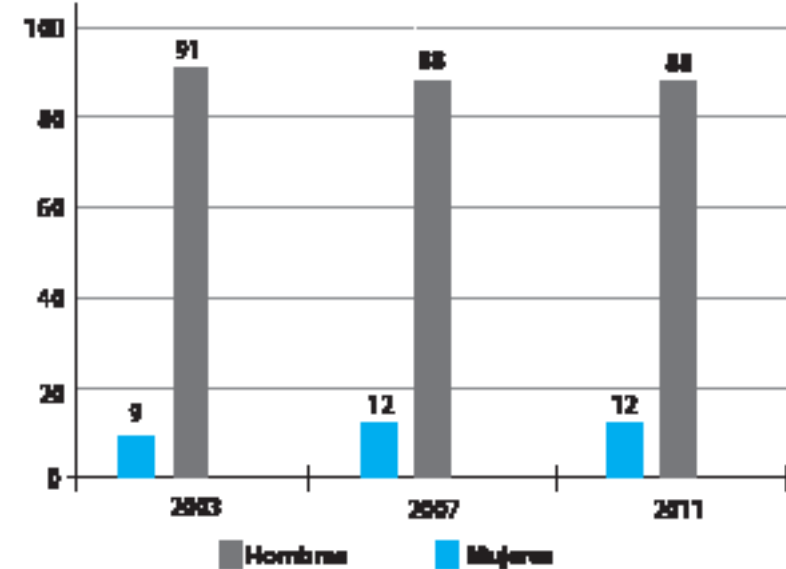


Fuente: elaboración de Segeplán, con base en información de Ministerio de Educación (Mineduc). Anuario estadístico (años 2009 y 2011); e INE (2011). Encuesta nacional de condiciones de vida 2011.

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

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

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



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

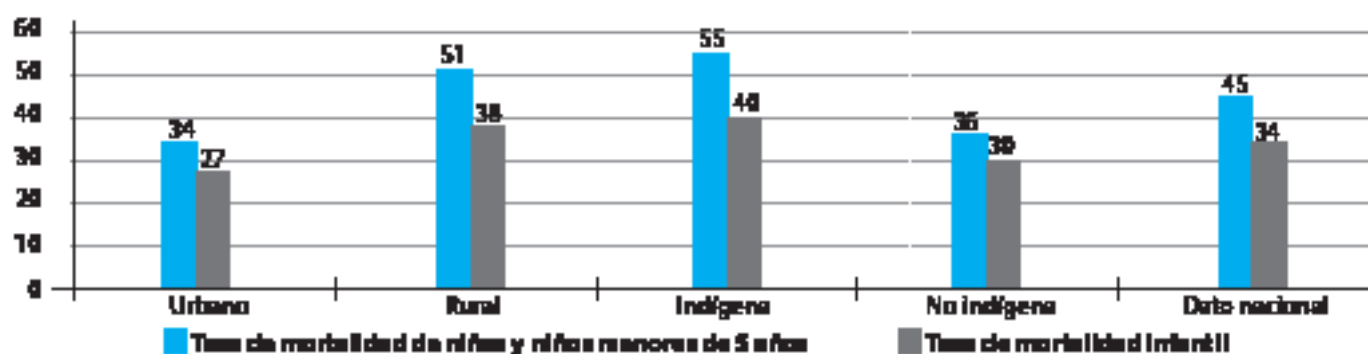
El ODM 4: *Reducir la mortalidad infantil*, plantea la siguiente meta: *Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años*. Como en el caso anterior, el país presenta avances significativos, tal como se observa en la gráfica 4.

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

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



Gráfica 4  
Mortalidad infantil y de niños menores de cinco años



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

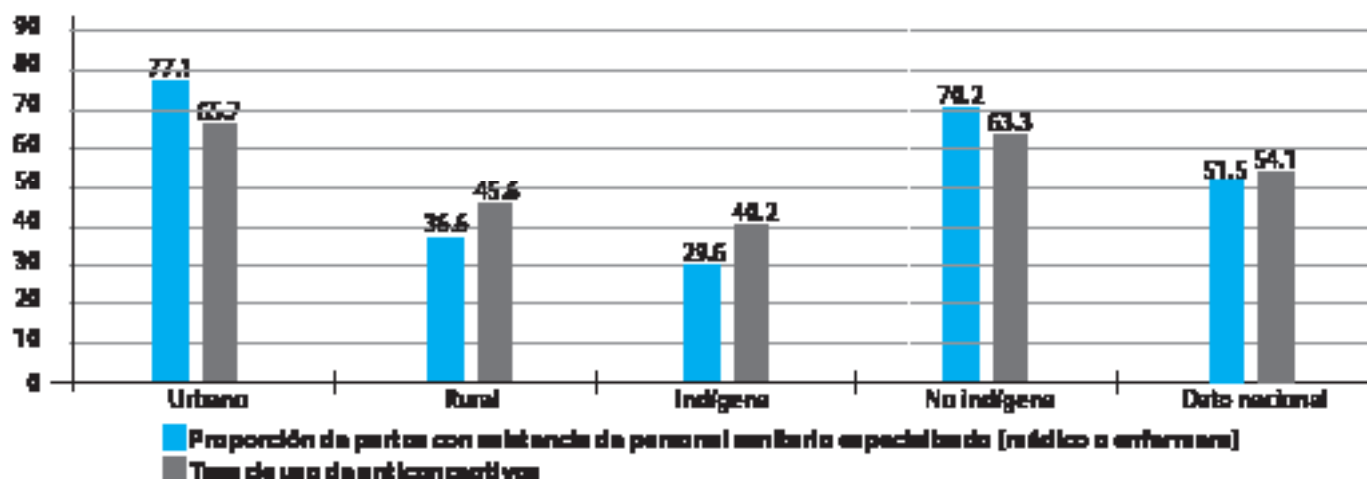
El número de mujeres que mueren como consecuencia de un embarazo sigue estando distante de la meta (55 casos por cada 100 mil).

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

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

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

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



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

<sup>13</sup> En la prioridad relativa a garantizar la atención de madres, niños e infantes.

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

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

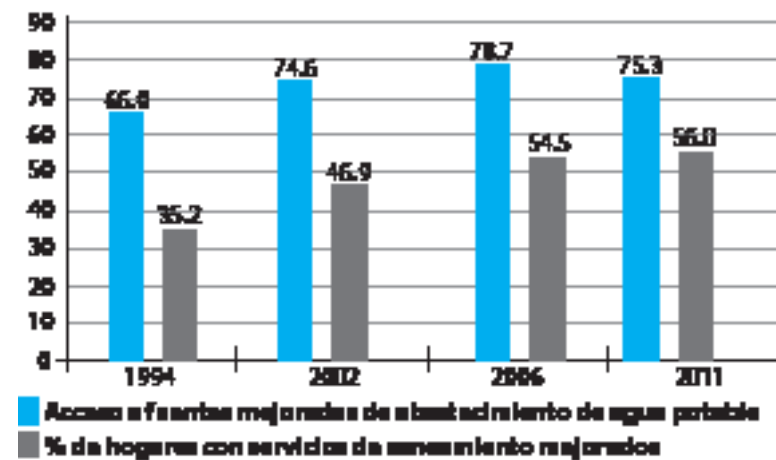


*El K'atun propone un modelo de desarrollo humano sostenible.*

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

**Gráfica 6**

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

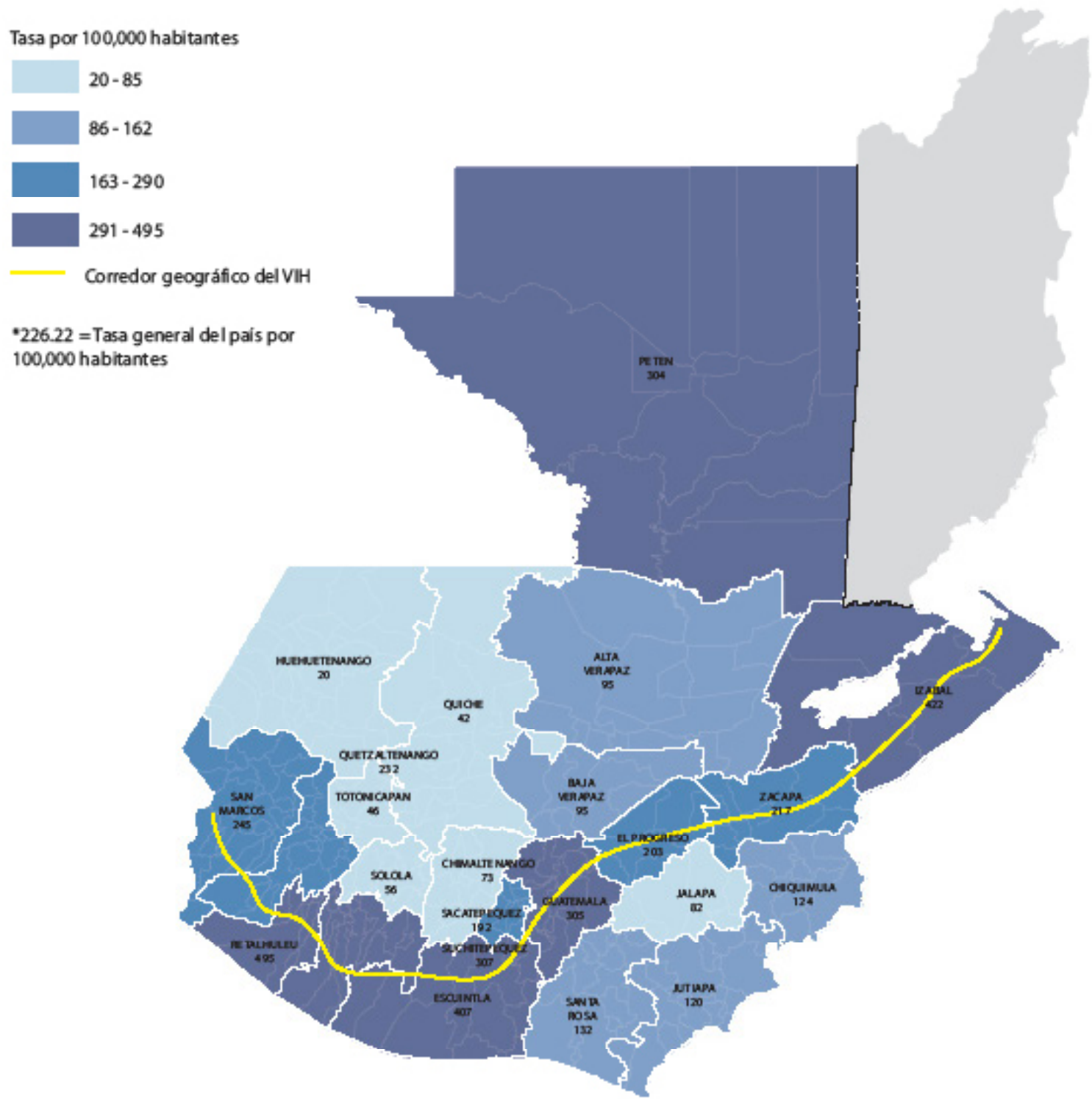


Fuente: elaboración de Segeplán, con base en Censo de población y habitación (años 1994 y 2002); y Encuesta de condiciones de vida (años 2006 y 2011).

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

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

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



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



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

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

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

## La Agenda Post 2015

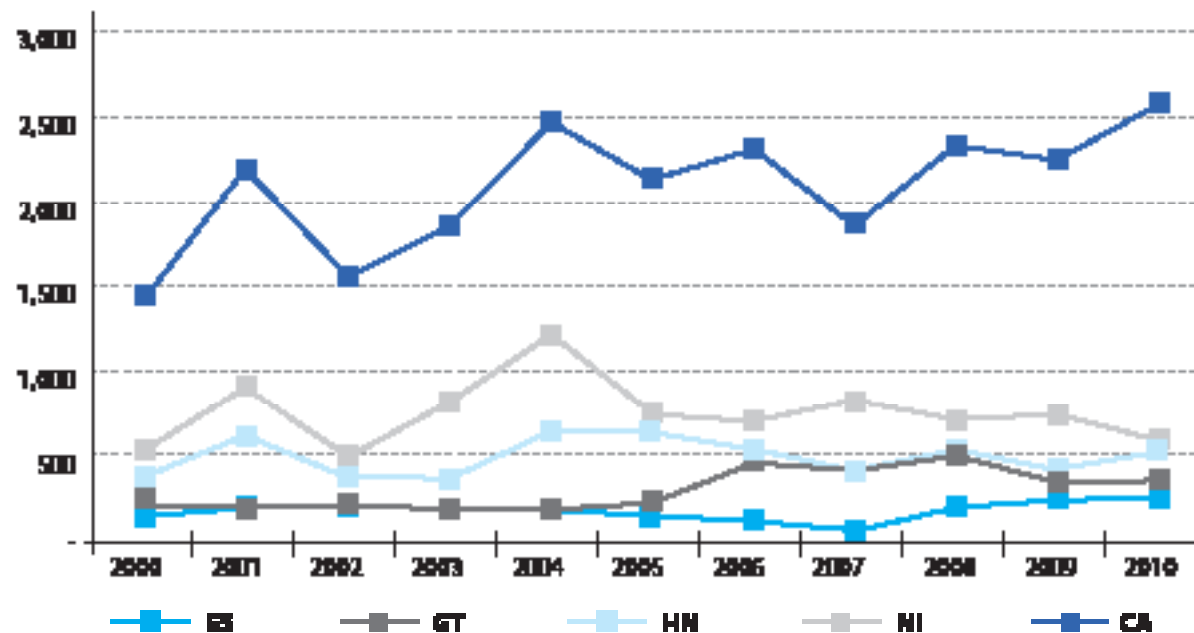
El año 2015 marca la fecha de vencimiento de los ODM; por ello, en la actualidad la agenda del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) está centrada en el análisis sobre lo que viene después de su vigencia.

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

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

Gráfica 7

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



Fuente: estadísticas de UNCTAD.

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

## Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD)

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

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

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

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

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



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

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

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

## Plataforma de Acción de la Mujer (PAM)

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

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

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

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

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

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

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

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

También se han desarrollado marcos normativos, tales como:

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

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



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

## Río + 20

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

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

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

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

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

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

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

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

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



aspectos económicos priman sobre los sociales, y ambos sobre los ambientales. Por ello, países como Guatemala y Colombia consideran que Río +20 constituye una oportunidad crítica para que la comunidad internacional acuerde un enfoque concreto que genere un mecanismo para medir<sup>16</sup> los avances y las limitaciones de los esfuerzos por equilibrar un crecimiento económico y social con base en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la conservación de los servicios ecosistémicos.

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

En general, los temas están relacionados con los siguientes ámbitos:<sup>17</sup>

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

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

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

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

## Marco de Acción de Hyogo (MAH)

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

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

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

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

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

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

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

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

13 Kej



4 DE DICIEMBRE DE 1986

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

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

*(Jiménez, 1978, pág. 65)*



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

## Desafíos para la configuración del modelo de desarrollo futuro del país

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

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

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

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

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

## Situación demográfica

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

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

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

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

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

ubicado en áreas urbanas. Los departamentos que presentan el índice de urbanización<sup>21</sup> más alto del país son Guatemala (0.87) y Sacatepéquez (0.83), donde 87 y 83 de cada cien hogares se ubican en áreas urbanas, respectivamente (INE, 2011).

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



*Los jóvenes gozarán de amplias oportunidades de desarrollo.*

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

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

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

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

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

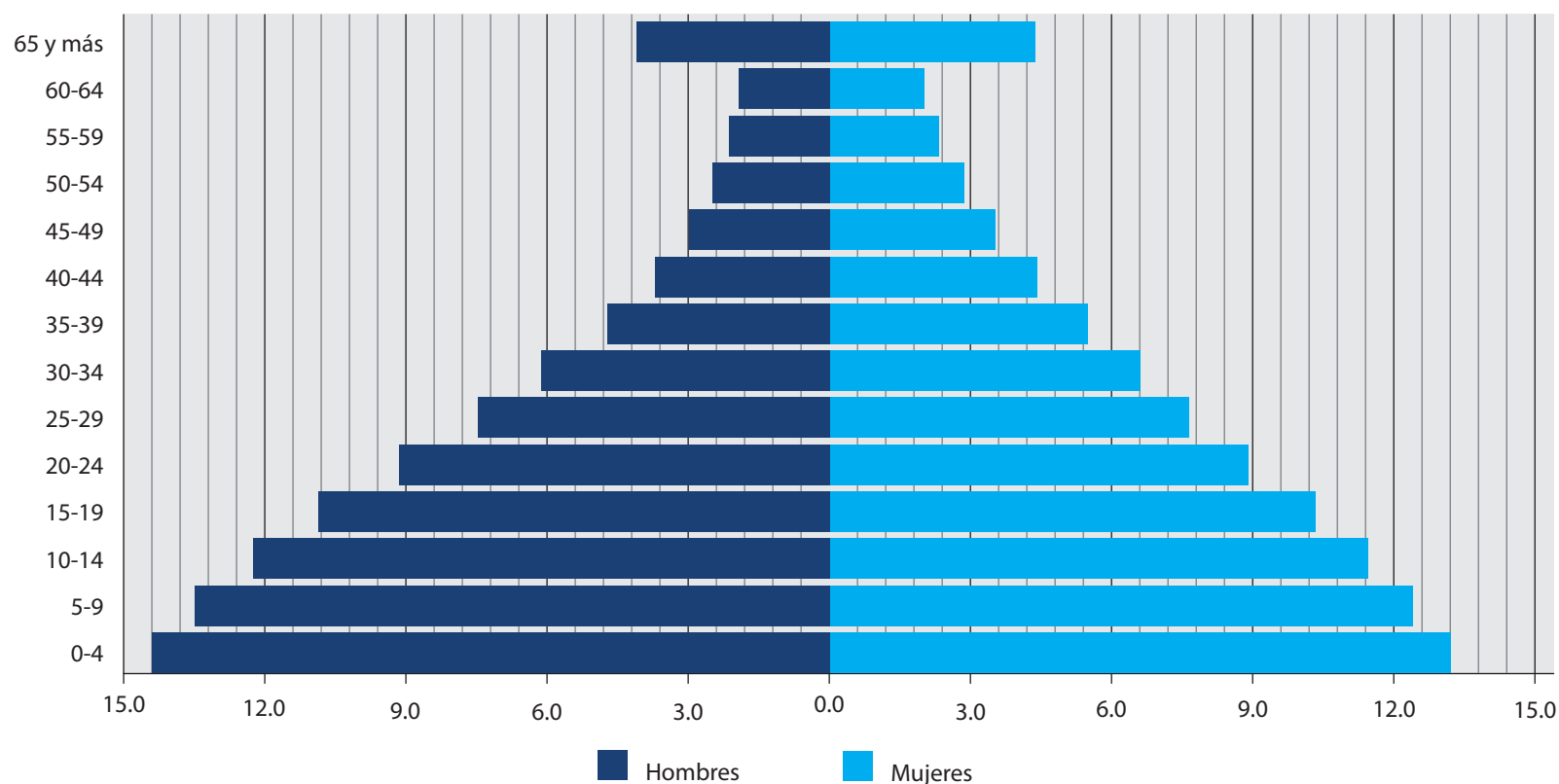
<sup>22</sup> El país cuenta con la *Ley de Desarrollo Social* desde el año 2001; la *Política de Desarrollo Social y Población* fue aprobada un año después. Desde entonces, Guatemala ha avanzado de manera importante en la institucionalización de acciones de política vinculadas con esta temática.

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

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

Gráfica 8

Distribución de la población según proyecciones del año 2013



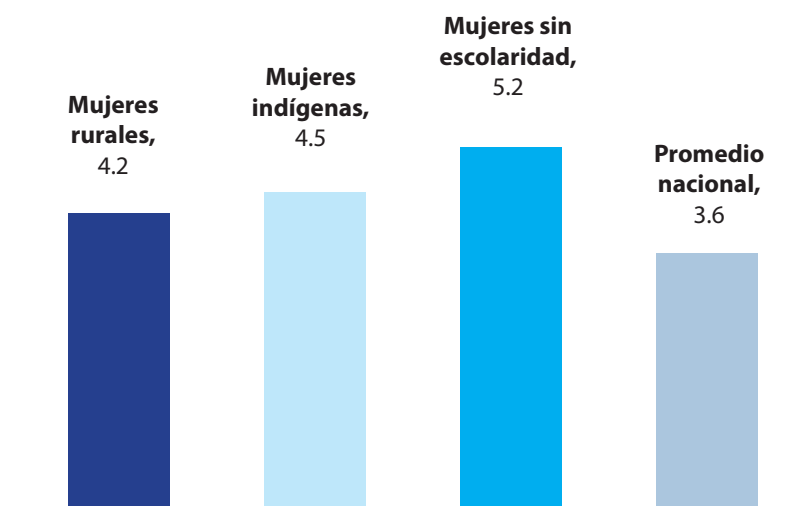
Fuente: Segeplán, con base en proyecciones del censo de 2002.

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

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

Gráfica 9

Tasa de fecundidad



Fuente: Ensmi 2008/2009.



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

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

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

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

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

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

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

Otra variable de la dinámica demográfica es el fenómeno migratorio. Guatemala es país de origen, tránsito y destino de migrantes. La mayoría de las personas que migra lo hace de manera indocumentada y, por ello, no existen registros adecuados al respecto. De acuerdo con datos del censo del año 2002, el 49% de inmigrantes<sup>26</sup> que llega a Guatemala es de origen centroamericano, y el 51% restante proviene de otras nacionalidades.

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

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

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

<sup>25</sup> Para datos estadísticos, véase eje Bienestar para la gente.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La estructuración de un sistema urbano nacional requiere la intervención de las instituciones públicas nacionales y, con mayor intensidad, la de los gobiernos locales como responsables directos de definir e implementar procesos de ordenamiento territorial, sostenibilidad ambiental, criterios de habitabilidad y estándares urbanos. Por ese motivo, el desafío es que las municipalidades cuenten con las capacidades transferidas<sup>28</sup> y propias que les permitan abordar coordinadamente, con las instituciones públicas, estos temas, tomando en cuenta también la necesidad de que la población participe de las decisiones, tenga acceso y disponga de los bienes y servicios que son competencia y función de los gobiernos locales.

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

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

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

<sup>29</sup> Propuesto como parte del eje Riqueza para todas y todos.

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

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

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

## El derecho a vivir una vida libre de pobreza como desafío

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## El desarrollo rural integral

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Prioridades estratégicas para la implementación del K'atun

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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