

---

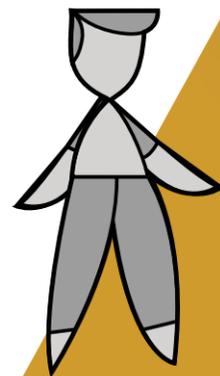
# Epílogo y recomendaciones

---

Informe Nacional  
de Desarrollo Humano

Capítulo

7



Los diversos territorios que componen Guatemala han experimentado profundos cambios en los últimos veinte años. Han sido transformaciones relevantes que muestran una sociedad dinámica que avanza y se adapta mientras continúa enfrentando problemas estructurales de larga data y desigualdades. La celeridad e importancia de estos procesos para el desarrollo humano del país es la primera gran conclusión de este informe.

El dinamismo que se observa en las regiones estratégicas del país es una demostración de la fortaleza de la sociedad diversa y multicultural que lo habita. Esta es una oportunidad que se debe aprovechar y potenciar.

Aunque las brechas municipales en desarrollo humano se redujeron desde el 2002, aún persisten en el país desigualdades significativas y niveles elevados de privaciones multidimensionales. El informe muestra, justamente, la diversidad de escenarios de desarrollo que existen en los municipios y territorios. En cada uno de ellos hay diferentes combinaciones de privaciones, además de trayectorias históricas específicas y particularidades socioculturales que deben tomarse en cuenta al momento de planificar y ejecutar políticas públicas. Esa diversidad local de contextos y oportunidades para el desarrollo humano es otra gran conclusión de la investigación.

Se trata de contextos que están asociados, por otra parte, a las afectaciones desiguales que tuvo la pandemia del COVID-19 y las maneras diferentes como se vivió y enfrentó en el país. Esa crisis reveló las limitaciones e inequidades estructurales de desarrollo existentes y, en algunos casos, las profundizó, como en lo relacionado con el acceso a la tecnología o con la economía del cuidado principalmente a cargo de las mujeres. Uno de los grandes retos de la futura política pública es mitigar el riesgo de

que esas desigualdades se profundicen en el mediano y largo plazo.

La crisis pandémica reforzó la urgente necesidad de continuar fortaleciendo los servicios públicos de salud y educación, de fortalecer el sistema de protección social. A su vez demostró la importancia de las capacidades para ejecutar eficazmente programas en diversos contextos sociales y territoriales. Hay una demanda de la ciudadanía para avanzar en esa dirección.

El informe también profundizó en el análisis de los factores que más están provocando esas transformaciones territoriales: la urbanización y los cambios en los espacios rurales; la aceleración de la movilidad humana y, en particular, de la migración hacia Estados Unidos; el impacto del cambio climático en las condiciones de vida y en la sostenibilidad de los ecosistemas; y los grandes desafíos que se deben encarar en el uso y acceso a los recursos naturales.

En todos esos aspectos hay señales de evoluciones sustantivas que deben ser entendidas y consideradas por todos los actores del desarrollo, de manera que contribuyan a innovaciones en los debates, las políticas y las acciones que apunten a acelerar el desarrollo humano sostenible de Guatemala, considerando, además, que el país tiene una oportunidad única de acelerar su crecimiento económico, de reducir la pobreza y de mejorar sustancialmente su desarrollo humano gracias a la existencia de un elevado bono demográfico en esta coyuntura.

A partir de estos análisis, se perfilan algunas recomendaciones para contribuir a enfrentar esos grandes desafíos. Las mismas se refieren a:

## 7.1

# Una oportunidad para acelerar el desarrollo humano y reducir la desigualdad estructural

### 1. Hacia una orientación renovada y acordada por todos los actores de desarrollo de las políticas con enfoque de desarrollo humano.

La pandemia demostró la necesidad de reducir con celeridad las significativas desigualdades en desarrollo humano que existen en el país como consecuencia de problemas de larga data. En los últimos años, marcados por la pandemia del COVID-19, se revelaron nuevas brechas socioeconómicas que pueden profundizar algunos de esos problemas. Durante la emergencia se fue reforzando la convicción social de que se precisa un esfuerzo nacional para acelerar el desarrollo humano y se visibilizaron las capacidades y limitaciones de la política pública para construir una nueva y mejor *normalidad* después de la crisis.

Existe una oportunidad para reflexionar y acordar una generación renovada de políticas públicas que no solo contribuyan a una superación de los problemas coyunturales, sino que avancen decisivamente en la resolución de las desigualdades estructurales en el país. Este esfuerzo debería aportar a una orientación de políticas públicas de largo plazo que pueda ser compartida por la mayoría de los sectores y actores de la vida nacional.

### 2. Más y mejores evidencias para acordar y ejecutar eficazmente las políticas.

Esas políticas y consensos sociales se construirán más fácilmente si se basan en evidencias sobre la situación social y económica de los ciudadanos a lo largo del territorio. Estas, como se vio ampliamente en este informe, no son homogéneas, sino muy diversas, por tanto, hay urgencia por reforzar la base informativa de las políticas públicas, en particular en su dimensión social y de conocimiento de los diversos tipos de desigualdades y carencias que existen en el país.

En esta investigación se evidenció el potencial de contar con estadísticas con alto grado de desagregación, para determinar las particularidades de desarrollo local. Esta es una línea de trabajo que debería profundizarse con datos municipales y territoriales más frecuentes, información más precisa sobre pobreza, nutrición y desigualdades de género o acerca de las situaciones específicas de los pueblos indígenas, jóvenes y grupos en condiciones de vulnerabilidad, como las personas con discapacidad. Esa información debería servir en todo el ciclo de la política pública como instrumento para el monitoreo, la identificación de lecciones aprendidas sobre base evaluativa y el diálogo y concreción de acuerdos de corto, medio y largo plazo, multiactor e interinstitucionales.

Los avances de la tecnología de recolección y procesamiento de datos podrían aportar instrumentos clave para una recolección más sistemática de estadísticas sociales y de desarrollo desagregadas a escala local y entre los grupos sociales priorizados.

- 3. Es necesaria una participación amplia de los distintos actores de desarrollo en este proceso de renovación de las políticas de desarrollo humano para que sean efectivas y sostenibles.** La dimensión de los desafíos nacionales precisa de acuerdos básicos y de una voluntad amplia de cooperar en función de un objetivo común. En esa tarea, la participación de los pueblos indígenas y de sus estructuras organizativas es imprescindible. De igual modo, las y los jóvenes y las mujeres deberían ejercer una participación efectiva, porque muchos de los problemas que se deben enfrentar les conciernen y los tienen como actores de los cambios.



## 7.2

# Ejes de una renovación y aceleración de las políticas públicas con enfoque de desarrollo humano

Una renovación de las políticas con enfoque de desarrollo humano que persiga una reducción sostenida de las brechas socioeconómicas debería apuntar, por lo menos, a tres grandes ámbitos: (i) a potenciar y ampliar las políticas sociales, (ii) a fortalecer un sistema de protección social que atienda los riesgos diferenciados que enfrenta la población, acorde a su ciclo de vida y (iii) a vincular las cuestiones sociales y de desigualdad con políticas económicas, entre ellas la fiscal, orientadas a generar un ambiente de estabilidad económica, un crecimiento económico robusto, amigable con el medio ambiente e inclusivo, que cree empleos dignos y oportunidades económicas, particularmente para los ciudadanos y sectores con menores ingresos. A grandes rasgos, eso podría implicar:

- 1. Perfilar una agenda potenciada de largo plazo de garantía de acceso universal, equitativo y con calidad a servicios de educación, salud, agua, saneamiento básico y tecnologías digitales.** A raíz de las lecciones globales, regionales y nacionales que la respuesta a la pandemia ha dejado, es necesario profundizar los esfuerzos para consolidar un piso mínimo de prestaciones y servicios sociales básicos para todos los ciudadanos, sin distinción.

En ese ámbito, hay líneas de trabajo y prioridades que se conocen y que ya eran sujetos de la acción del Estado antes de la crisis. Por ejemplo, en lo que se refiere al incremento de cobertura del nivel de educación secundaria o a la resolución de los graves déficits de acceso al agua, a los sistemas de saneamiento o electricidad en territorios rurales, o bien, al salto de calidad en los servicios educativos, por mencionar solo algunos de los más relevantes.

Esas cuestiones siguen siendo prioritarias, pero ahora deberían ser analizadas y acordadas a partir de las experiencias y necesidades que se vieron durante la pandemia, las cuales dejaron valiosas enseñanzas

para su ajuste o su posible reorientación. Hay, por otra parte, cuestiones que emergieron que afectarán las posibilidades de avanzar más rápido y que deben ser consideradas.

En este contexto, el aprovechamiento del bono demográfico es clave, por lo que se requiere poner en marcha mecanismos que faciliten una adecuada inserción al mercado laboral, la inversión en capital humano, estrategias dirigidas a los grupos más vulnerables de la juventud y continuar apoyando las acciones para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional.

Todos estos serían los elementos de conversaciones nacionales y territoriales y un diálogo sobre el relanzamiento y la renovación de la política social. Ya no es posible volver al escenario anterior a la pandemia, es necesario innovar.

## 2. **Sostener las acciones de prevención del COVID-19 y consolidar las capacidades en el sistema de salud.**

Aunque el nivel de contagio y mortalidad por el COVID-19 tiende a reducirse, la pandemia aún no se ha superado. Se precisa continuar con una acción permanente de prevención, de sostenimiento de la vacunación masiva y de fortalecimiento de las capacidades en los servicios de salud, para enfrentar cualquier nuevo escenario. Los avances de este periodo deben ser uno de los fundamentos de la acción futura para mejorar la prestación de servicios de salud en todo el territorio. Se recomienda, de igual modo, continuar priorizando la cobertura de servicios esenciales, especialmente la vacunación rutinaria de niños.

## 3. **Un nuevo reto educativo: reducir las desigualdades de aprendizaje.**

Pese a los esfuerzos de los gobiernos en todas las regiones del mundo por seguir brindando servicios de educación a distancia, hay evidencias de

que las diferencias en la calidad de aprendizaje que se acumularon en estos dos años son grandes entre estudiantes de diversas condiciones socioeconómicas y situaciones familiares. No todos están regresando a las aulas en las mismas condiciones, muchos retornan con un bagaje de conocimientos y experiencias educativas menor. Este desbalance es grave por sus efectos de largo plazo en las capacidades de esas personas.

Volver a las aulas en buenas condiciones es un paso muy importante y se está trabajando arduamente en ello. Pero, puede que no sea suficiente; se precisan acciones compensatorias fuertes e inversiones y estrategias específicas que atiendan el fenómeno de los rezagos en el aprendizaje. Los próximos dos o tres años serán determinantes para compensar las pérdidas.

El Ministerio de Educación ya está impulsando una estrategia de mejoramiento del aprendizaje, a partir de una evaluación de los niveles de preprimaria, primaria, básico y diversificado, permitiendo contar con una base de datos sobre el nivel de aprendizaje y las competencias de los estudiantes. A su vez, está promoviendo iniciativas orientadas al acompañamiento de estudios vía tutorías.

A la luz de las áreas en las que otros países están incursionando, estos esfuerzos se podrían incrementar con la implementación de programas específicos para nivelar el aprendizaje de contenidos básicos, como lectura y escritura, focalizados en escuelas situadas en territorios rurales o periurbanos de mayor pobreza o en estudiantes con hogares vulnerables; con la capacitación (actualización) de maestros para brindar apoyo adecuado para esa nivelación; con ajustes en la organización de actividades escolares, para facilitarlas, y adecuaciones en las infraestructuras escolares. La innovación y adaptaciones que en el

marco de la respuesta a la pandemia COVID 19 se impulsaron en materia tecnológica, pedagógica y metodológica enriquecerán el proceso educativo en el futuro.

La educación inicial para niños y niñas entre 0 y 4 años es una de las dimensiones que se tiene que priorizar para tratar las desigualdades en aprendizaje de raíz. En ese sentido, la experiencia del programa "Acompañame a crecer" es relevante en la medida que tiene un diseño de base comunitaria y una metodología pedagógica específica que permite un rápido aumento de su cobertura y escala. Su articulación en torno a Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil Integral (CECODII) facilita además una articulación de diferentes servicios de entidades públicas para ese grupo de edad en un nivel comunitario o local.

## 4. **Fortalecer un sistema de protección social integral.**

El objetivo de este tipo de políticas es asistir y apoyar a las personas y a los hogares que enfrentan algún riesgo que pueda deteriorar sus condiciones de vida (socioeconómico, ambiental, educativo, etc.) y sus posibilidades de recuperarse. Esos riesgos pueden ser diversos, varían según el tipo de hogares o las características de las personas, o de acuerdo con las especificidades del territorio o segmento social.

En Guatemala, el MIDES realiza transferencias monetarias a través de varios programas<sup>1</sup>. Durante la pandemia, algunos de ellos se amplificaron y aumentaron su cobertura, dejando experiencias valiosas. Es el caso del programa Bono Familia, que se ajusta a la definición de ingreso básico temporal y que permitió compensar la pérdida de medios de vida de la población guatemalteca en situación de extrema pobreza en el momento inicial de impacto de la pandemia.

El objetivo a mediano plazo debería ser contar con un sistema integral (contributivo y no contributivo) y coherente de protección social que optimice el uso de los recursos y considere las necesidades diferentes de las personas, particularmente de aquellas en condición de vulnerabilidad, atendiendo las distintas etapas de la vida. Eso implica vincular las prestaciones de salud, las políticas de asistencia social —que incluyen esquemas de transferencias monetarias y no monetarias— y los esquemas tradicionales de seguridad social. Es una tarea amplia de largo plazo, en la que los avances iniciales deben ser profundizados y sostenidos en el tiempo.

Uno de los esfuerzos más importantes tiene que ver con contar con un panorama de los diversos programas, financiamientos y esquemas de protección social que ya existen. Sería necesario tener información de las instituciones que las gestionan y que incorporen cada vez más metodologías de costeo por resultados en sus intervenciones, para contar con una base de datos sistematizada de los abordajes, logros y brechas de atención desde una perspectiva multisectorial e integral.

También es necesario experimentar con instrumentos que aseguren el principio de no discriminación en el acceso a sus prestaciones y que afinen la identificación de las personas o familias que las reciben. La construcción de un Registro Social de Hogares, a partir de las lecciones aprendidas de iniciativas piloto como la que se está impulsando desde MIDES, podría ser un pilar fundamental de ese nuevo sistema. Ese instrumento contribuiría a una selección más eficaz de las familias o personas elegibles para diferentes programas. Esa información podría, de igual modo, ayudar a afinar los apoyos específicos que requiere cada individuo, los cuales sabemos que no siempre son similares.

Disponer de estos instrumentos puede alentar nuevas discusiones de política pública que no estén centradas únicamente en compensar el ingreso de los hogares, sino en atender sus condiciones específicas de vulnerabilidad (en salud, educación, vivienda u otros) o de privaciones de pobreza multidimensional. A través de herramientas para la transparencia de datos y de impactos de la actual política social se podría involucrar a más actores sociales en su renovación.

En el mediano plazo, la dimensión de atención social a situaciones de vulnerabilidad de corto plazo debería vincularse con mecanismos de seguridad social de largo plazo. Eso implica entender los problemas que plantea la elevada informalidad del mercado de trabajo y las maneras para tratarla desde la perspectiva de la protección de los trabajadores ante eventos adversos.

**5. Continuar los esfuerzos de la lucha contra la desnutrición, en especial en niños menores de cinco años, mujeres y poblaciones indígenas.** Muchos gobiernos han impulsado estrategias orientadas hacia la reducción de ese flagelo, lo cual demuestra que hay una conciencia de todos los guatemaltecos de la necesidad de superarlo. Sin embargo, la falta de una política pública sostenida e integral ha limitado la consecución de los resultados esperados. Desde 2020 se está impulsando una Gran Cruzada Nacional por la Nutrición que tiene ese propósito. Diversas instituciones públicas han estado trabajando, bajo la coordinación de la SESAN, en instrumentos para recopilar información sobre acciones y posibles aportes de los diferentes actores, introduciendo herramientas de identificación de cuellos de botella y de costeo por resultado, determinando brechas de financiamiento y promoviendo el

diálogo para movilizar esfuerzos y consolidar alianzas para asegurar la sostenibilidad de la estrategia. Esta labor es una cuestión fundamental del desarrollo humano del país, en la cual es necesario continuar articulando a los actores diversos del Estado, la sociedad civil, el sector privado y la cooperación internacional, con una visión de largo plazo.

**6. Empleo y oportunidades económicas para reducir la desigualdad.** Un pilar de una acción decisiva para reducir la desigualdad tiene que ver con la generación de oportunidades económicas y empleos de calidad, en particular para los sectores que tienen menores ingresos. La baja productividad e informalidad de los sectores en los que se concentra la mayor parte del empleo es un desafío estructural que se debe enfrentar con una mejor articulación entre la política económica y social.

Existe una agenda amplia relacionada con la superación de barreras estructurales que dificultan el aumento de la productividad y la capacidad de resistencia ante choques económicos, sobre todo entre las pequeñas y medianas empresas, como el acceso a financiamiento, su capacidad para ampliar sus mercados, los incentivos para su formalización, la necesidad de inversiones en innovación tecnológica y la digitalización o la simplificación de las cargas regulatorias. Diferentes iniciativas se han venido impulsando desde MINECO y de manera interinstitucional, como es el caso de programas estratégicos para el desarrollo de la micro, pequeñas y medianas empresas, el fomento y desarrollo de la actividad exportadora y de maquila, y el plan Guatemala no se Detiene, entre otras.

Sin embargo, la dimensión de las desigualdades territoriales y sectoriales así como la gran heterogeneidad del tejido productivo

sugieren que ese paquete de políticas tradicionales debe estar acompañado de un impulso renovado de mejora de los servicios educativos orientados a la empleabilidad y al emprendimiento, como es el caso de la Ruta del Emprendedor (que busca alianzas con sectores públicos y de cooperación para fortalecer y estructurar la base del ecosistema de emprendimiento); de resolución de las brechas de infraestructura existentes (vial, aduanera, productiva, energía y agua, entre otros); de acuerdos sobre una gobernanza de los recursos naturales que aporte estabilidad y certidumbre a todos los actores económicos y sociales; de una mayor presencia del Estado en el territorio y del fortalecimiento de la gobernabilidad local.

En síntesis, las posibilidades de diversificar las economías locales, urbanas y rurales, y de aumentar la productividad pasan por prestar mayor atención a los aspectos sociales e institucionales del entorno socio-territorial en el cual se desarrollan las actividades económicas. Por otra parte, el crecimiento económico y el empleo de calidad pasan por valorizar y potenciar las actividades productivas y económicas ya existentes en los territorios y apoyar otras nuevas que tengan potencial de desarrollo. Es crucial que los actores públicos, privados y de la sociedad civil, establezcan mecanismos efectivos para dialogar, coordinar y establecer alianzas para superar esas barreras estructurales.

**7. Las desigualdades de género y la política sobre el cuidado.** La pandemia reveló los graves problemas que enfrentan las mujeres para acceder a empleos de calidad, a la protección social y para el mantenimiento de las actividades productivas en una situación adversa. Por otro lado, las mujeres en situación de pobreza se vieron más afectadas, no solamente por el aumento del trabajo de cuidados y la pérdida de ingresos, sobre todo cuando trabajaban en el sector informal de la economía, sino también por las propias condiciones materiales de infraestructura en sus hogares, barrios y comunidades y el acceso a servicios esenciales, entre otros factores más. Aunado a ello, las normas sociales y los patrones culturales que imponen los roles de mujeres y hombres fueron factores determinantes en el incremento de la violencia contra las mujeres en todas sus manifestaciones (físicas y psicológicas, por ejemplo). Esos son algunos de los impactos que se experimentaron durante el COVID-19.

Para una recuperación económica equitativa se precisa de medidas anticíclicas sensibles al género para la estimulación económica, la protección del empleo, la protección social y los servicios, y el mantenimiento de la actividad productiva. Garantizar la universalidad de las políticas de protección social y acceso a los servicios básicos (políticas

fiscales, monetarias, empleo activo, de cuidados, protección social y acceso a servicios de atención a la violencia contra las mujeres) son algunas medidas que podrían revertir esos impactos.

La igualdad de género puede también avanzar con políticas de ingresos y gastos sensibles al género. Las mujeres suelen trabajar en sectores precarios e invisibles de la economía informal (por ejemplo, como trabajadoras domésticas o a domicilio), por tanto, el diseño de intervenciones debería incluir un análisis sistemático de las implicaciones diferenciadas para hombres y mujeres en materia de ingresos fiscales y presupuestos. Se podría, por ejemplo, garantizar que las políticas de empleo y de protección social promovidas para el sector formal se extiendan a los y las trabajadores informales, en general, y a las trabajadoras domésticas remuneradas, en particular.

El gasto público debe, de igual modo, responder a esas necesidades con mayor inversión en la economía del cuidado, que pueda generar dividendos al incentivar la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, la mejora de sus capacidades técnicas o profesionales, la protección social y la creación de empleos decentes en el sector de los cuidados remunerados.

Esas medidas incluyentes deberían abordar las políticas de protección social, asegurando transferencias de recursos, subsidios y pensiones, y establecer garantías de seguridad social a la población en mayor riesgo de vulnerabilidad con enfoque interseccional para las personas adultas mayores, los y las trabajadoras informales, los y las trabajadoras domésticas, entre otros.

**8. Estrategias de inclusión digital.** El acceso a las tecnologías digitales es un determinante fundamental del bienestar; es una dimensión en la que hay grandes brechas. Se sugiere trabajar en una estrategia ambiciosa para reducirlas. Ello podría requerir inversiones y acciones para mejorar las infraestructuras de conectividad tecnológica, pero acompañadas por regulaciones sobre los costos de estos servicios de manera a asegurar su accesibilidad; por incentivos para la construcción de plataformas de servicios digitales de fácil uso (en educación, servicios financieros, prestaciones públicas, etc.) y por el aumento de las habilidades de las personas para usarlas y aprovecharlas. Debido a sus características, es un ámbito en el que se requerirán novedosas alianzas público-privadas e interacciones innovadoras entre las políticas educativa, tecnológica y de competitividad.



**9. Financiamiento para acelerar el desarrollo humano.** Los requerimientos para satisfacer una agenda de desarrollo tan compleja son de grandes dimensiones en un contexto en que la administración pública tiene recursos limitados. Para ello, es necesario continuar con el esfuerzo de incrementar más la recaudación tributaria, innovando en los mecanismos de recaudación, estableciendo medidas contra la evasión fiscal y ampliando la base impositiva. También es importante mejorar la eficiencia del gasto, continuar avanzando en el fortalecimiento de la planificación plurianual para coadyuvar en una gestión financiera eficiente y coherente, que preserve la sostenibilidad fiscal y fortalezca la provisión de bienes y servicios para la población en situación de pobreza del país, en un horizonte de mediano y largo plazo y frente a eventos inciertos.

De esa manera, se puede impulsar desde una perspectiva de mediano plazo la inversión pública en infraestructura social y productiva, priorizando proyectos para fortalecer la competitividad y para aprovechar el bono demográfico, en un entorno de adecuada inserción laboral. Esos son elementos esenciales para apoyar un crecimiento inclusivo que promueva la generación de riqueza a la vez que cierra brechas de desigualdad.

En una visión estratégica, es conveniente continuar con los esfuerzos para consolidar una gestión de riesgos integral con el propósito de comprender los riesgos (incluidos los relacionados con el cambio climático o con cuestiones sanitarias) a los que están expuestas las finanzas públicas para mejorar la respuesta de la política fiscal y adoptar estrategias para gestionarlas apropiadamente; de igual manera, se precisa dialogar sobre la posibilidad de ampliar la base impositiva.

Es también deseable continuar aprovechando las recientes innovaciones digitales que han mejorado la transparencia y rendición de cuentas de los mecanismos de financiación y gasto en políticas y protección social. Por ejemplo, el Ministerio de Finanzas Públicas implementó nuevos portales de transparencia enfocados en préstamos externos, fideicomisos, gestión delegada a organizaciones no gubernamentales (ONG) y transparencia presupuestaria, instrumentos que permiten conocer el uso de los recursos públicos.

Por otra parte, el financiamiento para el desarrollo no solo proviene de las finanzas públicas, el sector privado juega un papel relevante mediante sus inversiones, así como en su contribución a la inversión en bienes públicos a través de alianza público-privadas.

## 7.3 Fortalecer el enfoque territorial del desarrollo humano

El despliegue en el territorio de las políticas es determinante para su éxito. La mayoría requieren de un fuerte involucramiento de todos los sectores de la sociedad y de los distintos niveles de gobierno y una gran capacidad para tomar en cuenta la diversidad de escenarios de desarrollo humano existentes en el país. Es decir, se precisa un fortalecimiento del enfoque territorial de las acciones de desarrollo.

Se trata de que las políticas públicas se diseñen y ejecuten de manera concertada y articulada desde y para los territorios, considerando las orientaciones estratégicas nacionales. Se busca captar las aspiraciones y necesidades de los actores del territorio, las potencialidades y los activos de cada lugar, y, sobre todo, articular las capacidades, los conocimientos y recursos de todos ellos en función de los objetivos de desarrollo humano. Eso implica realizar articulaciones entre instituciones estatales, sociedad civil, sector privado, academia, entre diferentes niveles de gobierno territorial y entre sectores y entidades del gobierno central. De esa manera, se considera la heterogeneidad de contextos locales.

Guatemala cuenta con un esquema de descentralización de su política pública que tiene su fundamento en un sistema de planificación integral que se implementa mediante un sistema de consejos de desarrollo (SISCODE) que tienen como propósito facilitar la participación y articulación de los actores del desarrollo en

cada nivel. Este espacio de toma de decisiones, establecido en 2002, busca promover la participación colaborativa entre ciudadanía y gobierno en el ámbito territorial tomando “en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe en la nación guatemalteca”<sup>2</sup> para dialogar, negociar y articular las demandas ciudadanas con la oferta y los recursos institucionales.

Complementariamente, existen normativas, instrumentos y protocolos regidos por la SEGEPLAN, que vinculan ese sistema con la planificación sectorial e institucional y la formulación de políticas públicas en el nivel central. Esta arquitectura está sostenida por un marco legal y normativo y una larga y rica experiencia de aplicación (ver recuadro 7.1 acerca de los avances del sistema de planificación).

Pensando en los nuevos retos del país, el objetivo debería ser revitalizar y optimizar el funcionamiento de esos sistemas, fortalecer a los actores que participan en ellos y experimentar con articulaciones e iniciativas territoriales innovadoras que muestren que se pueden lograr avances y resultados relevantes.

### Recuadro 7.1

**La planificación, un instrumento clave para acelerar el desarrollo integral en Guatemala**

Los orígenes de la planificación en Guatemala datan de 1944, teniendo durante su trayectoria diferentes enfoques y orientaciones. Entre 1982 y 1996, la planificación fue fortaleciendo su protagonismo en las agendas o lineamientos de gobierno y evolucionando desde un enfoque nacional con énfasis en la dimensión económica hacia una perspectiva multidisciplinaria que presta mayor atención a la dimensión territorial del desarrollo, lo que llevó a la formulación de planes de determinadas regiones. (K’atun, Segeplan, 2014, pp. 35-36).

A partir de 2014, SEGEPLAN ha venido realizando una serie de transformaciones que han marcado la ruta para la formulación de planes de manera más integral: se incorporó el enfoque de gestión por resultados en la planificación de las instituciones y gobiernos locales; se actualizaron los Planes de Desarrollo Municipal aplicando metodologías que privilegian el ordenamiento territorial; se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo K’atun Nuestra Guatemala 2032 y se integró la Agenda Internacional de Desarrollo (Segeplan, PEI 2021-2025).

Los procesos de planificación aumentaron su relevancia, principalmente por los siguientes hitos: i) se retomaron los

contenidos de los Acuerdos de Paz firmados en 1996; ii) se incrementó la participación ciudadana en los procesos de planificación que requieren nuevos modelos de diálogo y búsqueda de consensos, y iii) se trabajó en el reposicionamiento del Sistema Nacional de Planificación, de manera que promueva la coherencia, la articulación y la interrelación de las políticas del Estado con las prioridades del país y con el SISCODE, para lograr el desarrollo sostenible.

Dos de los desafíos más importantes en el tema de la planificación lo constituyen, por un lado, la armonización y/o vinculación del plan, presupuesto y resultados y, por el otro lado, la coordinación y articulación como elementos esenciales para alcanzar la eficacia y eficiencia de las acciones del Estado.

SEGEPLAN viene realizando esfuerzos significativos para activar diversas metodologías, enfoques e instrumentos de planificación. En los años recientes ha liderado tres procesos de trascendencia nacional: i) la construcción del Plan Nacional de Desarrollo K’atun, Nuestra Guatemala 2032, formulado participativamente en el seno de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; ii) la promoción de los planes de desarrollo municipal y ordenamiento territorial, logrando que el 86 % de los municipios (294) cuente con dicho instrumento aprobado en su fase III, y iii) por mandato del CONADUR, ha liderado el proceso de apropiación nacional de la Agenda

## 2030 y su alineación al Plan Nacional de Desarrollo.

Esta nueva perspectiva del Sistema Nacional de Planificación articulada al SISCODE permite materializar las demandas de la población bajo un enfoque de gestión por resultados y, a su vez, promueve la creación de sinergias a través de un abordaje multi-sectorial, integral y multidimensional. Aún hay mucho por hacer, especialmente respecto a la cobertura territorial de la institucionalidad del Estado y el mejoramiento de la calidad de sus servicios, por lo que el fortalecimiento de este modelo de planificación debe propiciar la ampliación de la participación ciudadana con énfasis en jóvenes, mujeres y pueblos indígenas, para conjugar y coordinar los esfuerzos plurales y diversos que la sociedad está requiriendo en función de las brechas socioeconómicas, ambientales y políticas. De igual modo, se precisa aumentar la comunicación del alcance de los resultados de la planificación, materializado en mejores niveles de desarrollo humano y el uso sostenible y equilibrado del territorio.

Fuente: elaboración propia con base en información del Gobierno de Guatemala.

### 1. Revitalizar el Sistema de Consejos de Desarrollo y sus articulaciones con la planificación, el diseño y la ejecución de políticas públicas nacionales.

En sus años de funcionamiento, el SISCODE ha tenido un crecimiento gradual en su funcionalidad y desempeño, incidiendo en la transformación de las relaciones intergubernamentales territoriales y coadyuvando en mejorar la planificación y programación de recursos públicos hacia las prioridades nacionales y locales (ver recuadro 7.1). Sin embargo, hay ciertas limitaciones que se deben superar, a la luz de las nuevas prioridades de la acción pública y de las dinámicas territoriales. Se podría avanzar en:

A. La revitalización de la función planificadora y de articulación de actores locales que cumplen los Consejos de Desarrollo, a veces demasiado concentrados en la priorización de proyectos y fondos. Esa tarea fundamental podría ser fortalecida con nuevos instrumentos e iniciativas a implementarse, en primera instancia, en los Consejos Departamentales y en los Consejos Regionales.

En estos últimos años, se están realizando esfuerzos importantes para promover la participación efectiva, la coordinación multinivel y la mejora de la capacidad de atención a las demandas ciudadanas a través de los diálogos de alto nivel por parte del Gobierno en los territorios. En esa línea, sería deseable continuar incentivando el desarrollo de nuevos espacios y oportunidades para el diálogo entre las representaciones territoriales de los Consejos con autoridades y funcionarios del Gobierno central en torno a cuestiones e intervenciones relevantes para el desarrollo local. Es vital intensificar las relaciones y los debates sustantivos en esos espacios.

B. Para hacer efectiva su participación en las decisiones, se debe procurar la armonización de las concepciones de desarrollo a lo interno del SISCODE con las visiones y concepciones de los pueblos indígenas<sup>3</sup>. Esta es otra razón para fortalecer las tareas de discusión y planificación del desarrollo local de los Consejos.

C. La asignación de recursos en los Consejos con base en evidencias e indicadores objetivos relacionados con los desafíos del desarrollo puede coadyuvar en mejorar la calidad del gasto y facilitar la rendición de cuentas. Se requiere reforzar las capacidades para realizar una gestión por resultados con instrumentos de monitoreo y evaluación, debido a que uno de los cuellos de botella del sistema son los problemas en la ejecución financiera de los recursos que se asignan.

D. Se sugiere ampliar las capacidades de los integrantes de los órganos de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural (COCODE), de manera que la participación de algunos grupos de población en el seno de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural (COMUDE) sea representativa e informada. De manera general, habría que ampliar y reforzar las condiciones para la participación de jóvenes, mujeres y otros grupos en situación de vulnerabilidad.

### 2. Gobiernos municipales y descentralización.

La descentralización es un proceso de reconfiguración estructural del Estado que se ha venido impulsando en Guatemala desde hace varias décadas. Este proceso se ha ido interiorizando en los territorios; sin embargo, todavía requiere de un acompañamiento para fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales y promover un diálogo multinivel para mejorar la gobernabilidad local.

Se sugiere avanzar en la actualización de los criterios y umbrales de las competencias municipales, a través de un proceso participativo y concertado. Esto promovería un diálogo y una concertación respecto a una transferencia de competencias y recursos que coadyuve en el aseguramiento de los recursos para las prioridades de desarrollo humano a nivel local.

La asignación de más responsabilidades y recursos debería también estar acompañada de un esfuerzo para mejorar a nivel local las capacidades de planificación, la promoción de la participación y canalización de la demanda ciudadana, la coordinación intersectorial, el incremento de ingresos propios, la gestión eficiente de la prestación de servicios públicos y el manejo administrativo. Es particularmente crítico fortalecer los mecanismos de transparencia, la gestión financiera, la rendición de cuentas, la auditoría social y el acceso a la información pública.

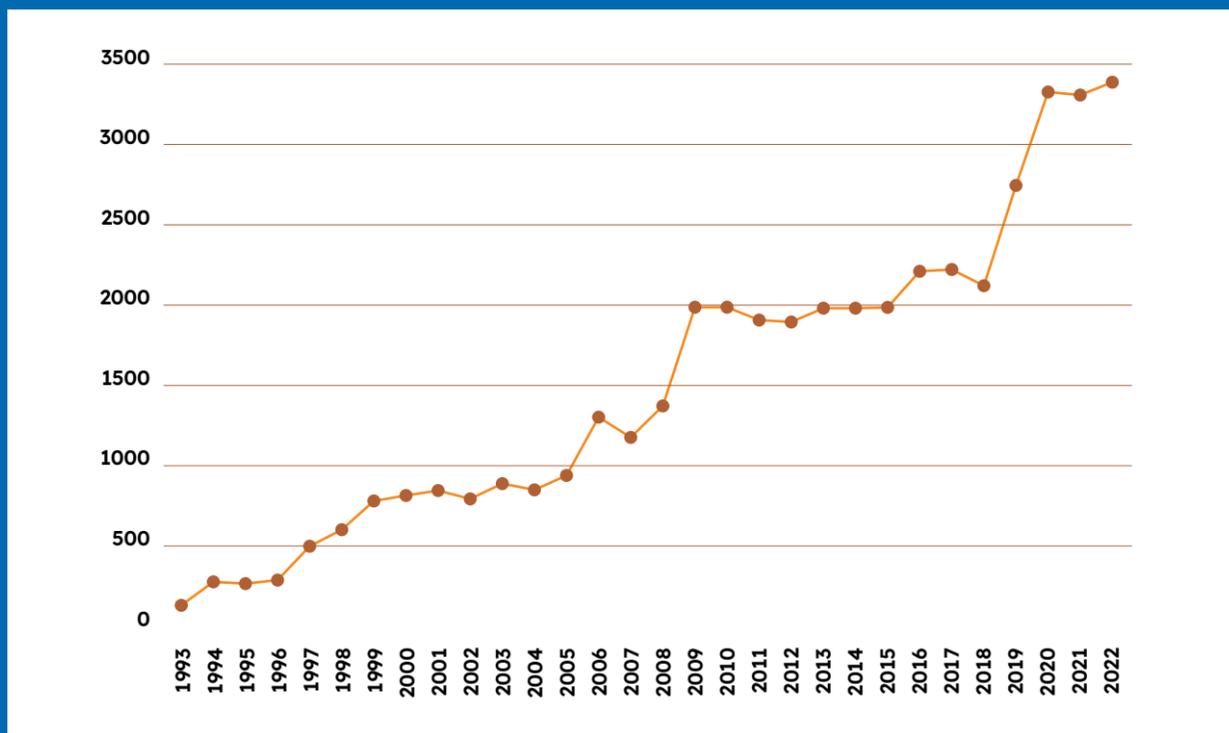
Sería importante que los Gobiernos municipales cuenten con capacidades para el análisis de información sobre el territorio y así hacer diagnósticos y evaluaciones que sirvan de insumos para orientar sus instrumentos de política pública. La adecuación de los sistemas de información pública para esas funciones debería ser una prioridad.

Eso implica, de igual modo, robustecer las capacidades, las habilidades y los instrumentos de las autoridades, funcionarios y personal técnico municipal, de manera que se creen condiciones para un traspaso efectivo de conocimientos, responsabilidades y recursos a esos gobiernos subnacionales. Para ello se requiere profesionalizar a los servidores públicos que se desempeñan en los Gobiernos locales y establecer mecanismos transparentes de reclutamiento y manejo de personal calificado para esas funciones, basados en criterios meritocráticos.

### Recuadro 7.2 El fortalecimiento del SISCODE

Como se argumenta en el informe, el fortalecimiento del Sistema de Consejos de Desarrollo (SISCODE) es uno de los pilares de la territorialización de las políticas e inversiones públicas. De hecho, a lo largo de los años se ha aumentado gradualmente la asignación de recursos públicos para el desarrollo de los territorios mediante estos Consejos. En 1993, se les asignó Q. 20 789 998, monto que aumentó hasta Q. 3 199 613 122 en 2021. Después de mantenerse relativamente estable entre 2009 y 2018, esa asignación aumentó en 31% entre 2019 y 2020, y en 22% entre 2020 y 2021 (ver gráfico adjunto). Por otra parte, de acuerdo con el punto resolutivo del CONADUR 03-2021, los

programas y proyectos deberán estar priorizados en función a las tipologías de agua, saneamiento, salud, educación e infraestructura de fomento para la producción. El CODEDE (Consejos Departamentales de Desarrollo) deberá verificar que los COMUDE (Consejos Municipales de Desarrollo) cumplan con dichas tipologías y asegurarse que no excedan el 20% del techo presupuestario que se le asigna a cada municipio en la tipología de infraestructura. Dicha reorientación de la inversión es un avance significativo en la mejora de la calidad del gasto de los recursos del SISCODE, acción que debería reforzarse. De igual manera, se está trabajando en fortalecer los mecanismos de control, transparencia y orden por medio de instrumentos como el Sistema Nacional de Inversión Pública.



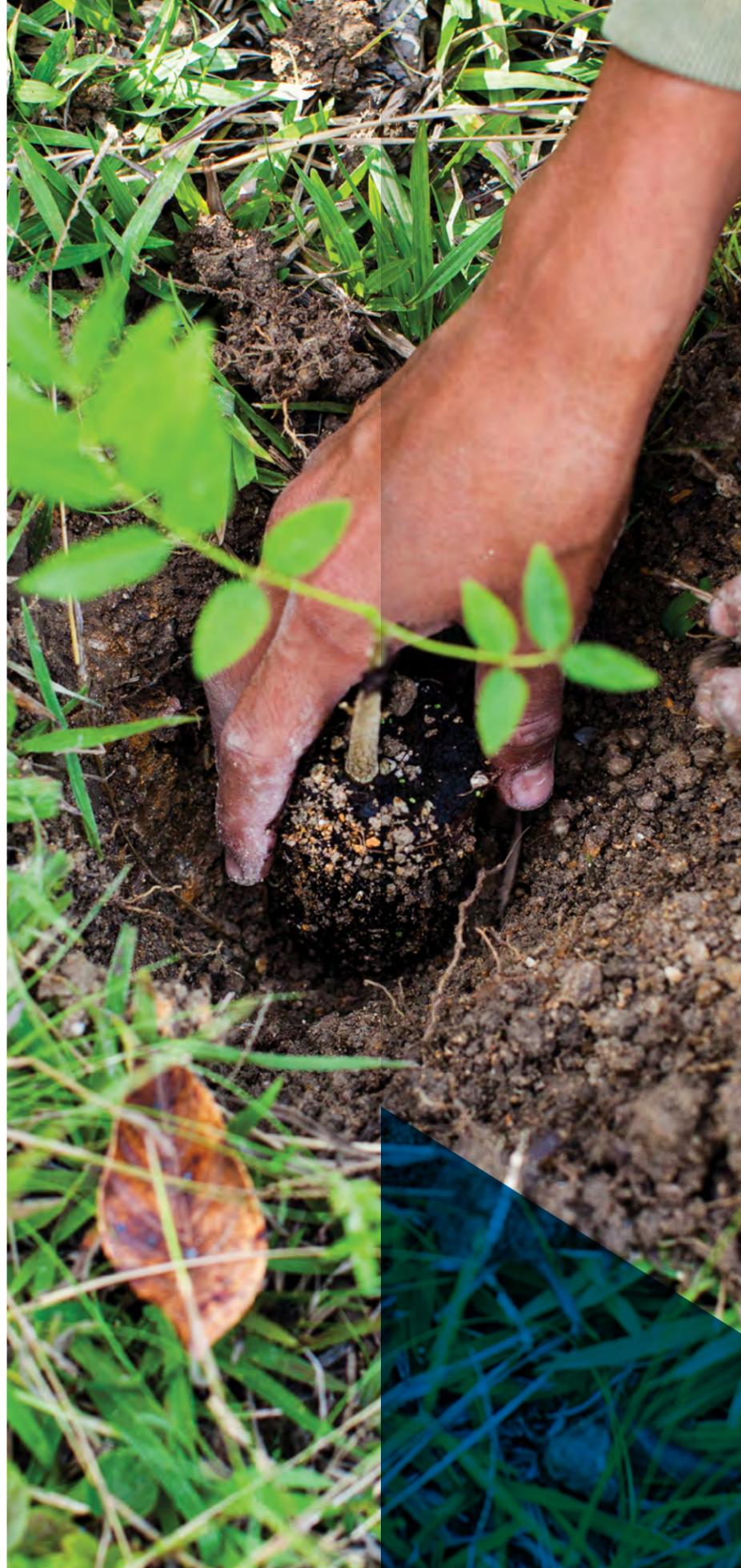
**3. Incentivos e innovación para reforzar la territorialización de las políticas y acciones del gobierno central.** Aunque existe un sistema de territorialización de la política pública, la lógica de acción de las entidades del Gobierno central siempre tiene un enfoque sectorial, en el que predominan las lógicas de programación financiera. Se sugiere profundizar y ampliar iniciativas y abordajes en las diversas instituciones del Estado, como las impulsadas, por ejemplo, en el marco de las políticas y acciones relacionadas con la nutrición y la seguridad alimentaria (ver recuadro 7.3) o con el desarrollo rural integral, en las que la consideración de visiones holísticas y de coordinación multi-sectorial es fundamental.

Es importante, de igual modo, continuar y ampliar la agenda de intensificación del diálogo y el relacionamiento entre autoridades de los diversos niveles de gobierno y el trabajo multisectorial en cuestiones e intervenciones concretas. Eso puede implicar revitalizar espacios y funciones del propio SISCODE, en los que se profundicen estos relacionamientos, o crear nuevos momentos y espacios de diálogo sustantivo entre autoridades locales y Gobierno central, vinculados a decisiones de política pública o sobre sus instrumentos específicos.

**4. Ampliar la participación ciudadana y las articulaciones sociales para tratar los retos del territorio.** Para una revitalización de un enfoque territorial del desarrollo humano se precisa un involucramiento activo de los diferentes sectores representativos del territorio. En particular, de aquellos que están en situación o condiciones de vulnerabilidad, de manera que sus voces y opiniones sean consideradas. Dada la conformación histórica de la sociedad guatemalteca y el alto porcentaje de la población que se autoidentifica como perteneciente a los pueblos indígenas, su participación es imprescindible.

Eso se consigue consolidando los espacios ya establecidos en el SISCODE, pero también experimentando con otros que sean útiles para resolver problemáticas prioritarias, un esfuerzo que debería estar acompañado del fortalecimiento de espacios participativos y colaborativos entre administración pública-sociedad, del acceso a la información pública y de la disposición de la ciudadanía y las dirigencias de las organizaciones locales o territoriales llamadas a participar en esos esfuerzos.

**5. Ordenamiento territorial, diálogo y construcción de nuevas alianzas territoriales para el desarrollo humano.** En el informe se muestra que varios de los problemas sustanciales de la nación deben ser entendidos y tratados desde una perspectiva territorial que, a veces,



excede las jurisdicciones de municipios, departamentos y regiones. En múltiples ocasiones, los problemas involucran a muchas de esas jurisdicciones y requieren de alianzas y trabajos mancomunados para resolverse. El SISCODE es una primera respuesta a esa necesidad, pero a veces se requiere buscar e incentivar nuevos espacios territoriales de cooperación y articulación de esfuerzos.

Como se verá en el caso de la gestión de recursos naturales, es necesario planificar y generar directrices para el ordenamiento territorial en espacios más amplios, no únicamente para racionalizar el uso de activos ambientales valiosos, sino también para prevenir el conflicto y mejorar la gobernabilidad. Hay valiosas iniciativas en ese ámbito, como el esfuerzo de SEGEPLAN para avanzar en la planificación regional, la puesta en marcha de planes de manejo de cuencas, el ordenamiento territorial en áreas protegidas o las experiencias de las mancomunidades.

Hay que incentivar esas iniciativas en coordinación con las estructuras de gobierno para identificar metodologías y prácticas que promuevan alianzas territoriales entre instancias y actores locales que comparten un problema o reto común, o que tengan algunas similitudes u homogeneidades económicas, sociales, ambientales o culturales.

Las **mancomunidades** son un ejemplo valioso de esas lógicas. Se recomienda fortalecerlas ampliando sus capacidades. Eso implica reforzar sus habilidades de planificación y generación de información socioeconómica y territorial ordenada, actualizada y sistemática intermunicipal, además de reforzar su relacionamiento y diálogo con otros actores, como las comunidades, la iniciativa privada o la cooperación internacional.

**6. La generación de información territorial: un reto transversal.** Como ya se dijo, para muchos de los desafíos anteriormente propuestos, se requiere de una base de información social y económica bastante desagregada y actualizada. Es urgente desarrollar instrumentos, no únicamente para los indicadores tradicionales de pobreza o indicadores sociales, sino para entender fenómenos como la movilidad humana, el manejo de los recursos naturales o la conflictividad territorial, además de aumentar las habilidades de los actores locales para usarlos en sus decisiones, así como un monitoreo y evaluación permanentes de la acción pública.

## 7.4 Urbanización, movilidad humana, medio ambiente y recursos naturales: una agenda urgente

En el informe se resaltan varios fenómenos que están transformando perdurablemente las condiciones y oportunidades para el desarrollo humano en los territorios, que requieren líneas de acción específicas:

**1. Acompañar la urbanización y la consolidación de ciudades intermedias.** El informe confirmó las tendencias previstas en el Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032, que proyectaba que la urbanización y el crecimiento de las ciudades intermedias iban a ser un rasgo relevante del desarrollo futuro del país. Para que sus impactos en el desarrollo humano sean positivos se precisa responder a sus necesidades de servicios, mejora de infraestructuras, regulación del uso de la tierra, seguridad ciudadana y prevención contra las violencias, preservación de los ecosistemas, entre otros. Específicamente, se sugiere:

A. Concertar lineamientos de una política o estrategia que atienda las necesidades específicas de articulación de la acción pública en entornos predominantemente urbanos y en ciudades intermedias. En los próximos años, se requerirán inversiones e intervenciones de planificación territorial significativas para acompañar su expansión.

B. Los problemas de la urbanización trascienden frecuentemente las jurisdicciones de muchos municipios. Hay necesidad de mancomunidades u otros esquemas de cooperación entre municipios urbanos en la planificación, el ordenamiento territorial y la gestión coordinada de temas de desechos sólidos y aguas residuales, la infraestructura hídrica y muchos otros. Esto requiere renovar instrumentos y metodologías, pero también reflexionar sobre incentivos y fuentes de financiamiento que favorezcan esas asociaciones, sin las cuales muchos problemas no se podrán resolver.

C. Es necesario, de igual manera, fortalecer las capacidades de los municipios en planificación, ordenamiento territorial, gestión financiera y de servicios públicos y regulación ambiental, al igual que la consolidación de esquemas de financiamiento sostenibles con mayor capacidad para diseñar e institucionalizar mecanismos para la generación de recursos propios. La participación social es vital y hay que adecuar sus modalidades e instrumentos a la mayor complejidad y heterogeneidad de los actores y sectores que intervienen en las urbes.

D. La cuestión urbana en Guatemala excede la problemática de las ciudades intermedias o recientemente urbanizadas, que es la que se analizó en este informe. Sería pertinente, en un futuro cercano, analizar en profundidad el desarrollo humano de la gran metrópoli en torno a Ciudad de Guatemala.

E. Sobre la base de los lineamientos normativos para la gestión integral de los desechos sólidos y la promoción de la economía circular emitidos recientemente (ver recuadro 4.2), es importante abordar el desafío de la sostenibilidad de alianzas estratégicas entre el sector privado, municipalidades y academia, enfocadas a modelos innovadores de consumo y de diseño de incentivos normativos y económicos que motiven la adopción de prácticas sostenibles de manejo y disposición de desechos.

### 2. Una perspectiva territorial de la movilidad humana y la migración internacional.

La aceleración de la migración internacional, principalmente irregular, está transformando las condiciones de vida y la dinámica de muchos territorios. Las políticas relacionadas con el fenómeno fueron tradicionalmente sectoriales, aunque hay avances significativos en algunos instrumentos más integrales y desde la perspectiva de derechos humanos.

Una de las tareas que se debe encarar consiste en fortalecer la formulación de orientaciones estratégicas que renueven la manera como se está percibiendo y tratando este fenómeno, asignándole la importancia crucial que tiene para el desarrollo humano del país. Se precisa una política nacional integral basada en el respeto de los derechos humanos y la dignidad de los migrantes, entendiendo que Guatemala es un país de origen, pero igualmente de tránsito de migraciones. En este sentido, se ha comenzado recién

temente un proceso destinado a construir una política migratoria nacional que busca convertirse, precisamente, en la norma que oriente el accionar del Estado.

Los componentes de esta política deberían incluir actividades diversas de protección de los migrantes, el apoyo a los retornados, la gestión de la frontera y sus implicaciones en la seguridad ciudadana, sus efectos en la cohesión social y en las economías locales, el uso de las remesas para el desarrollo, sus relaciones con el cambio climático o sus implicaciones en la planificación de la urbanización y la provisión de servicios básicos en los territorios más afectados.

Adicionalmente, se han desarrollado diversos acuerdos intergubernamentales, con la participación de Guatemala, que buscan abordar las dimensiones de la migración internacional de forma holística y completa. Entre estos destaca el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, en 2018, el cual incluye veintitrés acuerdos para mitigar los factores adversos y estructurales que impiden a las personas construir y mantener medios de vida sostenibles en sus países de origen, reducir los riesgos y las vulnerabilidades a las que se enfrentan los migrantes en las diferentes etapas de la migración, respetando y protegiendo sus derechos humanos y brindándoles atención y asistencia, así como creando condiciones propicias que permitan a todos los migrantes enriquecer nuestras sociedades a través de sus capacidades humanas, económicas y sociales, facilitando así sus contribuciones al desarrollo sostenible.

A nivel regional, varios países de Centroamérica —incluyendo a Guatemala— adoptaron, en 2017, la Declaración de San Pedro Sula, para abordar las causas subyacentes del desplazamiento forzado, a través de la

promoción de entornos estables que garanticen seguridad, desarrollo económico y prosperidad, así como del fortalecimiento de la protección y la promoción de soluciones para las personas afectadas.

La migración no está desligada de la preocupación estructural orientada a la reducción de las brechas territoriales de desarrollo humano, aspecto que explica en parte por qué en ciertos lugares los incentivos para partir al extranjero son tan importantes. Tampoco lo está de la necesidad de tratar los problemas que la salida masiva de población está provocando en algunas localidades o municipios. Hay, pues, muchas agendas estructurales y coyunturales que convergen en esta cuestión y que deben tomarse en cuenta.

Es importante explorar maneras en las que las remesas puedan contribuir a inversiones en emprendimientos económicos y productivos que no solo mitiguen las necesidades de consumo de corto plazo de los hogares, sino que también contribuyan a una diversificación de las economías locales. Posiblemente se precisen estrategias más intensas de acompañamiento del Gobierno nacional y de las municipalidades (mejorando infraestructuras comunes, ofertando programas de capacitación o de empleo para jóvenes, etc.) pero también del sector privado, por ejemplo, mediante facilidades que puedan otorgar los bancos y entidades que las reciben y gestionan.

Se percibe que cualquier acción tendiente a promover cambios en el uso de las remesas requerirá de un despliegue adaptado a cada territorio, que entienda los incentivos y las demandas concretas de los hogares que las reciben. Se trata, en suma, de ir construyendo un entorno social, ambiental, económico e institucional más favorable y, sobre todo, que muestre oportunidades de inversión productiva y progreso a los migrantes retornados y a las familias que reciben recursos. El reto no es solo de las instancias públicas, aunque estas son indispensables, sino de todas las estructuras organizativas específicas de la localidad, el municipio y el territorio.

**3. Un enfoque territorial para gestionar el cambio climático.** Dada la importancia que tiene el cambio climático en las dinámicas territoriales y con base en la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC) y la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático (TCNCC) es necesario transversalizar el tema en las entidades del Estado con acciones orientadas a:

- A. La generación y sistematización de información sobre la relación cambio climático y las condiciones del desarrollo humano en cada territorio, para que enriquezca las decisiones locales.
- B. Educación a la población y creación de capacidades institucionales sobre adaptación y mitigación del cambio climático.
- C. Diseño, actualización y alineación de los instrumentos de política y ordenanzas municipales para la implementación de los planes de desarrollo municipal y de la reglamentación del ordenamiento territorial. Particularmente, esa planificación debería profundizar en una mirada de resiliencia frente a las vulnerabilidades socioambientales y al impacto de los fenómenos provocados por el cambio climático. Esto supone desarrollar un enfoque de adaptación, por ejemplo, ante sequías, inundaciones, deslizamientos de tierra y otras amenazas estructurales, como los movimientos telúricos.
- D. Fortalecimiento del monitoreo, etiquetado y clasificación del gasto municipal y del Gobierno central orientado a incentivar la puesta en marcha de las medidas de mitigación y adaptación estipuladas en la contribución nacionalmente determinada (NDC por sus siglas en inglés) y en el Plan de Acción Nacional al Cambio Climático (PANCC).
- E. Fortalecimiento de las capacidades de respuesta y propuesta de las entidades públicas y los gobiernos locales para la formulación, la planificación y el acceso a financiamiento climático público e internacional.
- F. Mejoramiento de modalidades innovadoras de transferencia de tecnologías y conocimiento para la implementación de medidas de adaptación y mitigación del cambio climático en comunidades en condiciones de vulnerabilidad.
- G. Fortalecimiento de la resiliencia social y económica de las comunidades ante los efectos del cambio climático. Para lo cual es importante facilitar el acceso a capital de trabajo mediante soluciones financieras provenientes de entidades públicas, privadas o alianzas entre ambas con organizaciones de la sociedad civil. Esos financiamientos deberían servir para generar infraestructura eficiente que motive la adopción de medidas de adaptación al cambio climático, al desarrollo de modelos de emprendimientos orientados a la comercialización de productos y la consolidación de redes de productores para fomentar economías de escala que propicien procesos asociativos.
- H. Fomentar una mayor participación incluyente y efectiva de mujeres, jóvenes y pueblos indígenas en los consejos de desarrollo y otros mecanismos de gobernanza. Por lo que es importante que el Estado reconozca y genere información sobre las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres ante los efectos adversos del cambio climático, para proponer y evaluar sus políticas en este ámbito.
- I. Por otra parte, se sabe que los severos impactos del cambio climático en las condiciones de vida de algunas comunidades requieren intervenciones humanitarias, por lo que se recomienda analizar y actualizar los instrumentos de política para que articulen los programas de protección social con otros instrumentos de gestión de riesgo, mitigación y adaptación al cambio climático en los territorios más afectados y vulnerables. Un ejemplo de ello es el reciente programa de estipendios agropecuarios para la recuperación de suelos productivos a fin de restaurar su fertilidad, lanzado por el MAGA. La sostenibilidad de

las políticas de cambio climático requiere de una gobernanza interinstitucional que avale y supervise las acciones estratégicas en este ámbito. Es el papel del Consejo Nacional de Cambio Climático que fue reactivado y que logró aprobar instrumentos importantes como la TCNCC y la actualización de la NDC 2021. Este proceso debería continuar con una participación de alto nivel en este mecanismo para dar seguimiento político a los cumplimientos de los compromisos internacionales y a los esfuerzos territoriales en este tema.

**4. Mejorar los mecanismos concertados para la gestión del uso y acceso a recursos naturales.** De manera general, se requiere implementar mecanismos que fortalezcan la gobernanza territorial y la administración de los recursos naturales (bosques, suelos, agua y biodiversidad) de forma sostenible. Los actores locales y territoriales son cruciales en el funcionamiento de esas instancias, son los que conocen mejor los problemas y los que pueden aportar mucho para resolverlos. Un fortalecimiento de estos instrumentos y mecanismos debería darles mayor protagonismo y participación.

El fortalecimiento de las instancias y los mecanismos **de gobernanza del recurso hídrico** es uno de esos ámbitos estratégicos, por sus implicaciones en el cumplimiento de metas sociales de universalización de su acceso, pero también por sus vínculos con otros funcionamientos y problemas económicos, sociales y medioambientales. Su gestión adecuada está muy ligada a la capacidad social para enfrentar el cambio climático, por ejemplo, para evitar inundaciones y situaciones de estrés hídrico dañinas para la agricultura y la industria, pero también porque puede contribuir —con medidas de eficiencia

hídrica o agricultura de conservación— a un ahorro de energía y a la protección de ecosistemas y activos naturales valiosos.

Justamente, entender y valorizar los diferentes usos que la sociedad le asigna a ese recurso en un territorio es crucial para orientar las decisiones públicas. Se trata de usos que tienen que ver con necesidades básicas y económicas, pero también con consideraciones culturales, sociales y de protección del medio ambiente. Por eso, es una cuestión de gobernanza, es decir de marcos, normativas legales y sistemas institucionales participativos que determinan quién puede usar el agua, cuándo y cómo. En su ausencia o debilidad, el acceso y utilización de ese recurso puede ser ineficiente e incluso fuente de conflictos.

Esta es quizás una de las agendas más importantes a nivel territorial, requiriendo un esfuerzo particular para robustecer y renovar el marco normativo, socioeconómico, institucional y los instrumentos de esa gobernanza. Eso requerirá también de una gran participación y concertación local entre los actores del territorio en la definición de una visión compartida sobre el uso, el manejo y la distribución del agua y de una gestión territorial que contribuya a esos objetivos.

En ese sentido, el gobierno central y los gobiernos locales vienen impulsando acciones estratégicas, como la creación y fortalecimiento de las Oficinas Municipales de Agua y Saneamiento (OMAS), en tanto que mecanismo técnico para velar por la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos y todas. Por lo tanto, es muy importante mantenerse en dicha senda, reforzando la iniciativa y consolidándola en el tiempo, pues está demostrando su importancia para alcanzar una gestión sostenible y una prestación de servicios de agua

potable y saneamiento en el ámbito urbano y rural. Se sugiere también fortalecer los procesos de planificación y gobernanza basados en cuencas hidrográficas para avanzar hacia una gestión integrada del agua. En ese sentido, la creación del Viceministerio del Agua a principios de 2021 (AG 18-2021), dentro del MARN, podría reforzar la capacidad institucional para avanzar en esta agenda. Esta dependencia ya ha conformado mesas técnicas en las cuencas de los ríos Ocosito, Naranjo Suchiate, Samalá, Achiguat, Coyolate y Xayá-Pixcayá, y para las zonas marino-costeras de Izabal y la Mesa Occidental del Agua.

De igual modo, el **uso sostenible del recurso suelo es otro aspecto crítico que debe ser fortalecido**. La garantía de una certeza jurídica para los que tienen derechos sobre ese recurso debería ser una prioridad, atendiendo particularmente a las personas y comunidades vulnerables. Para que esos procesos avancen, se requiere un gran esfuerzo de comunicación, socialización e involucramiento de los beneficiados y afectados, de manera que se eviten conflictos.

También se precisan programas de protección y uso sostenible del recurso, lo que implica buscar soluciones y métodos innovadores para la producción agrícola, por ejemplo, mediante técnicas mejoradas para mantener y restaurar las propiedades nutritivas de los suelos, el acceso a financiamiento verde por pago de resultados, basado en la adopción de prácticas que garanticen rendimientos y acceso a mercados, o procesos asociativos-organizativos con miras a facilitar la obtención de insumos, incrementar mercados y facilitar la obtención de créditos bancarios con tasas preferenciales para mejorar la infraestructura productiva.

**5. El diálogo y la conflictividad en torno al uso y al acceso a recursos naturales.** Históricamente, el uso y el acceso a recursos naturales han estado asociados con frecuencia, a situaciones de conflicto social que, en algunas ocasiones, estuvieron acompañadas de violencia. En el informe se ilustran algunas de las causas o factores que están detrás, como un primer paso para identificar estrategias de prevención y transformación.

Esas causas estructurales suelen ser múltiples, incluyendo los cambios históricos en la distribución y tenencia de la tierra, el modelo económico, la poca capacidad estructural del Estado de proveer servicios básicos —como salud, educación, seguridad o saneamiento—, la escasa presencia de las instituciones estatales en el territorio, entre otras. Sin embargo, tales fenómenos nacionales suelen tener especificidades y particularidades locales y territoriales, que son las que se deben identificar y entender.

Los conflictos regularmente tienen un fuerte carácter local y, en buena medida, los actores estratégicos y las posibles soluciones se podrán identificar mejor a partir de un trabajo de comprensión de sus dinámicas territoriales específicas. Pero, para ello se precisa de instrumentos y de una voluntad política de largo plazo para tratarlos de manera dialógica y con un enfoque territorial. El propósito es poder generar diálogos y acuerdos plurales sobre una visión colectiva de los desafíos y problemas del país y de los territorios. Estos ejercicios son frecuentemente complejos.

Uno de los instrumentos clave que se precisa para avanzar en una resolución dialógica de estos conflictos es la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas sobre las iniciativas y los proyectos que les afectan, inscrita en el convenio 169 de la OIT ratificado por el Estado de Guatemala.

El reto es contar con reglamentos e instrumentos adecuados que permitan llevar a cabo metodológicamente estos procesos, al igual que una acción consistente y permanente para brindar información y reforzar las capacidades de todos los actores involucrados en tales procesos. Pero también hay que entender y conversar sobre las visiones diferentes que tienen los pueblos indígenas y otros sectores sobre el valor de la tierra y los recursos naturales.

Para poder prevenir y abordar la conflictividad de forma pacífica y dialógica, es necesario contar con una institucionalidad pública con un mandato definido, con recursos económicos y humanos adecuados, capacidades y voluntad política. En los últimos veinticinco años han existido diversas instancias dirigidas a la atención de la conflictividad social con diversos mandatos, siendo varias de ellas objeto de un reordenamiento institucional en julio de 2020. Como consecuencia de este reordenamiento institucional fue creada la Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos (COPADEH)<sup>4</sup> que asumió los mandatos y funciones de varias instituciones disueltas. Este proceso de reordenamiento institucional, que tiene una lógica de unificar las acciones del Estado en temas de paz y atención de la conflictividad, plantea grandes desafíos porque esto no sucede en un corto espacio de tiempo. Por esta razón, resulta esencial acompañar y fortalecer las capacidades de esta nueva institución para que pueda promover la paz y el abordaje dialógico, inclusivo y pacífico de los conflictos sociales.



### Recuadro 7.3 Coordinación interinstitucional para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional

El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) articula a 17 instituciones públicas. El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), presidido por la Vicepresidencia y cuya secretaria técnica compete a la SESAN, es la instancia coordinadora de ese sistema y de la ejecución del Plan Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional (POASAN).

Los esfuerzos de este sistema se enfocan en la prevención de la desnutrición crónica en niñas y niños menores de 5 años, el acceso a los alimentos en familias en condición de pobreza o pobreza extrema y la generación de información sobre la nutrición y la alimentación saludable. Desde 2020, el CONASAN está impulsando la Gran Cruzada por la Nutrición descrita en el Recuadro 6.3, así como otros programas relevantes, como ser

- Más de 5,100,000 niños y niñas en edad escolar beneficiados por el Programa de Alimentación Escolar y apoyo a alrededor de 167 mil personas dedicadas a la agricultura familiar para que participen como proveedores de ese programa.
- La promoción y funcionamiento de huertos familiares (alrededor de 40 000) y el apoyo con materiales y asistencia técnica para la construcción y mantenimiento de sistemas de riego (alrededor de 6 900 familias) sobre todo en el corredor seco. Además, se desarrollaron semillas certificadas para la producción de alimentos de alto contenido nutricional, resistentes a las plagas, enfermedades y adaptables al clima, gracias al trabajo del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA). En 2020-2021 se entregaron 7 595 quintales de estas semillas.
- Mediante el modelo descentralizado se han canalizado más de 147 millones de quetzales para la construcción de alcantarillados y acueductos.

- La atención de emergencias alimentarias por COVID-19 y por desastres provocados por fenómenos naturales, mediante la distribución de raciones de alimentos a más de 667,446 familias. Y la distribución de alimentos complementarios fortificados (ACF) para niños y niñas (más de 3 640 000 kilos).

## 7.5

# Otros fenómenos territoriales: gobernabilidad local y seguridad ciudadana

El informe focalizó su atención en la exploración de las desigualdades territoriales en desarrollo humano y de los factores socioeconómicos y ambientales más relevantes en los cambios que se han vivido en el país desde inicios de siglo. Aunque se recolectaron algunos elementos durante las investigaciones, no se profundizó en el análisis de la dimensión institucional y de gobernabilidad local, aspecto crítico para una agenda de desarrollo humano local y que ha sido abordado en otros informes nacionales de desarrollo humano.

Se han recogido, sin embargo, preocupaciones de muchos sectores que indican la debilidad institucional y técnica de varios de los gobiernos locales, situación que está afectando su capacidad de responder a las demandas ciudadanas, de impulsar una profundización de la descentralización y de acelerar una transferencia de responsabilidades a ese nivel. El fortalecimiento de capacidades institucionales locales y la generación de incentivos y normas para que haya más transparencia, eficiencia y participación en esas instancias de gobierno es una prioridad.

1. Un fenómeno importante que no se ha analizado en detalle, pero que es relevante desde la perspectiva de varios actores sociales y empresariales, es el **impacto de la presencia de actividades criminales de diversa índole en algunos territorios**.

La información y el análisis sobre su incidencia e intensidad a nivel local son cuestiones en las que se necesita profundizar para entender la dimensión del problema, tema que está presente en las inquietudes de numerosos actores locales o con presencia en los territorios. En un análisis monográfico encargado por este informe (capítulo 4) aparece un primer panorama de la cuestión, ratificando la diversidad de escenarios de inseguridad que existen en diversas partes del territorio nacional. Como otros fenómenos sociales, no hay un único escenario

de inseguridad, sino que existen escenarios diversos con características particulares que se deben considerar y analizar.

Así pues, la incorporación del territorio a la toma de decisiones en gestión de seguridad ciudadana implica el reconocimiento de la diversidad de dinámicas locales que coexisten en Guatemala. Además, se debe considerar la importancia de algunas acciones públicas bajo la jurisdicción de gobiernos locales, como la implementación de las unidades municipales de prevención de la violencia y el delito o bien los observatorios departamentales o regionales de prevención de la violencia y el delito, articulados a las instancias nacionales de seguridad ciudadana y prevención.

Este tipo de esfuerzos a nivel local, en coordinación con actores relevantes en territorio de sociedad civil, academia o sector privado, podrían coadyuvar a identificar de forma cualitativa las diferentes dinámicas del crimen y violencia, así como factores de riesgo asociados, que permitan implementar acciones ad-hoc en los territorios para mejorar las condiciones que contribuyen al sentimiento de inseguridad: vecindarios conectados a espacios públicos seguros, de calidad e inclusivos, comunidades iluminadas, mejoramiento de la seguridad en el transporte urbano, acceso seguro a los vecindarios, recuperación de espacio etc.

2. Asimismo, hay que destacar por su importancia **la violencia contra las mujeres y las niñas y niños y otros tipos de violencias, como la intrafamiliar**, que se produce de forma diferenciada en los territorios, tanto violencia directa —como los femicidios, homicidios, violaciones, lesiones, desapariciones de mujeres— como violencia indirecta o estructural, fenómeno notable debido a las amplias brechas de género que persisten en los territorios y que afectan a las mujeres en su diversidad. Este panorama sugiere la necesidad de examinar con mayor profundidad las formas en que los procesos socioeconómicos, políticos, ambientales y culturales crean, reproducen y transforman estos fenómenos, desmejorando las condiciones de vida de las mujeres en cuanto a privación o falta de acceso a servicios y bienes, acceso a la educación, empleo digno, violencia de género y contra la mujer, a través de hábitos o costumbres, discriminación y poca participación en los espacios públicos.

De momento, en este informe no se aborda en profundidad el tema de la violencia contra las mujeres y las niñas y niños; sin embargo, existen evidencias de la presencia de este tipo de violencia de forma diferenciada en los territorios. Se resalta la necesidad e importancia de utilizar herramientas que permitan generar evidencia para enfocar los esfuerzos en identificar y priorizar los lugares en donde existe mayor presencia de este tipo de violencias, que coadyuve en los esfuerzos de las autoridades nacionales y locales para la implementación de políticas públicas que involucren decisiones y acciones multisectoriales encaminadas a su prevención y tratamiento.