

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

Informe Anual 2012 Política de Desarrollo Social y Población

Balance de gestión a diez años de su creación

En cumplimiento del artículo 47 de la Ley de Desarrollo Social. Informe anual de desarrollo social y población: La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia presentará a la Presidencia de la República y al Congreso de la República un informe anual escrito durante la primera quincena del mes de noviembre, sobre los avances, ejecución presupuestaria y cumplimiento de la Política y el Programa Nacional de Desarrollo Social y Población; este informe será de carácter público.

**Ministerio de Desarrollo Social –Mides-
Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –Segeplan-**

Luz Lainfiesta
Ministra de Desarrollo Social

Luis Fernando Carrera Castro
Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia

Fernando José Sánchez Lambour
Subsecretario de Políticas Públicas

Coordinación:
Jeanie Maritza Herrera Nájera

Asesoría y consultoría temática:
Luis Rodrigo Asturias Schaub

Investigación y estadística:

Alma Lucrecia Corzantes Barillas	Mirna Jeannette Ponciano Perez
Erick Estuardo Toc Cotom	Nestor Mauricio Guerra Morales
Estuardo Rodríguez de León	Ronald Steve De Paz Valenzuela
Irina Agnetta Reyes Maszich	Shorjan Benedicto Estrada Vela
Jerson Elizardo Quevedo Corado	Veronica Teresa Yoc Avila

Diseño y Diagramación:
Sergio Alexander Contreras Dávila
Dirección de Comunicación Social

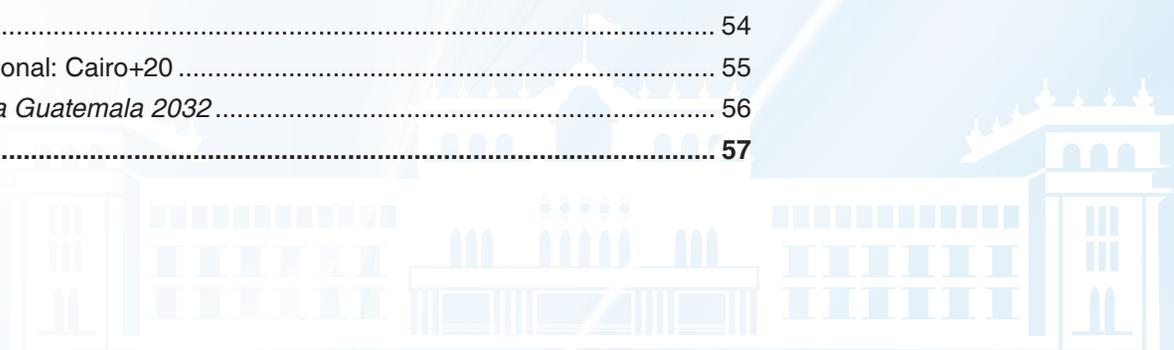
*Se agradece el apoyo recibido por parte del Fondo de Población de Naciones Unidas
–Unfpa– en la asistencia técnica y financiamiento del informe.*

Nota aclaratoria: *Segeplan hace constar su preocupación ante el uso de un lenguaje equitativo e inclusivo entre hombres y mujeres que visibilice a todos los sectores de la población. No obstante, con la finalidad de evitar la sobrecarga de precisiones lingüísticas en referencia a ambos sexos (ej. o/a), se utiliza un lenguaje genérico, entendiendo las menciones de género desde una perspectiva de igualdad, sin discriminación por sexo.*

Guatemala, Noviembre de 2012

Índice

Presentación	7
Prólogo	9
Siglas y Acrónimos	11
Capítulo I. Política de Desarrollo Social y Población –PDSP-: A diez años de su creación	13
a. Desarrollo Social: <i>Un desafío impostergable</i>	14
b. Sectores de especial atención.....	18
c. Fortaleciendo la institucionalidad pública.....	18
Capítulo II: Comportamiento demográfico y poblacional	21
a. Estado de la Población.....	21
b. Dinámica de la Población.....	23
Capítulo III: Balance de los principales avances y logros de la PDSP (2002-2012)	25
a. PDSP en materia de Salud	25
b. PDSP en materia de Educación	29
c. PDSP en materia de Empleo y Migración.....	32
i. PDSP en materia de Empleo.....	32
ii. PDSP en materia de Migración	36
d. PDSP en materia de Riesgo a Desastres.....	38
e. PDSP en materia de Comunicación Social	41
Capítulo IV: La Ejecución Presupuestaria y Financiera de la PDSP	43
a. Montos y porcentajes invertidos de 2002-2012	44
b. Ministerio de Desarrollo Social	47
c. Ejecución presupuestaria años 2011-2012	47
Capítulo V: Desarrollo Social y Población: Desafíos y Oportunidades	51
a. Política de Desarrollo Social y Población: <i>Fortalecimiento Institucional</i>	53
i. Monitoreo y Evaluación de la PDSP.....	54
ii. Actualización de la PDSP	54
b. Desarrollo Social en el Contexto Internacional: Cairo+20	55
c. K'atun, Agenda Nacional de País: <i>Nuestra Guatemala 2032</i>	56
Bibliografía	57





El presente informe fue entregado el 15 de noviembre de 2012, ocho días después del terremoto que afectó el suroccidente del país. El Ministerio de Desarrollo Social (Mides) y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) manifiestan su apoyo a las víctimas y damnificados de la tragedia; y su compromiso institucional para trabajar en el diseño, implementación y monitoreo de estrategias y programas que permitan hacer realidad los postulados de la Política de Desarrollo Social y Población, y así cumplir con los preceptos emanados de los Acuerdos de paz, y garantizar el respeto a los derechos humanos de la población guatemalteca.

Guatemala, noviembre de 2012





Presentación

En el año 2002 fue creada la *Política de Desarrollo Social y Población (PDSP)* como resultado de un proceso de consulta nacional, que fue respaldada por el artículo 19 del Decreto Número 42-2001: *Ley de Desarrollo Social (LDS)*. Tiene como antecedentes, los compromisos adquiridos por el Gobierno de Guatemala en la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD) en el año 1994, los Acuerdos de Paz en el año 1996, así como diversas leyes y convenios nacionales e internacionales que Guatemala ha ratificado en materia de derechos humanos.

En ese marco, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) adquiere un papel estratégico en todo el proceso de creación de la PDSP, desde la integración y armonización de planteamientos y sugerencias para su formulación, hasta el seguimiento y evaluación periódica de la misma.

Los artículos 45 y 47 de la LDS señalan que la Segeplan es la encargada de presentar a la Presidencia del Congreso de la República un informe anual por escrito, durante la primera quincena del mes de noviembre, que contenga los avances, ejecución presupuestaria y cumplimiento de la Política. Para dar respuesta a ese compromiso anual, el presente documento hace un análisis político-cualitativo para identificar los principales desafíos en materia de desarrollo social.

Para el año 2012, el análisis del informe de la PDSP se centra en el balance de gestión en la última década, de los avances y retos más importantes en materia de desarrollo social. Dicho análisis se contrasta a la luz de los desafíos del contexto actual, considerando los

lineamientos de política para el período 2013-2015 y los acuerdos políticos para el actual período de gobierno: 1) Pacto Hambre Cero; 2) Pacto fiscal y competitividad; 3) Pacto Paz, Seguridad, y Justicia.

Diez años después de su creación, se pueden observar avances sustantivos en cada una de las áreas que la Política contempla, pero también se vislumbran grandes retos que deben ser abordados a la luz del contexto actual. Es preciso mencionar que el presente informe anual de la PDSP se realizó con el apoyo e intercambio del Ministerio de Desarrollo Social (Mides), que fue creado en el año 2012 para fortalecer los procesos de reestructuración institucional que ayuden a alcanzar un desarrollo social equitativo en el país.

El Informe Anual de la Política de Desarrollo Social y Población 2012, fue trabajado complementariamente entre la Segeplan y el Mides con la finalidad de presentar un recuento de los principales elementos que se deben visualizar en la agenda pública para los próximos años.

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



Prólogo

Para alcanzar el bienestar social de la población, es importante focalizar esfuerzos para la reducción de desigualdades sociales, en especial en áreas donde el impacto de los flagelos socioeconómicos es más duro. Los retos que presenta el contexto actual requieren ampliar la estrategia de apoyo social mediante el fortalecimiento de capacidades en la población, para hacerlos partícipes de su propio desarrollo y elevar la productividad y el crecimiento económico.

La creación de la Política de Desarrollo Social y Población (PDSP) en el año 2002, identifica cinco ejes de atención para el garantizar el acceso al desarrollo: salud, educación, empleo y migración, riesgo a desastres y comunicación social. La Política busca contribuir en el desarrollo de la persona humana, en los aspectos social, familiar, humano y de su entorno, con énfasis en los grupos más vulnerables de la población (Segeplan, 2002a).

El Informe Anual de la PDSP 2012, analiza los logros y desafíos sustantivos que se han afrontado en el país en los últimos diez años, mediante un análisis político-cualitativo que presenta un balance de la gestión gubernamental en materia de desarrollo social, para la última década, con la finalidad de ampliar los esfuerzos enfocados a atender a la población guatemalteca y elevar el nivel de vida. La primera parte del informe presenta un panorama general del avance de la Política de Desarrollo Social durante el período 2002-2012, y hace una reflexión de los retos del desarrollo desde una óptica integral, considerando la situación de los sectores

de especial atención y la importancia del fortalecimiento de la institucionalidad pública.

La segunda parte muestra la situación actual del país mediante el análisis del comportamiento demográfico, por medio del estado y dinámica de la población en la última década. Además, genera un análisis de las variables demográficas que se enmarcan dentro de las estrategias de desarrollo social, y también señala las líneas de acción que son utilizadas para la formulación de programas, planes y proyectos para corto, mediano y el largo plazo.

En cumplimiento al mandato de la Ley de Desarrollo Social (LDS), la tercera parte del informe hace un balance de los principales avances y logros de la PDSP para el período 2002-2012. La cuarta parte presenta la ejecución presupuestaria y financiera de la PDSP en los últimos diez años de gestión, y hace referencia al reporte detallado de lo invertido en el año 2012. En ese marco, se presenta una perspectiva de las distintas instituciones involucradas en el desarrollo de las metas enfocadas en mejorar las condiciones de vida.

La quinta parte y final presenta un análisis de los principales desafíos y oportunidades de la PDSP en el contexto actual, considerando los compromisos de país, y perfilando estrategias para consolidar una visión de país con enfoque intergeneracional.

**Ministerio de Desarrollo Social
Gobierno de Guatemala**



Siglas y Acrónimos

ALMG	Academia de Lenguas Mayas de Guatemala
Asies	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
CIPD	Conferencia Internacional de Población y Desarrollo
CNB	Currículo Nacional Base
Conalfa	Comité Nacional de Alfabetización
Conamigua	Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala
Conapo	Comisión Nacional de Población
Conred	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
Copredeh	Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos
EIRD-ONU	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas
Encovi	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
ENS	Encuesta Nacional Sociodemográfica
ENSMI	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil
IGER	Instituto Guatemalteco de Educación Radiofónica
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INE	Instituto Nacional de Estadística
LDS	Ley de Desarrollo Social
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
Mides	Ministerio de Desarrollo Social
Mineco	Ministerio de Economía
Mineduc	Ministerio de Educación
Minex	Ministerio de Relaciones Exteriores
Minfin	Ministerio de Finanzas Públicas
Mingob	Ministerio de Gobernación
Mintrab	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
Mipymes	Micro, pequeña y mediana empresa
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social



ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIM	Organización Internacional de Migración
ONU	Organización de Naciones Unidas
PDSP	Política de Desarrollo Social y Población
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PNPDIM	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres
PNS	Programa Nacional de Prevención y control de ITS, VIH y sida
SCSP	Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia
SE-Conred	Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
Segeplan	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
Seprem	Secretaría Presidencial de la Mujer
Sicoin	Sistema de Contabilidad Integrada
Sida	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
Siscode	Sistema de Consejos de Desarrollo
TBM	Tasa Bruta de Mortalidad
TICG	Tarjeta de Identificación Consular Guatemalteca
TLC	Tratado de Libre Comercio
TPS	Estatus de Protección temporal por sus siglas en inglés Temporary Protection Status.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura por sus siglas en inglés United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
Unfpa	Fondo de Población de Naciones Unidas por sus siglas en inglés United Nations Population Fund
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana



Capítulo I

Política de Desarrollo Social y Población: A diez años de su creación

“Una paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico orientado al bien común que responda a las necesidades de toda la población”
(Acuerdos de Paz, 1996)

En abril del año 2002, se aprueba la *Política de Desarrollo Social y Población (PDSP)* como resultado de un proceso de consulta nacional y del trabajo entre instituciones públicas y privadas, y respaldada por el artículo 19 del Decreto Número 42-2001 del Congreso de la República de Guatemala: *Ley de Desarrollo Social*.

La PDSP contempla una serie de medidas adoptadas por el Estado de Guatemala con el fin de cumplir con

los preceptos contenidos en la Constitución Política de la República, que buscan garantizar y proteger la vida humana desde su concepción, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona; además considera los compromisos signados en los Acuerdos de Paz relacionados con población y desarrollo, y los compromisos asumidos en convenios y tratados nacionales e internacionales.

Tuvo como principal antecedente la Conferencia

Internacional de Población y Desarrollo (CIPD), realizada en el Cairo, Egipto, en 1994¹, la cual puso en la agenda pública el tema de población, desarrollo y medio ambiente, así como el avance de los derechos humanos y la lucha contra la desigualdad existente en los distintos grupos sociales, étnicos, zonas geográficas, hombres y mujeres (CIPD, 1996).

Esta política centra sus esfuerzos en alcanzar el bienestar y el desarrollo humano de la población guatemalteca presente y futura, con una visión de corto, mediano y largo plazo. Además, hace una revisión de los planes nacionales de desarrollo de 1971-2000 y de las estrategias de reducción de la pobreza, y concluye con la focalización de los esfuerzos para el desarrollo en cinco áreas temáticas: salud, educación, empleo y migración, riesgo a desastres y comunicación social.

a. Desarrollo Social: *Un desafío impostergable*

La pobreza es un problema de carácter estructural que afecta a más de la mitad de la población guatemalteca e impide alcanzar un desarrollo integral. La inequidad en el acceso a los recursos, la marginalidad, el racismo, el estigma y la discriminación, son factores que impiden la inclusión social y la igualdad de oportunidades.

La PDSP es un marco político-jurídico enfocado a la atención de factores estructurales y al acceso a satisfactores sociales básicos, que deben ser atendidos para evitar condicionantes de riesgo social. Tiene como finalidad crear y promover las condiciones: sociales, culturales, políticas, económicas y jurídicas para facilitar

A diez años de su creación, se perciben notables avances para las y los guatemaltecos, como una ampliación en la asignación presupuestaria; sin embargo, aún se perfilan brechas que no permiten a los grupos en situación de vulnerabilidad ser partícipes de un desarrollo equitativo.

La Agenda del Cambio 2012-2016 busca fortalecer las propuestas de desarrollo social desde una óptica integral y ecuánime, mediante un marco institucional y jurídico que permita fortalecer la respuesta del Estado a las inequidades sociales, repensando las estrategias de reducción de la pobreza formuladas a la fecha e implementando acciones acordes con el contexto actual, como la desnutrición, la inseguridad ciudadana, la violencia contra la mujer, los embarazos en niñas de 10 a 14 años, el cambio climático, entre otros.

a que toda la población tenga acceso a los beneficios del desarrollo en condiciones de igualdad y equidad. Su objetivo es contribuir al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos más vulnerables (Segeplan, 2002a).

A diez años de la implementación de la PDSP, las medidas y estrategias de desarrollo contempladas desde su creación, siguen vigentes; y a pesar de que se identifica una reducción de los índices de pobreza extrema, aún hace falta mucho por hacer para reducir la pobreza general y alcanzar una democratización del país (Ver Mapa 1 y Mapa 2).

1. La CIPD toma como base las Conferencias Internacionales de Bucarest (1974) y México (1984), se proyecta a las posteriores Cumbres de Desarrollo Social, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995) y la Cumbre del Milenio (2000).

Alcanzar un desarrollo social equitativo en Guatemala es un desafío impostergable que debe ser prioridad en la agenda de país. Los índices demográficos y los cambios en la dinámica poblacional muestran que es importante garantizar a la población el acceso a una vida digna y alcanzar condiciones que satisfagan las necesidades de crecimiento espiritual, moral, social, económico, corporal y psicológico de la población (Congreso de la República, 2001).

La focalización de estrategias sociales en áreas con mayores índices de pobreza y pobreza extrema, contribuye a alcanzar el primer escalón para lograr la sostenibilidad del desarrollo; pero para alcanzar un desarrollo integral, deben fortalecerse las capacidades técnico-institucionales con miras a replantear el progreso como condición para elevar la productividad y el crecimiento económico. Sin embargo, “eso sólo se logra en la medida que el gobierno, en alianza con organizaciones de la sociedad civil, facilite la creación de empleo productivo y la provisión de servicios e infraestructura social y productiva en las áreas rurales de mayor pobreza y concentración de población indígena”. (Gobierno de Guatemala, 2012)

La Agenda del Cambio 2012-2016 prioriza tres acuerdos políticos nacionales, encaminados a contribuir con las necesidades de desarrollo de la población guatemalteca en el contexto actual: 1) El pacto Hambre Cero, 2) Pacto Fiscal y de Competitividad 3) Pacto Seguridad, Justicia y Paz.

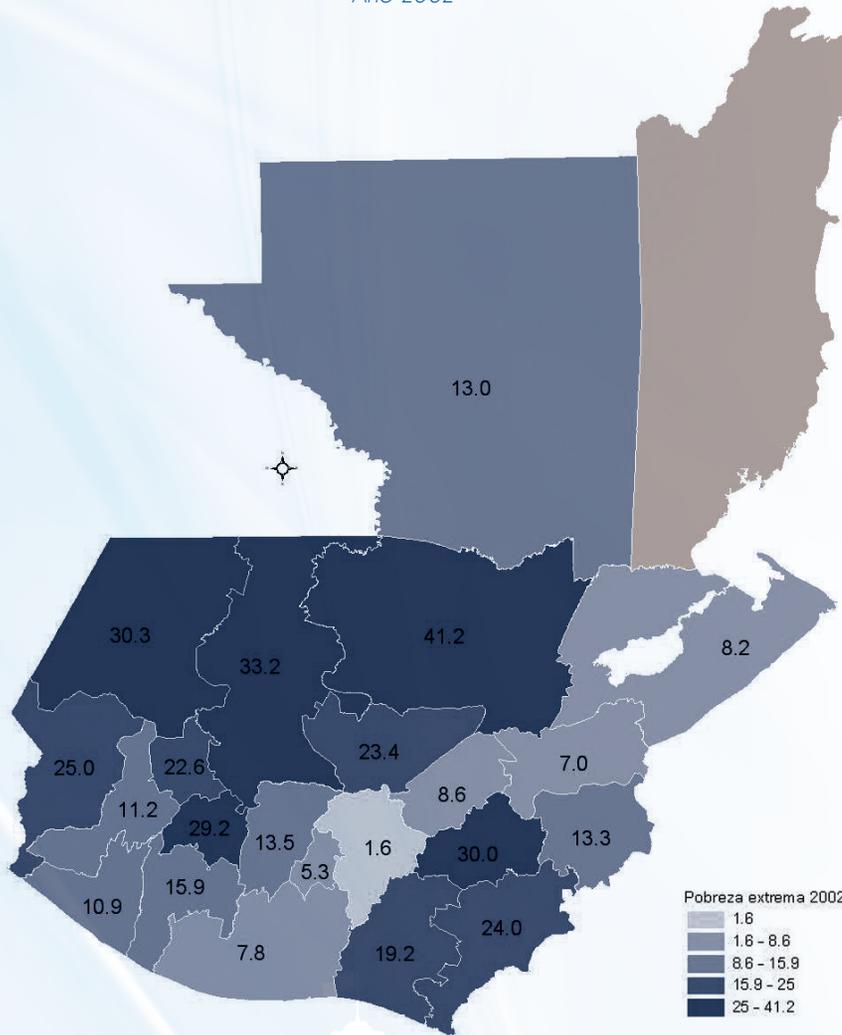
Esta priorización busca atender las precondiciones que limitan el acceso al desarrollo social, político y económico en el país, tales como la inseguridad democrática, alimentaria y humana, y garantizar en el marco de los derechos humanos el cumplimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho, la igualdad de oportunidades y la inclusión social.

Por medio de los acuerdos políticos se busca:

“Propiciar la descentralización y el desarrollo local, dando prioridad al desarrollo rural y trabajar para mejorar las relaciones entre lo rural y lo urbano, para posibilitar la integración y la participación de los sectores más amplios de la población en la construcción de su desarrollo”. (Orientaciones de política, 2012).

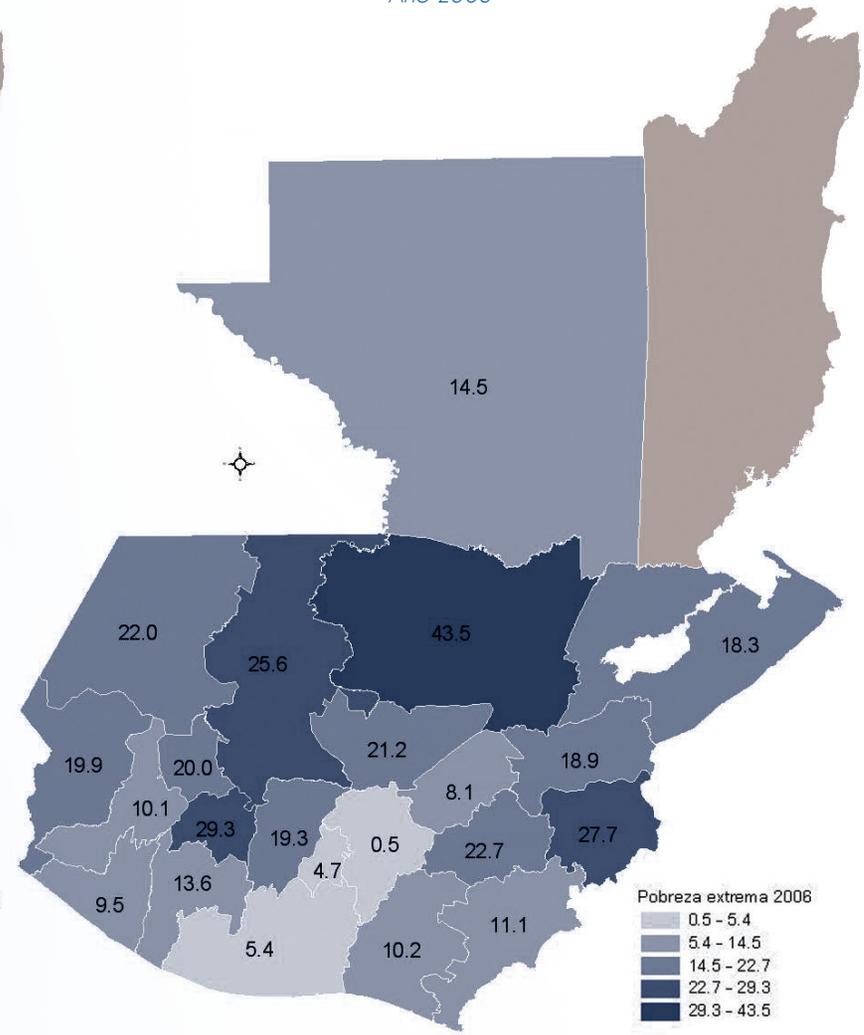
Mapa 1.
Pobreza Extrema

Año 2002



Fuente: INE (2002a)

Año 2006

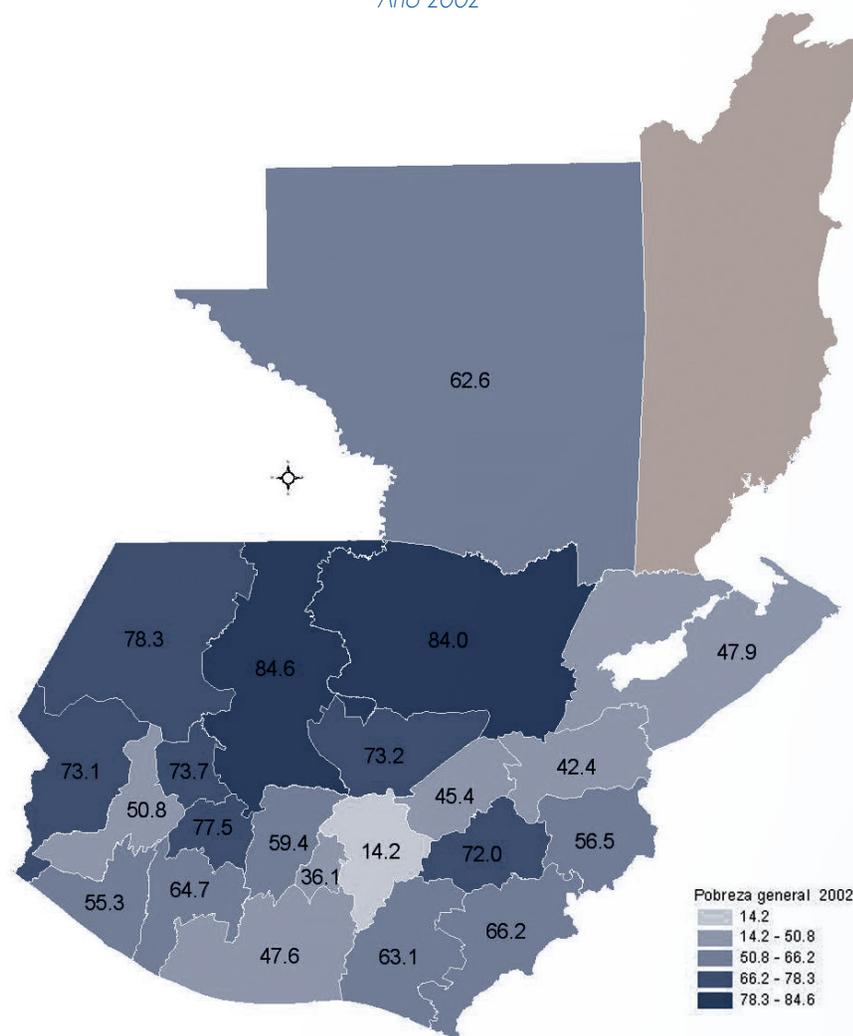


Fuente: INE (2006b)

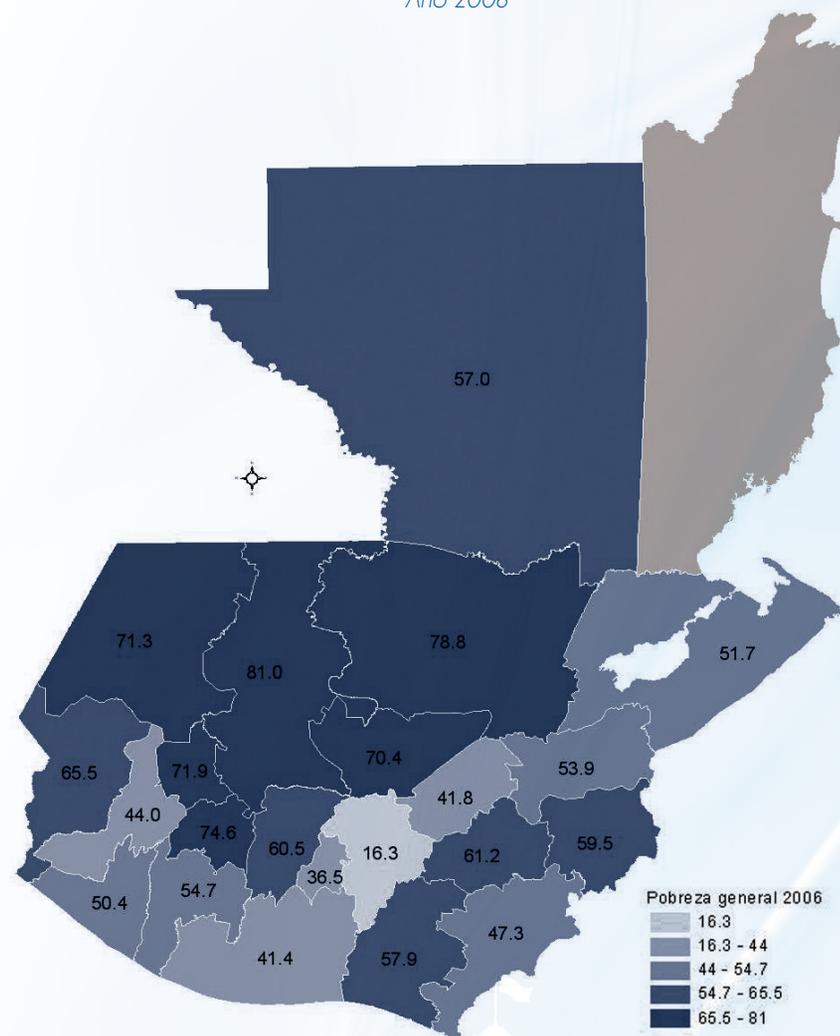
Mapa 2.
Pobreza General

Año 2002

Año 2006



Fuente: INE (2002a)



Fuente: INE (2006b)

b. Sectores de especial atención

Para alcanzar un desarrollo integral con equidad, la Política indica que el gasto social debe reorientarse hacia sectores de especial atención y así contribuir a mejorar las condiciones de vida de los grupos en mayor riesgo y vulnerabilidad. Pero la focalización de estrategias no limita la plena y efectiva participación en el desarrollo social por parte de la población en general.

En el período 2002-2012, se pueden apreciar ciertos avances en la reducción de disparidades sociales, especialmente en la atención a los segmentos sociales más pobres y en el respeto a la diversidad cultural y la equidad de género. Estos avances han sido alcanzados por los esfuerzos de coordinación entre la sociedad civil organizada y las instituciones públicas; sin embargo, hace falta fortalecer las acciones puntuales a favor de los derechos de las personas migrantes, personas discapacitadas, adultos mayores, y personas que viven con el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida).

Complementario a la PDSP, existe un marco jurídico-normativo que respalda a los sectores de especial atención (políticas sectoriales², leyes, instituciones rectoras, etc.), pero aún hace falta mejorar la implementación de estrategias integrales que les permitan fortalecer el papel activo que les corresponde.

Aunado a esto, se percibe una constante del bono demográfico en población menor de 30 años, es decir, que para el período 2002-2012 la población con menos de 30 años es la que predomina en el país, a pesar de ello, la PDSP no contempla a las juventudes como parte de los grupos en situación de vulnerabilidad dentro de dicha Política; sin embargo, el contexto actual resalta la necesidad de ahondar las estrategias de acción hacia este grupo poblacional, enfatizando en la importancia de volver a los jóvenes sujetos de derecho y no verlos únicamente como objeto de derecho. Por tanto, resalta la necesidad de replantear el desarrollo social del país desde un enfoque intergeneracional.

c. Fortaleciendo la institucionalidad pública

Uno de los grandes retos presente en la formulación de la PDSP, es el fortalecimiento de un marco jurídico e institucional que resguarde y apoye las estrategias dirigidas al incremento del desarrollo social en el país.

Es así como en el año 2004 se inicia la conformación de la Comisión Nacional de Población (Conapo), que en el año 2005, se convierte en una instancia de coordinación, seguimiento y evaluación de la PDSP. A partir del 2007,

se realizan las gestiones necesarias para formalizar su funcionamiento, y en el 2010 se aprobó el Acuerdo Gubernativo 201-2010, el cual crea la Conapo como un ente de coordinación para cumplimiento de las acciones de la LDS.

Con la finalidad de fortalecer el mandato de la Conapo, en el año 2012 se crea el Acuerdo Gubernativo 168-2012, que instaura el Gabinete Específico de Desarrollo

2. Se cuenta con la Política Pública Primera Infancia, la Política Trata de Personas, la Política de Prevención Violencia Juvenil, la Política de Salud en la Adolescencia y Juventud, la Política para la Convivencia y Eliminación del Racismo, la Política Nacional Discapacidad, la Política Nacional de Juventud 2012 – 2020, la Política Niñez y Adolescencia, la Política Promoción y Desarrollo Mujeres 2008-2023, entre otras.

Social como el órgano de coordinación interinstitucional que tiene por objeto el diseño y gestión de acciones y políticas, así como la discusión y formulación de propuestas al Presidente de la República en materia de desarrollo social.

“El Gabinete Específico de Desarrollo Social se integra por funcionarios de alto nivel del ejecutivo, ampliando el número de entidades gubernamentales que contemplaba la Conapo en sus inicios, y a la vez crea la figura de un Secretario Ejecutivo del Gabinete, el cual tiene como función asistir al pleno en los asuntos técnicos, administrativos y logísticos para el eficiente y eficaz desempeño de sus funciones” (Presidencia de la República, 2012b).

“Según el Decreto Ley 1-2012 del Congreso de la República³, se crea el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) como dependencia del Organismo Ejecutivo, a quien corresponde la rectoría de las políticas públicas orientadas a mejorar el nivel de bienestar de las personas y grupos sociales vulnerables, que sufren de exclusión y viven en situación de pobreza y pobreza extrema, generando oportunidades y capacidades que les permitan mejorar sus vidas en forma positiva y duradera, mediante la coordinación, articulación y trabajo, en alianza con otras instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, en un marco de protección de los derechos humanos y constitucionales” (Mides, 2012).

“El Mides tiene como ámbitos de acción el desarrollo social, la superación de la pobreza y la promoción de la equidad social, así como la asistencia de poblaciones en situación de pobreza, exclusión y vulnerabilidad identificadas en el territorio nacional” (Presidencia de la República, 2012a). La creación del nuevo ministerio se enmarca en los procesos de reestructuración interinstitucional previstos por la PDSP.

Estos avances en la institucionalidad pública del desarrollo social, reflejan el compromiso de los gobiernos para ejecutar programas y estrategias con la finalidad de promover un desarrollo integral (urbano y rural) sostenible y sustentable, así como, contribuir a la reducción de las inequidades y generar acciones orientadas al fortalecimiento de las capacidades de la población más vulnerable del país. Cabe destacar el apoyo brindado en el 2012 para la creación del Gabinete de la Mujer y la actualización de la Política Pública de Juventud, poblaciones excluidas y demográficamente mayoritarias.

De tal cuenta, para el período 2012-2016, la Agenda del Cambio resalta, dentro del eje de Inclusión Social, cinco estrategias de largo plazo: Cero Hambre, Hogares Saludables, Niñez Preparada, Jóvenes Protagonistas y Familias Seguras. Estas están orientadas a fortalecer procesos de coordinación multisectorial y de descentralización, para alcanzar un desarrollo social equitativo con enfoque territorial.

3. Reformas a la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto Número 114-97 del Congreso de la República. Asimismo, se crea el Acuerdo Gubernativo 87-2012 que crea el Reglamento Orgánico Interno del Mides.



Capítulo II

Comportamiento demográfico y poblacional

El estudio del estado y de la dinámica poblacional, así como su evolución son fundamentales para diseñar programas para el desarrollo de los pueblos. (Segeplan, 2011b)

a. Estado de la Población

Guatemala se caracteriza por ser un país multilingüe y multicultural en el que convergen cuatro grupos étnicos (maya, xinka, garífuna y mestizo) y 25 comunidades lingüísticas (23 idiomas mayas, xinka, garífuna y español), distribuidos en una extensión territorial de 108,889 km² y con una estructura político-administrativa de 8 regiones, 22 departamentos y 334 municipios.

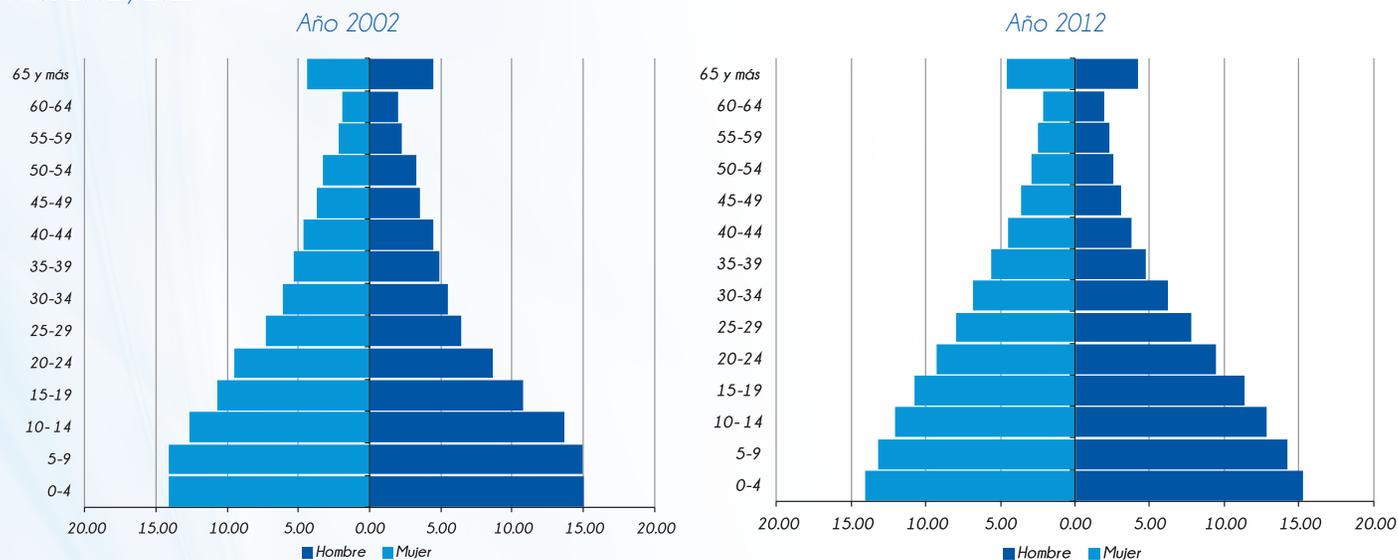
Durante el decenio 2002-2012 el país ha presentado una serie de cambios demográficos y poblacionales entre los que se estima un cambio porcentual de población del 34.14 por ciento con una tasa de crecimiento del 2.46 y una densidad poblacional de 138 habitantes por km², lo cual corresponde a un total de 15, 073,375 habitantes para el año 2012, que contrasta con los 11, 237,196 que habitaban el país en el año 2002.

Para el año 2012 se estima que el 48.8 por ciento de la población son hombres y un 51.2 por ciento son

mujeres, mientras que el 69 por ciento de la población guatemalteca es menor de 30 años y sólo un 4.4 por ciento constituye la población de 65 años y más. Asimismo, según registros del censo poblacional realizado en el año 2002, la población indígena constituye el 41 por ciento de

la población guatemalteca, sin embargo no se cuenta con estimaciones para el año 2012. Dichos elementos se han mantenido a lo largo de los últimos diez años sin cambios significativos, tal como puede observarse en la gráfica 1.

Gráfica 1.
Estructura por edad de la Población
Años 2002 y 2012



Fuente: INE (2002a, 2004a).

De la población total un 51 por ciento de la población vive en situación de pobreza general y un 15.2 por ciento vive en situación de pobreza extrema, mientras que un 51 por ciento de la población habita en el área rural y un 49 por ciento en el área urbana. Para el año 2009, el 19.3 por ciento de la población vivía con desnutrición global y un 49.4 por ciento con desnutrición crónica. Los departamentos con mayor densidad poblacional

después del área metropolitana son Alta Verapaz, Huehuetenango, San Marcos y Quiché, pero a diferencia del departamento de Guatemala, éstos concentran la mayor cantidad de población en el área rural y coinciden a su vez con las circunscripciones que presentan mayores índices de pobreza y desnutrición, así como una mayor concentración de población indígena.

b. Dinámica de la Población

Los cambios más significativos en el estado de la población guatemalteca pueden medirse a través de los indicadores de natalidad, mortalidad y migración para el período 2002-2012. En ese marco, la tasa bruta de natalidad ha variado de 34.46 nacimientos por cada mil habitantes en el año 2002 a 25.09 en el año 2009, con un promedio de 386,000 nacimientos anuales y una tasa global de fecundidad del 3.6, la cual presenta mayores índices en población que no ha tenido acceso a la educación, población indígena y en el área rural con énfasis en el noroccidente y norte del país. Para el año 2009, la cifra de niñas entre 10 y 14 años ascendía a 874,596, de las cuales 2,434 se convirtieron en madres, presentando una tasa de específica de fecundidad de 2.8 por cada mil niñas. Lo anterior, subraya la importancia de fortalecer estrategias de educación integral en sexualidad, erradicar violencia sexual y fortalecer los modelos de atención integral en salud para adolescentes.

Asimismo, para el período 2000-2009 se calcula alrededor de 76,000 mil defunciones anuales con una Tasa Bruta de Mortalidad –TBM- de 5.12 para el año 2009, presentando una leve disminución en contraposición con el año 2002 en la que se presentaba una TBM de 5.88 personas por cada mil habitantes. Este elemento tiene concordancia con la reducción de la mortalidad infantil para el mismo período, el cual presenta una tasa de 34 por cien mil nacidos vivos, con mayores índices de defunción en población indígena y rural. De la misma

forma, se presenta un incremento en la esperanza de vida al nacer para el quinquenio 2010-2015 de 69 a 71 años de edad. Dicho aumento ha favorecido más a las mujeres que a los hombres (75 años para mujeres y 68 años para los hombres), lo cual se relaciona muchas veces con las condiciones de vida y problemas carenciales. De tal cuenta, Guatemala se encuentra en una etapa de transición demográfica moderada, con niveles de fecundidad altos, niveles de mortalidad en disminución y un ritmo de crecimiento alto.

Respecto a los procesos migratorios, se estima que para el año 2010 había un total de 1,409,548 guatemaltecos viviendo en el extranjero (emigrantes), escogiendo entre los principales destinos Estados Unidos, México y Canadá. Asimismo, para el año 2012, se estima un total de 63,292 guatemaltecos deportados⁴. Esto se contrapone a los procesos de inmigraron en el país, estimándose un total de 1,236,620 inmigrantes en el año 2002. Por otro lado, la migración interna presenta una tendencia hacia la concentración en áreas urbanas y con mayor énfasis en la metrópoli. Otros departamentos con mayor atracción migratoria son: Petén, Alta Verapaz, Chiquimula, El Progreso y Chimaltenango. Ambas formas de migración responden a la búsqueda de mayores oportunidades laborales y económicas. Estos elementos de movilidad coadyuvan la dinámica poblacional y condicionan las características sociodemográficas del país.

4. Vía aérea al 18/10/2012 (Estados Unidos) y vía terrestre al 01/10/2012 (México).



Capítulo III

Balance de los principales avances y logros de la PDSP (2002-2012)

Este capítulo presenta una reflexión de los principales avances y logros en la implementación de la PDSP para el período 2002-2012, con la finalidad de generar un análisis político-cualitativo que refleje la situación del país en materia de desarrollo social y que permita hacer un balance de gestión a partir de la creación de la Política.

a. PDSP en materia de Salud

La PDSP prioriza diversos temas en materia de salud, entre ellos la mortalidad materna, la mortalidad infantil, la planificación familiar, la salud sexual y reproductiva, la paternidad y maternidad responsable, las infecciones de transmisión sexual (ITS), el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) y el síndrome de inmunodeficiencia

Se toman en consideración los factores que inciden en el contexto actual e impiden alcanzar un desarrollo social con equidad y se hace referencia a los principales logros sustantivos alcanzados en las cinco áreas temáticas contempladas dentro de la Política: salud, educación, empleo y migración, riesgo a desastres y comunicación social.

adquirida (sida).

A lo largo de los diez años de implementación de la Política, se han mostrado mejoras considerables en términos de la ampliación de cobertura en salud, así como en la creación de programas de prevención y

promoción de la salud reproductiva, que se traduce en un incremento presupuestario en esos rubros, pero sigue siendo insuficiente para atender la demanda actual.

La creación de la LDS y su implementación por medio de la PDSP, da respaldo al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), mediante la creación del Programa Nacional de Salud Reproductiva (PNSR) en el año 2001; así como, en el fortalecimiento de un marco jurídico y técnico para abordar los temas de salud que se priorizan en ésta ley, elementos que deberán ser fortalecidos en el futuro para garantizar su implementación (Ver Anexo 1).

La Política ha permitido mejorar las estrategias de acción para fortalecer las redes de maternidad y paternidad responsable, la educación a adolescentes, la prevención de embarazos, así como, garantizar la reducción de mortalidad materna e infantil. De igual forma, se ha dado un aumento en la prevalencia del uso de métodos anticonceptivos y un incremento de la oferta y la gama de métodos artificiales y naturales, lo cual ha permitido la reducción en la tasa global de fecundidad a 3.6.

Los retos en materia de salud continúan siendo amplios, ya que la TGF sigue siendo de las más altas en Latinoamérica, los embarazos en niñas de 10 a 14 años son elevados y se han proliferado los casos de violencia sexual y violencia contra la mujer. Con relación a la salud de los pueblos indígenas, se ha mejorado el respeto a la diversidad cultural, visibilizando la importancia de brindar acceso a los servicios en los diferentes idiomas del país, se ha implementado un programa de acompañamiento y capacitación a comadronas y se ha empezado a descentralizar los servicios con la finalidad de ir incorporando paulatinamente las prácticas culturales, entre ellas el parto natural/vertical.

Es preciso mencionar que las razones que motivaron la elaboración de la Ley y su Política aun siguen vigentes,

observando que algunos otros índices estadísticos se han incrementado considerablemente, tales como la desnutrición crónica infantil, la violencia intrafamiliar y sexual, la incidencia de VIH y sida, las necesidades insatisfechas para espaciar embarazos, los retos de atención diferenciada por ciclos de la vida y/o capacidades especiales, y la atención a la salud mental.

La demanda social conlleva a identificar factores primordiales que no han permitido la sostenibilidad de los avances. El primer factor es el modelo de atención en salud, el cual es eminentemente curativo, costoso e ineficaz, y permite una fragmentación al interior de los subsistemas con prestadores múltiples, bajo esquemas diversos, lo cual resulta en duplicidad de funciones y serias ineficiencias.

Este tipo de sistema no permite *per se*, que se distribuyan los escasos recursos presupuestarios de forma ecuánime, ya que asigna una porción elevada del presupuesto a hospitales quedando el primero y segundo nivel de atención debilitado. Esta desigualdad conlleva a que la población del área rural, mayoritariamente pobre, marginada e indígena, tenga menor acceso a la atención sanitaria básica y por ello queda expuesta a una mayor morbilidad y mortalidad por enfermedades que son fácilmente prevenibles y tratables.

Por estas razones, el sistema curativo favorece la persistencia de la crisis sanitaria imperante y amplía la brecha de inequidad en acceso y cobertura a los servicios de salud de la población rural en pobreza y extrema pobreza, reduciendo de esta forma la calidad del gasto y financiamiento que recibe la salud pública en el país.

Siguiendo con los factores que detienen los avances en salud, el segundo factor se centra en la escasa asignación de recursos financieros al MSPAS, que aunque financieramente presenta un avance exponencial, este no corresponde al crecimiento y dinámica poblacional,

condiciones de vida y perfil epidemiológico de la población guatemalteca. Y no se ha enfocado en el fortalecimiento y priorización del nivel primario de salud, tal como se expuso anteriormente.

Por lo tanto, a pesar del crecimiento demográfico que se percibe para el período 2002-2012, los servicios de salud no han ampliado su cobertura en los últimos años, lo cual limita la universalidad al acceso de servicios básicos de salud, su descentralización y su desconcentración.

La Agenda del Cambio⁵ prioriza el derecho humano a la salud de todas y todos los guatemaltecos, especialmente aquellos que vivan en condiciones de carencia, exclusión y mayor vulnerabilidad. Para el período 2012-2016 se busca visibilizar las dificultades de salud por las que atraviesa la población guatemalteca en el contexto actual, sin dejar de lado la priorización establecida dentro de la PDSP, sino buscando la complementariedad enfocada a un desarrollo social equitativo.

Tal es el caso de la desnutrición, para el que se pondrá en marcha el “Plan Hambre Cero” el cual contempla cinco ejes: a) Disponibilidad; b) Asistencia alimentaria; c) Productividad familiar; d) Educación y vigilancia nutricional; e) Articulación, movilización y control social.

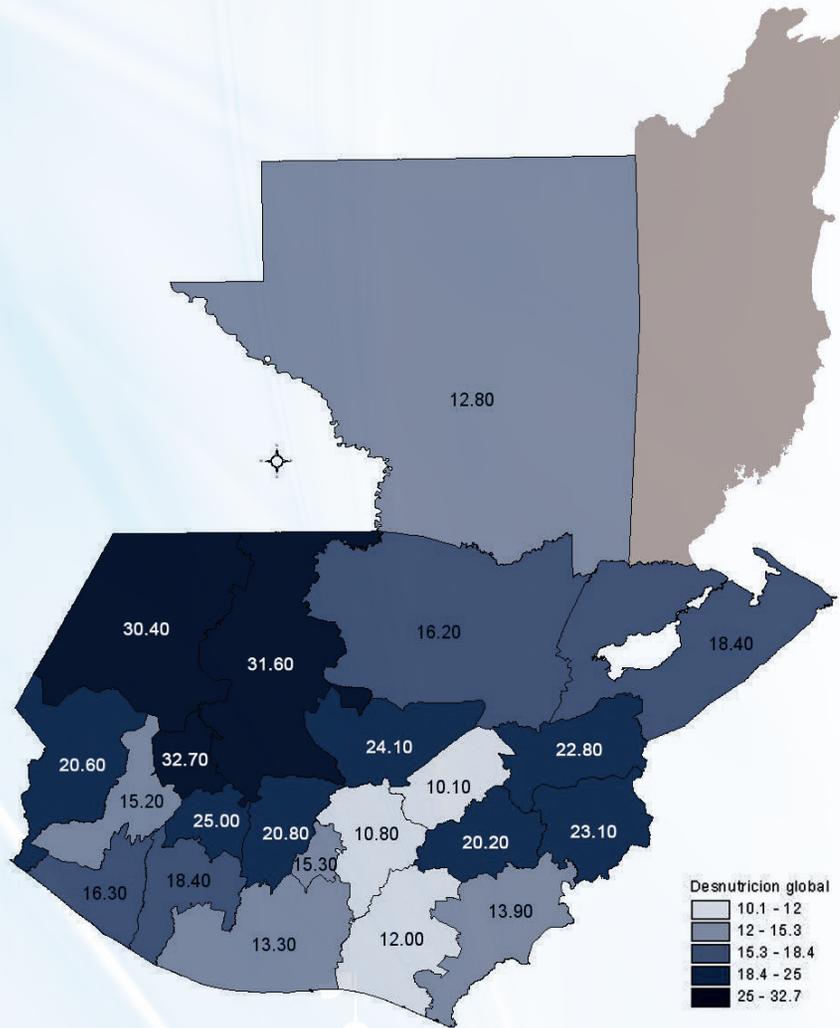
Con este plan se busca reducir la desnutrición crónica infantil en diez por ciento en cuatro años, por medio de una alimentación adecuada en cantidad, calidad, regularidad y dignidad de las personas, con prioridad en aquellas con dificultades en el acceso de alimentos⁶.

Aunque es positivo el aumento del presupuesto del MSPAS para fortalecer el Pacto Hambre Cero y los programas conexos, y con ello reducir la desnutrición aguda y crónica del país y la mortalidad materno-infantil; la seguridad alimentaria nutricional debe abordarse en forma integral y articulada, tomando en consideración los aspectos estructurales relacionados con la disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos, todo esto en el marco de soberanía alimentaria y de participación social.

A pesar de los logros alcanzados durante la última década, el MSPAS también ha enfrentado problemas de carácter estructural que han desencadenando crisis a nivel de los servicios de salud por el insuficiente acceso y cobertura de atención, escasez de medicamentos, vacunas, material médico quirúrgico, así como, procesos de conflictividad laboral, brotes epidémicos y otros.

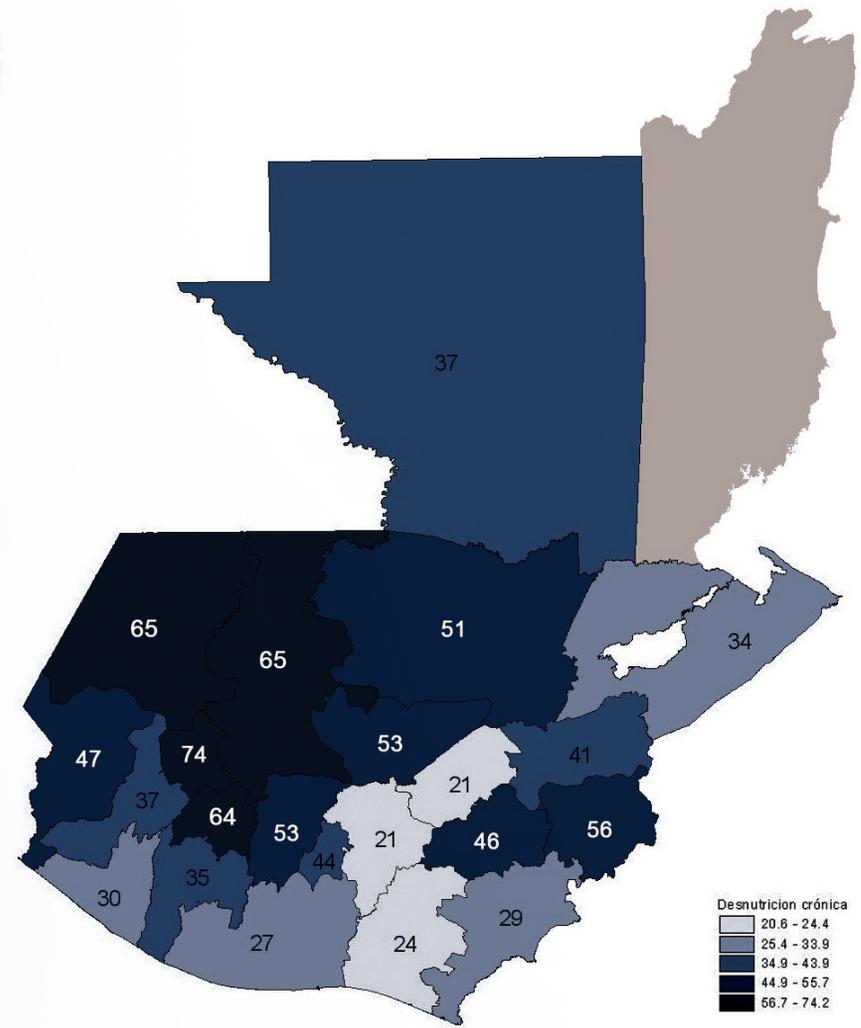
-
5. Los propósitos contemplados en la Agenda del Cambio en materia de salud son: maternidad segura, niños creciendo al máximo, mejoramiento en la cobertura y acceso a los servicios de salud, adquisición de medicamentos. Además, se enfoca en la reestructuración del Sistema Nacional de Salud y su reforma integral, salud materno infantil, disponibilidad garantizada de servicios básicos de salud con calidad, acceso a agua potable limpia y segura, y medio ambiente limpio.
 6. A partir del año 2005, se cuenta con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, elemento que sirve de guía y sustento en las estrategias de la SAN actuales.

Mapa 1:
Desnutrición Global



Fuente: INE (2010a)

Mapa 2:
Desnutrición crónica



Fuente: INE (2010b)

b. PDSP en materia de Educación

La política de desarrollo social y población en materia de educación, plantea dos objetivos: el primero enfocado al aumento de la incorporación y permanencia escolar de niños y niñas en niveles de educación inicial, preprimaria, primaria y media, para evitar su incorporación temprana al mercado de trabajo en detrimento de sus derechos; y el segundo encaminado a educar en el tema de población y desarrollo en el sistema educativo y en la comunidad, para fomentar actitudes de respeto a la dignidad humana, a la maternidad y paternidad responsables, al sentido y valor de la sexualidad, y desarrollar una visión de la dinámica sociodemográfica del país y de la comunidad.

En el año 2001, el país reportaba un índice de analfabetismo de 43.9 por ciento (INE, 2000a), en el país la tasa neta de cobertura era de 41.09 por ciento en el nivel preprimario, 86.03 por ciento en primaria, 29.12 por ciento en ciclo básico y 16.36 por ciento en ciclo diversificado.

La baja calidad educativa con currículos memorísticos y contenidos ajenos a la realidad nacional, se reflejaba en los altos índices de repitencia, especialmente de los tres primeros grados del nivel primario que alcanzaban el 27.6; 14.5 y 10.9 por ciento respectivamente. Los índices de deserción eran elevados: 11.3 por ciento en preprimaria, siete por ciento en primaria y 8.1 por ciento

básicos (Mineduc, 2001), en tanto que la tasa de alumnos que lograban permanecer en la escuela primaria de primero a quinto grado sin reprobar ningún grado era de 51.2 por ciento.

Para abordar este problema en el período de 2002-2012, la política educativa mantenido constantes los ejes estratégicos de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad educativa, aunque algunos de los programas y estrategias implementados con este propósito han variado en cada período de gobierno⁷.

En la última década, el país ha observado aumento en la tasa de escolarización en todos los niveles educativos (Ver Tabla 1). Los mejores logros de cobertura escolar a nivel nacional se registran en la primaria con 95 por ciento. Sin embargo, al analizar se pueden observar brechas en los indicadores a nivel municipal, lo mismo sucede al comparar los diferentes niveles educativos. La tasa neta de escolaridad⁸ para el año 2010 registra que de cada 100 niños de entre 5 y 6 años, 54 están inscritos en preprimaria. En el nivel primario, que contempla niños de 7 a 12 años, se observa que 95 niños por cada 100 asisten a este nivel; en básicos 42 de cada 100 jóvenes entre 13 y 15 años, y en diversificado 22 de cada 100 jóvenes entre 16 y 18 años.

7. Política educativa 2000-2004: alfabetización bilingüe; universalización de la primaria; educación bilingüe-intercultural; transformar currículo para educación de calidad, pertinente y relevante; actualizar, especializar y dignificar a docentes, descentralizar y desconcentrar gestión educativa. Política educativa 2004-2008: Cobertura universal de primaria; calidad educativa; participación; competitividad; identidad.

8. La tasa neta de escolaridad indica cuántos niños están asistiendo al nivel educativo que les corresponde, en relación con la población de esa edad escolar (INE, 2004a).

Tabla 1
Evolución Tasa Neta de Escolaridad año 2002 y año 2010, por Sexo

Nivel	2002			2010			Comparación 2002-2010*		
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
Preprimaria	41.67	41.46	41.88	54.87	55.20	54.54	13.20	13.74	12.66
Primaria	88.17	85.49	90.80	95.81	95.18	96.42	7.64	9.69	5.62
Ciclo Básico	28.20	26.92	29.48	42.94	41.41	44.46	14.74	14.49	14.98
Ciclo Diversificado	17.49	18.05	16.93	22.33	22.42	22.23	4.84	4.37	5.30

Fuente: Segeplan con datos Mineduc (2010).

La tasa bruta de escolaridad para el año 2010 fue de 70.06 por ciento para preprimaria, 116.21 por ciento para primaria, 70.90 por ciento para básicos y 36.71 por ciento para diversificado. Al analizar la cobertura a partir de la tasa bruta de escolaridad se observa el registro de mayor cantidad de niños, niñas y jóvenes en los centros educativos, dado que este indicador incluye a

todos los estudiantes inscritos sin importar su edad. Sin embargo, la diferencia entre la tasa neta y la tasa bruta de escolaridad refleja otro de los problemas educativos, la sobre edad, producto de la repitencia escolar, la deserción, el ingreso tardío a primer grado a los 9 o 10 años de edad, entre otros (Ver Tabla 2).

Tabla 2
Evolución Tasa Bruta de Escolaridad año 2002 y año 2010, por Sexo

Nivel	2002			2010			Comparación 2002-2010*		
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
Preprimaria	55.11	55.09	55.14	70.06	70.73	69.40	14.95	15.64	14.26
Primaria	107.23	102.17	112.21	116.21	114.05	118.32	8.98	11.88	6.11
Ciclo Básico	48.59	44.35	52.82	70.90	66.87	74.88	22.31	22.52	22.06
Ciclo Diversificado	25.07	25.03	25.10	36.71	36.45	36.97	11.64	11.42	11.87

Fuente: Segeplan con datos Mineduc (2010).

Se observa un incremento de mujeres y niñas dentro del sistema educativo en cada nivel, no obstante las brechas de inclusión siguen siendo un reto para el país. Los indicadores de eficiencia interna del sistema educativo nacional reflejan que la repitencia en el nivel primario se concentra principalmente en primero (25.19 por ciento), segundo (12.71 por ciento) y tercer grado (8.99 por ciento). Mientras que para el año 2012 la tasa

de retención y promoción en todos los niveles educativos ha mejorado paulatinamente. No obstante, los niveles de deserción y no aprobación son más significativos en primero, segundo y tercero primaria, lo cual refleja la necesidad de brindar mayor atención al nivel preprimario, para que los niños estén mejor preparados al momento de ingresar al nivel primario, además es necesario mejorar la calidad educativa con pertinencia cultural.

Tabla 3

Tasa de Retención, Deserción, Aprobación y no Aprobación, Primer Ciclo de Educación Primaria

Grado	Retención	Deserción	Aprobación	No Aprobación
Primero	91.05	8.95	71.07	28.93
Segundo	94.60	5.40	82.67	17.33
Tercero	94.81	5.19	87.39	12.61

Fuente: Segeplan con datos Mineduc (2010).

Con el propósito de disminuir el analfabetismo, se han fortalecido los programas de alfabetización para la población joven y adulta, especialmente para mujeres del área rural y áreas periurbanas. En este esfuerzo el Comité Nacional de Alfabetización (Conalfa) ha hecho alianzas con los gobiernos municipales, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Cooperación Internacional, organizaciones no gubernamentales (ONG) y la iniciativa privada, para focalizar los programas de alfabetización territorial. Este esfuerzo se ha concretado en la declaración de municipios Libres de Analfabetismo.

Para el año 2006 la tasa de alfabetización de personas de entre 15 y 24 años fue de 87.86 por ciento, es decir que 87 jóvenes de cada 100 comprendidos en esa edad saben leer y escribir, mientras que 13 de cada 100 no tienen esta capacidad, y por lo tanto tienen dificultades para insertarse al mercado laboral.

En cuanto a cobertura educativa y permanencia de los niños en el sistema escolar, se considera que el acceso universal a la educación primaria es casi una realidad; sin embargo, aproximadamente la mitad de los niños y niñas no van a la escuela preprimaria, lo cual limita el desarrollo de sus capacidades psicomotoras, cognitivas y de socialización para incorporarse a la primaria.

Por lo tanto, se hace urgente la ampliación de la cobertura en este nivel educativo, y por ello el Ministerio

de Educación (Mineduc) ha considerado imperativo impulsar una política agresiva de ampliación de cobertura de la educación preprimaria, para lo cual será necesario contar con más maestros formados en esta especialidad en los próximos años. Indistintamente del avance en la cobertura educativa que se ha logrado en las últimas décadas, es evidente que la calidad de la educación debe mejorar en todos los niveles educativos. Esto conlleva brindar a los maestros preparación, herramientas y condiciones que les permitan fortalecer su labor docente.

El currículo que el Mineduc impulsa actualmente, es producto de un proceso de transformación desarrollado a partir de la firma de los Acuerdos de Paz y está definido en el diseño de la Reforma Educativa. Algunos de los ejes que contempla son: equidad de género, equidad étnica y social y formación ciudadana. Además, la temática de educación sexual se introduce desde primero primaria y continúa durante todo el nivel primario, para que sirva de soporte en el ciclo básico.

A partir de 2010, en el marco del convenio entre el Ministerio, la Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem) y la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia (SCSP), se crea la Unidad para la Equidad de Género con Pertinencia Étnica, para dar seguimiento a la implementación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM), y se plantea la institucionalización de la estrategia de educación integral en sexualidad y prevención de la violencia, que

son temas claves en la incorporación de la perspectiva de equidad de género y étnica en un marco de derechos⁹, temas que también han sido incorporados en el proceso de actualización del Currículo Nacional Base (CNB) .

Durante el período 2011-2012, el Mineduc ha encaminado sus esfuerzos al establecimiento de condiciones político-técnicas para la gestión e implementación de la Estrategia en el sistema educativo formal, especialmente en el nivel primario y medio, incluyendo la formación y profesionalización de docentes.

La política educativa vigente, aprobada por Acuerdo Ministerial 3409-2011, en congruencia con la PDSP, prioriza mejorar la cobertura y la calidad educativa, el

modelo de gestión, el recurso humano, la educación bilingüe multicultural e intercultural, aumentar la inversión educativa, fomentar la equidad, el fortalecimiento institucional y la descentralización.

Por su parte, la Agenda del Cambio 2012-2016, en el Eje de Inclusión Social, plantea el propósito: “Expandir los derechos sociales de los guatemaltecos y guatemaltecas, con prioridad en los segmentos de la población en pobreza, exclusión y vulnerabilidad, a través de la acción del Estado, el mercado, la academia, la sociedad civil, las municipalidades, las familias y las redes comunitarias.” Para ello, considera las estrategias Niñez Preparada y Jóvenes Protagonistas” (Gobierno de Guatemala, 2012).

c. PDSP en materia de Empleo y Migración

i. PDSP en materia de Empleo

El antecedente más importante e inmediato que tiene la PDSP en materia de empleo, se encuentra en uno de los Acuerdos de Paz, que enuncia que: El Estado se compromete a crear una política social con acceso al empleo productivo e ingresos dignos, con acceso a educación y capacitación, seguridad social y promover una política económica orientada a incrementar la utilización de mano de obra, crear las condiciones que permitan alcanzar niveles crecientes y sostenidos de ocupación, para reducir el subempleo estructural y elevar progresivamente el ingreso real de los trabajadores (Acuerdos de paz, 1996). Es así como la PDSP, se

propuso como objetivo la promoción y el estímulo a la creación de fuentes generadoras de empleo decente, principalmente en el área rural.

En el mismo año que se presentó la PDSP (2002), el Congreso de la República aprobó la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, cuyo objetivo fundamental es contribuir a la creación y mantenimiento de las condiciones más favorables para el desarrollo ordenado de la economía nacional, lo que propiciaría las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias que promuevan estabilidad en el nivel general de precios.

“...El crecimiento económico acelerado del país es necesario para la generación de empleo y su desarrollo social...”
(Acuerdos de Paz, 1996)

9. Los objetivos formativos de la estrategia se basan en propiciar la apertura de espacios de diálogo y construcción colectiva, para trabajar temas referidos a la Educación Integral de la sexualidad, promoviendo una educación no sexista y antidiscriminatoria. .

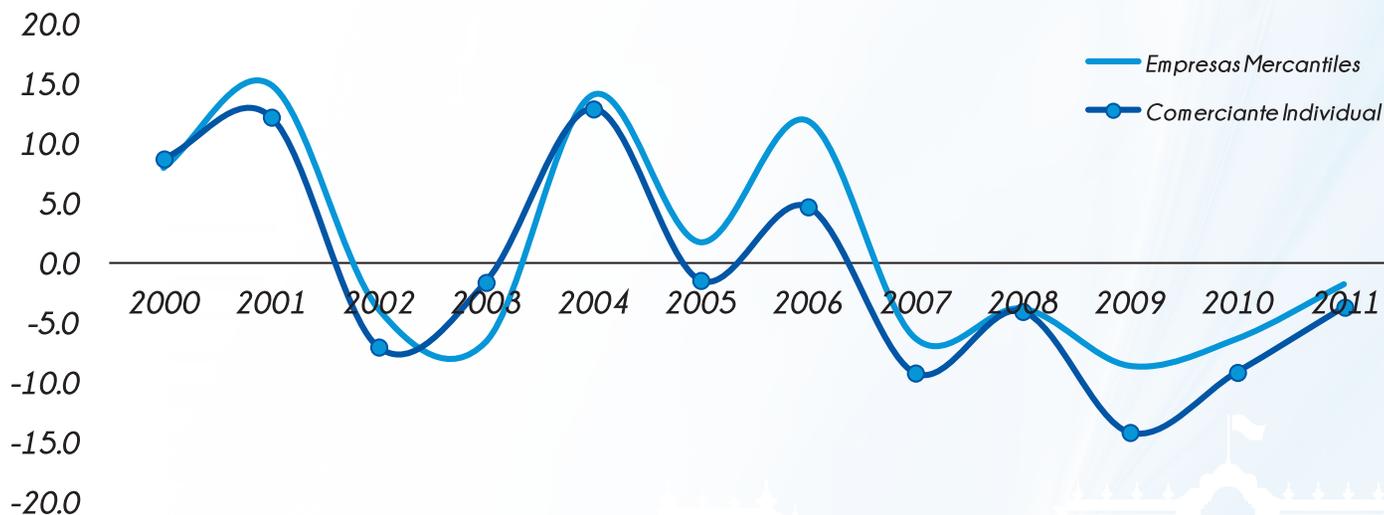
Sin embargo, no ha existido una relación virtuosa entre las medidas derivadas de los compromisos asumidos en los Acuerdos y Paz, las acciones recomendadas en la PDSP en materia de empleo, y las medidas tomadas para garantizar que se cumpla con el mandato del desarrollo ordenado de la economía, establecido en la Ley Orgánica del Banco de Guatemala. Tal relación ha sido desfavorable para el empleo.

Lo anterior se manifiesta en los altos niveles de empleo generado por las actividades de la economía informal, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos (ENEI), en 2002 el empleo informal alcanzaba al 71.7 por ciento de la fuerza laboral del país, mientras que en 2010 registro el 73.8 por ciento (INE 2002b, 2010). Estos datos también reflejan un bajo nivel de la creación de nuevas empresas formales, las cuales son las generadoras de empleo decente, ya que éstas son las que cumplen

con sus obligaciones tributarias y garantizan a sus trabajadores el pago de prestaciones laborales y los beneficios del régimen de la seguridad social que presta el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

Los registros de nuevas empresas de 2004 a 2009 mostraron una tendencia a la baja. El año 2009 fue el punto más bajo en la creación de nuevas empresas, y a partir de 2010 empezó a revertirse la tendencia, pero sin recuperar el nivel de 2004. Similar fenómeno de descenso se produjo en cuanto a la autorización de nuevos comerciantes individuales, y fue a partir del 2010 cuando se inició un aumento en el registro de éstos. Sin embargo el aumento en la creación de nuevas empresas y registro de nuevos comerciantes individuales operado durante 2010 y 2011, no ocurrió con la misma velocidad con la que se produjo el descenso (ver Gráfica 2).

Gráfica 2
Crecimiento porcentual de inscripción de empresas y comerciantes individuales
Periodo 2002-2011



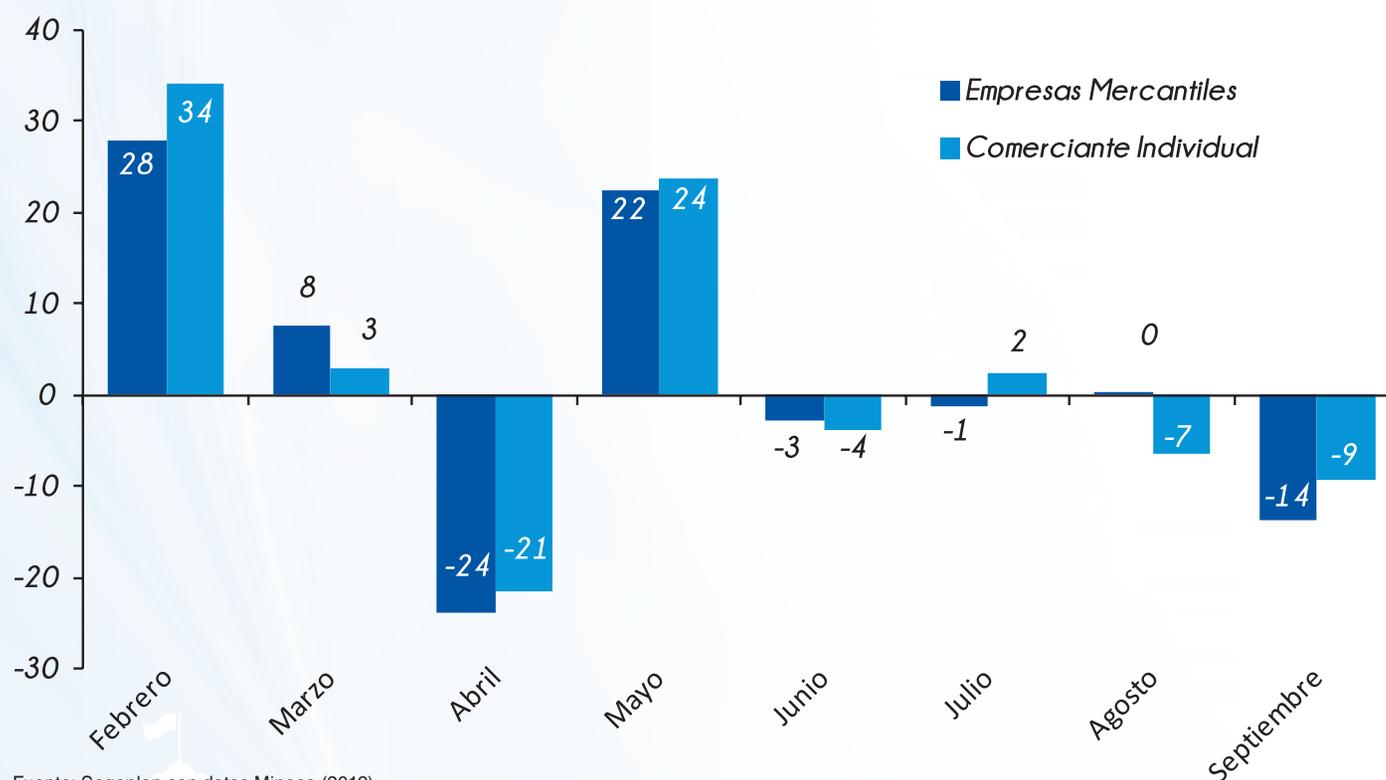
Fuente: Segeplan con datos Mineco (2011).

Durante los meses de enero a septiembre de 2012, el registro tanto de nuevas empresas como de nuevos comerciantes individuales, presenta un comportamiento fluctuante. Nuevas empresas se crearon en los meses de febrero, marzo y mayo, mientras que en los meses de abril y de junio a septiembre, el registro de nuevas empresas disminuyó. En el caso de los comerciantes individuales, éstos sólo crecieron en los meses de febrero, marzo, mayo y julio, y en los restantes meses

se pudo observar una disminución de los mismos (Ver Gráfica 3).

Estos datos presentan un serio desafío para las instituciones que tiene bajo su responsabilidad la promoción y el estímulo de la generación de empleo decente en el país, pues el número de nuevos empleos generados por las nuevas empresas creadas, está siendo contrarrestado por el cierre de otras empresas.

Gráfica 3
Crecimiento Porcentual de inscripción de empresas y comerciantes individuales¹⁰
Enero-Septiembre de 2012



Fuente: Segeplan con datos Mineco (2012).

10. Datos en comparación con el mes anterior.

En mayo de 2012, la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asies) presentó el “*Estudio de Opinión Pública sobre Trabajo Decente y Economía Informal*” la cual fue realizada con una metodología distinta a la utilizada en las Encuestas Nacionales de Empleo del Instituto Nacional de Estadística (INE). En dicho estudio se indica que el 64 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) se dedica a labores por cuenta propia. El 58 por ciento de estos ocupados por cuenta propia se dedica al comercio, dato que, según el estudio, corrobora “la percepción ciudadana de que el trabajo informal en el país se desarrolla en su mayoría por vendedores en las calles” (Asies, 2012). “El 52 por ciento de los trabajadores por cuenta propia, son mujeres que se dedican más al comercio que los hombres, en tanto estos últimos están más activos en trabajo agrícolas” (Asies, 2012); este último dato pone de manifiesto que la informalidad laboral afecta más a las mujeres, lo que podría interpretarse como el hecho de que el trabajo informal ha ido adquiriendo rostro femenino.

Como objetivos específicos la PDSP establece acciones para el fortalecimiento de la población ocupada en el sector informal, e indica que se deben “aplicar mecanismos financieros y de capacitación accesibles a la población informal de la economía” (Segeplan, 2002a). Sin embargo, se observa que los trabajadores por cuenta propia no tienen acceso a crédito para trabajo y que al 40 por ciento de ellos se le han denegado sus solicitudes debido a sus bajos ingresos, al 28 por ciento por no contar con fiador, al 15 por ciento por falta de garantías muebles y al 4 por ciento por falta de títulos de propiedad (Asies, 2012). Los datos presentados dan cuenta de la necesidad de promover mecanismos que hagan accesible el acceso a crédito o a algún otro tipo de financiamiento que permita la capitalización de este sector de población trabajadora.

En cuanto a la edad de la fuerza laboral, el 41 por ciento de la población ocupada es joven, de entre 15 y 29 años (ENEI, 2011). Esto significa que en el país existe una fuerte demanda de puestos de trabajo, en tanto que la economía no ha tenido la capacidad de generar empleo decente que se necesita en el país.

En mayo 2012, los ministerios de Trabajo y Economía, presentaron la “*Política de Generación de Empleo Seguro, Decente y de Calidad 2012-2021*”, la cual tiene como estrategias: velar por el cumplimiento de la legislación, incrementar la eficiencia, calidad e innovación de la producción guatemalteca, atraer mayor inversión local y extranjera, incrementar los niveles de empleo y productividad de los trabajadores, entre otros.

En la actualidad se está promoviendo el plan de acción de dicha política. Estas estrategias coinciden, de alguna manera, con lo planteado por la PDSP. Además, organismos internacionales¹¹ están promoviendo un programa de promoción del empleo decente y juvenil. Estas iniciativas podrían hacer que la situación del empleo mejore en los próximos años.

Existe una vinculación directa entre las propuestas contenidas en la Agenda del Cambio y las estrategias contenidas en la PDSP, en materia de empleo. En primer lugar, se compromete a mejorar el clima de negocios para atraer inversión nacional y extranjera que es generadora de empleos; en segundo lugar, promover la elevación de los niveles competitivos actuales, mediante el apoyo a mayor cantidad de pequeñas y medianas empresas, cooperativas; y la política de empleo presentada en 2012¹². Esta última incluye entre sus estrategias principales los lineamientos que contribuyen al cumplimiento de los compromisos de la agenda del cambio, entre ellos, el cumplimiento de la legislación

11. Organización Internacional del Trabajo y la Unión Europea entre otras.

12. Política de Generación de Empleo Seguro, Decente y de Calidad 2012-2021

laboral, incrementar la eficiencia, calidad e innovación de la producción guatemalteca, atraer mayor inversión

local y extranjera, incrementar la oferta de empleo y la productividad de los trabajadores.

ii. PDSP en materia de Migración

La migración es un derecho humano establecido en múltiples instrumentos nacionales e internacionales¹³, contemplan el derecho de las personas a migrar, o a permanecer en su país de origen en condiciones de dignidad y seguridad. La migración es un fenómeno que se da en dos vías: de manera interna y externa, y su volumen varía de un lugar a otro, según sean las condiciones de vida que ofrece cada lugar.

La PDSP en materia de migración contempla el objetivo general de implementar estrategias graduales, descentralizadas, desconcentradas, equitativas, participativas, preventivas y acciones concretas que consideren los fenómenos migratorios, nacionales e internacionales, desde la perspectiva del desarrollo y la lucha contra la pobreza.

Para el período 2002-2012, la migración interna se ha dado con mayor énfasis de la zona noroccidente del país hacia la región sur, mientras que la migración externa va hacia el sur de México y los Estados Unidos de América, principales destinos de las y los guatemaltecos migrantes.

En los últimos años, se ha fortalecido el marco jurídico-político de la migración externa, lo cual se traduce en la creación de la Política de Protección y Asistencia al Guatemalteco en el Exterior; la implementación del

Centro de Atención al Migrante en el año 2006, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores (Minex); la creación de un fondo para apoyar las repatriaciones de guatemaltecos fallecidos en el exterior; y el fortalecimiento de la red consular, con énfasis en los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos.

También se han realizado acciones sustanciales en los pasos fronterizos con México, como la apertura de sedes de atención al migrante que prestan asistencia técnica y legal a los guatemaltecos deportados y a los trabajadores agrícolas (migrantes temporales). Para el buen desempeño de estas sedes se cuenta con información que permite visualizar las condiciones laborales, de contratación y de salud de los trabajadores y sus familiares residentes en la zona fronteriza. Esos datos han permitido mantener un recuento estadístico para la realización de estudios y diagnósticos que puedan favorecer de manera integral a las personas migrantes.

En los últimos años se observa un mayor acercamiento entre los representantes de los guatemaltecos en el exterior y los funcionarios del gobierno, por medio del incremento de consulados nacionales en México, Estados Unidos de América y Canadá, con el propósito de promover líneas de acción que permitan mejorar la protección y asistencia al migrante. Una de las principales acciones realizadas

13. Constitución Política de la República, Código de trabajo y sus reformas, Convenios de la OIT, Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, entre otros.

por los consulados es la implementación de la Tarjeta de Identificación Consular Guatemalteca (TICG)¹⁴, que es un documento de identificación avalado por el gobierno de Guatemala.

En el año 2007 fue creado el Consejo Nacional de Atención al Migrante (Conamigua), encargado de coordinar acciones y actividades de los órganos y entidades del Estado en materia de migrantes, así como la formulación de políticas públicas tendientes a garantizar la seguridad y asistencia de los guatemaltecos en el exterior y de sus familias. Además, realiza acciones conjuntas con las Organizaciones de Guatemaltecos en el Exterior, con énfasis en la Reforma Migratoria, la Ley de Arizona¹⁵ el *Temporary Protection Status* (TPS)¹⁶ y la trata de personas¹⁷, temas que fueron abordados por la Comisión Coordinadora Guatemalteca para la Reforma Migratoria¹⁸.

Las remesas constituyen un aporte significativo para el desarrollo económico y local de Guatemala, alcanzando aproximadamente un 12 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Para el período 2002-2012, se calcula que las remesas han beneficiado a más de 961,732 hogares cuyos remitentes son 72.4 por ciento de hombres y un 26.6 por ciento mujeres (OIM, 2011), mientras que el destino de las mismas ha sido en un 49 por ciento para el consumo, un 15 por ciento para insumos de actividad económica, un 23 por ciento a inversión y ahorro, y un 13 por ciento a inversión social (Segeplan, 2010).

En ese marco, el Ministerio de Relaciones Exteriores (Minex) ha realizado acciones encaminadas a facilitar la información sobre las transferencias de las remesas destinadas al desarrollo local, con la finalidad de promover las inversiones familiares en proyectos productivos, identificar las oportunidades para las Micro, pequeña y mediana empresa (Mipymes)¹⁹, aprovechar las oportunidades del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos de América (EEUU) e incentivar la inversión en proyectos sociales en comunidades con mayor índice de pobreza; sin embargo, pese al fuerte aporte de las remesas a la economía nacional, la inversión social de las mismas continúa siendo escasa.

Como parte de la actual agenda de gobierno, el eje de desarrollo económico competitivo resalta la necesidad de atender a los guatemaltecos que residen en el exterior, resaltando que uno de los principales desafíos es retomar el liderazgo regional centroamericano, con el propósito de promover una política migratoria regional que vele por el respeto a la integridad de los derechos humanos de las personas migrantes, y ayude a la conciliación de acciones a favor de los migrantes con los países norteamericanos (México, Estados Unidos y Canadá) desde una postura regional.

Por otro lado, la situación de la migración interna sigue siendo un tema pendiente de la agenda pública, elemento que debe ser fortalecido, ya que actualmente se cuenta con limitada información respecto de sus características y desarrollo. Dentro de los principales logros de la

14. Esta Tarjeta se empezó a extender a partir del año 2002, y es aceptada por bancos del sistema financiero, especialmente en América. Dicho documento no especifica la situación migratoria de la persona que la porta.
15. Ley del estado de Arizona que supone acciones estrictas contra la inmigración ilegal; ésta criminaliza a los inmigrantes que no lleven consigo los documentos de registro requeridos por la ley federal además de tomar duras medidas contra los que albergan, contratan y transportan a extranjeros ilegales.
16. El Estado de Protección Temporal (Temporary Protection Status, TPS), es un amparo que se concede a los ciudadanos de países que sufren los efectos de un conflicto armado en curso, un desastre ambiental u otras condiciones extraordinarias y temporales.
17. En el año 2007 se crea la política pública contra la trata de personas y la protección integral a las víctimas.
18. Comisión de carácter temporal creada en el año 2009 que permitió que líderes guatemaltecos en los Estados Unidos de América definieran estrategias y líneas de acción para el abordaje desde el Estado guatemalteco de la discusión de la reforma migratoria integral.
19. A partir del año 2006, se cuenta con una Política Nacional para el Desarrollo de las Mipymes.

PDSP para el período 2002-2012, en este rubro, se puede resaltar la aprobación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, en el año 2009 y el Plan para Activar y Adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral creada por la Comisión Presidencial para el Desarrollo Rural Integral en el año 2012²⁰.

Esta política contiene, como parte de sus principales objetivos, el impulso de la economía, priorizando a los pueblos indígenas y al sector campesino. Actualmente, en concordancia con el eje de desarrollo rural sustentable, se lanzó la estrategia de “las dos puertas”, como elemento que permitirá la atracción de inversiones privadas al área rural (combinación de ambas perspectivas), pero también incluirá la intervención del Estado por medio del programa insignia del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) denominado Agricultura Familiar (Gobierno de Guatemala, 2012).

La implementación de políticas de desarrollo rural y descentralización en el país buscan abordar las causas de la migración, para que ésta se vuelva una opción y no una necesidad. Se reconoce que los esfuerzos aún son insuficientes y que se requiere una atención urgente, permanente y sostenida de las personas que migran de zonas rurales a zonas urbanas. Por tanto, a diez años de la implementación la PDSP, se denotan grandes retos en el tema migratorio como: la conciliación de estrategias nacionales e internacionales que coadyuven a reducir los desequilibrios socioeconómicos y de distribución espacial de la población y la generación de ventajas competitivas en los lugares de origen de las personas migrantes. Se debe reconocer la migración como un derecho, que lejos de ser criminalizado debe de ser legalmente garantizado para su pleno goce.

d. PDSP en materia de Riesgo a Desastres

La PDSP en materia de Riesgo a Desastres plantea dos objetivos generales. El primero, encaminado a prevenir y reducir el riesgo a desastres de la población, en especial la que habita en asentamientos humanos precarios y amenazados por fenómenos naturales; y el segundo, enfocado en rehabilitar, reconstruir y dar respuesta, en caso de presentarse un desastre, por medio de acciones que involucren la gestión de riesgo e incrementen la capacidad de respuesta frente a una calamidad.

Para dar respuesta a estos objetivos, la PDSP plantea dos instrumentos de política: el Programa Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres, así como la estrategia de protección social para la población en caso de desastres y calamidad pública. Estos se desarrollan con 7 objetivos específicos y 33 acciones que deben ser monitoreadas.

Las temáticas abordadas en la PDSP en el tema están relacionadas principalmente con: a) el fortalecimiento y coordinación interinstitucional, b) el ordenamiento

20. También se cuenta con la Iniciativa de ley No. 4084: Ley de Desarrollo Rural Integral, que cuenta con dictamen favorable desde el año 2009.

territorial, c) el manejo integral de los recursos naturales y del ambiente, d) la reducción de la vulnerabilidad, e) el fortalecimiento del sistema meteorológico nacional y f) educación y sensibilización, entre las más importantes.

Entre los principales avances en materia de riesgo a desastres para el período 2002-2012, se identifica la creación de un marco político, jurídico e institucional para hacer frente a la temática en el país y para el fortalecimiento de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Conred)²¹. Se crea el Programa Nacional de Prevención y Mitigación ante Desastres (2009-2011), cuyo principal objetivo es hacer más eficientes los esfuerzos del sector público en materia de reducción de desastres. Este Programa se vincula con compromisos suscritos a nivel internacional: Marco de Acción de Hyogo 2005-2015, Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Programa Regional para la Reducción de Desastres.

Conjuntamente se da la creación de la Mesa Nacional de Diálogo en Gestión para la Reducción de Riesgo a Desastres, constituida como una plataforma para monitorear y dar seguimiento al Programa Nacional de Prevención y Mitigación ante Desastres. Además, se crea la política nacional para la reducción de riesgo a desastres, cuya finalidad se centra en aumentar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad de las poblaciones y los pueblos (culturas), procesos productivos y territorios en riesgo de desastres como fundamento del mejoramiento de la calidad de vida y desarrollo seguro de Guatemala.

En la región se instituye la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres, la cual fue

aprobada en la XXXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (Sica), Panamá 29 y 30 de junio de 2010 y tiene por objeto:

“Dotar a la región centroamericana de un marco orientador en materia de gestión integral del riesgo de desastres, que facilite el vínculo entre las decisiones de política con sus correspondientes mecanismos e instrumentos de aplicación, entrelazando la gestión del riesgo con la gestión económica, la gestión de la cohesión social y la gestión ambiental, desde un enfoque integral (multisectorial y territorial), de respeto y garantía de los derechos humanos, y considerando la multiculturalidad y la Equidad de Género”. (Cepredenac, 2010).

En este marco, la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Se-Conred) implementó programas de gestión del riesgo, de mitigación, de preparación, de respuesta, de coordinación y de fortalecimiento institucional. La ejecución de estos programas dio lugar a diferentes grados de avance en materia de fortalecimiento institucional, capacitación y sensibilización, determinación de zonas de riesgo, empoderamiento local en materia de gestión del riesgo, sistemas de alerta temprana y mejora en la atención de la población después de un desastre.

Se evidencia que ha habido avances importantes en torno al abordaje de la gestión integral del riesgo a desastres. Sin embargo, estos esfuerzos aún son insuficientes para revertir las condiciones de vulnerabilidad existentes a nivel territorial, ésta vulnerabilidad se intensifica con

21. La Conred se crea mediante el decreto 109-96. Esta institución pública se enfoca principalmente en los temas de prevención, mitigación, atención y participación en la rehabilitación y reconstrucción por daños derivados de los efectos de los desastres de origen natural o provocado

el aumento del deterioro ambiental, las condiciones socioeconómicas imperantes en los territorios y las amenazas inducidas por el cambio climático.

De acuerdo con el *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2011* (EIRD-ONU, 2011), Guatemala es uno de los países con mayor “riesgo extensivo”²², el cual se asocia a muchas amenazas meteorológicas localizadas, y se construye directamente por factores como la urbanización mal planificada y mal gestionada, la degradación ambiental y la pobreza.

Esta situación se manifiesta en los EUA\$ 3,784.97 millones de pérdidas económicas que el país ha sufrido desde la ocurrencia del huracán Mitch, en 1998, hasta la ocurrencia de la depresión tropical 12E en el 2011, así como en el número de personas afectadas que alcanzó los 2.2 millones para el período 2008-2011. En ese sentido se constata que el país es altamente vulnerable a las amenazas inducidas por el cambio climático.

El 7 de noviembre de 2012, se registró en territorio guatemalteco un terremoto de magnitud 7.2 en la escala de Richter, frente a las costas de Retalhuleu, que afectó principalmente el suroccidente del país y daño principalmente el departamento de San Marcos, y en menor medida los departamentos de Quetzaltenango y Quiché.

Según la Conred, al 13 de noviembre de 2012, aproximadamente 1,292,017 personas fueron afectadas;

25,840 damnificados y 44 personas fallecidas. Daños en viviendas que según reportes preliminares que informa de 12,045 de las cuales 1,419 se encuentran en riesgo; 3,244 con daños leves; 4,318 daños moderados y 3,064 viviendas con daños severos. El impacto de este fenómeno natural aumenta la vulnerabilidad en familias que viven situaciones socioeconómicas precarias, lo cual puede aumentar si se interrelaciona con variables vinculadas a procesos migratorios, especialmente en familias que dependen de las remesas como su principal ingreso y tienen algún familiar deportado recientemente (Conred, 2012).

En la Agenda de Gobierno, para el período 2012-2016, la temática de la Política de Desarrollo Social y Población, en materia de riesgo a desastres, se aborda principalmente en el eje de desarrollo rural sostenible, el cual tiene por objetivo:

Elevar el nivel de vida de las poblaciones del área rural a partir de garantizar la seguridad alimentaria y reducir la vulnerabilidad ambiental en los mismos, generando un proceso virtuoso que permita la creación de capitales (humano, natural, económico y social) y esto a su vez promueva el desarrollo sostenible e integral (Gobierno de Guatemala, 2012).

22. El Riesgo Extensivo implica que sobre un mismo sitio pueden darse varias amenazas en un mismo tiempo.

e. PDSP en materia de Comunicación Social

“En los últimos años se ha reconocido la importancia de la comunicación para lograr el impacto esperado de las acciones encaminadas a implementar políticas en el campo de la educación, la salud y el desarrollo social”
(Segeplan, 2002a)

A diez años de vigencia de la PDSP, la comunicación social se considera de importancia estratégica para posicionar y alcanzar el impacto de los programas de desarrollo social y población; es así como en el período 2002-2012 se han realizado acciones para difundir sistemáticamente el contenido de la Ley y la Política.

Por lo anterior, empieza a reportarse resultados que evidencian cambios de actitudes, autoestima, respeto a la dignidad humana y a los derechos de mujeres y pueblos indígenas en Guatemala.

En este sentido, se identifican logros sustantivos en materia de comunicación social, entre ellos sensibilización a medios de comunicación y comunicadores para la difusión del contenido de la Ley y la Política, y se han focalizado las acciones de comunicación en mujeres, indígenas, comadronas, población rural, jóvenes y sectores que por su vulnerabilidad son considerados de especial atención.

Las entidades públicas han producido material educativo, formativo y de sensibilización para alcanzar los objetivos de la Política por medio de diplomados, foros, talleres, simposios, conferencias, campañas, suplementos informativos y videos documentales; como el video documental *“Guatemala, Dos Rostros para el Desarrollo”*

y el tríptico *“La Mortalidad Materna, Uno de los dramas de la pobreza”*.

Con este material educativo y formativo se ha contribuido en promover conciencia, autoestima, cambio de actitudes y respeto a la dignidad humana, con un enfoque étnico y de género, un caso paradigmático fue la campaña nacional para el desarrollo social (Segeplan, 2011a), que se focalizó en explicar las condiciones estructurales que inciden en la desigualdad de oportunidades de la población en el país.

Se suma también a esta labor de comunicación, el Gabinete de Comunicadoras y Comunicadores Gubernamentales, que identifican y orientan la producción de mensajes relacionados con la Ley y los objetivos de la Política; el Gabinete vincula acciones para territorializar este proceso por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo que ha sido trascendental para llegar a la población objeto de la Política.

La coordinación interinstitucional con los medios de comunicación, público, privado y alternativos, se constituye en una herramienta estratégica para el logro de los objetivos de este eje, por ejemplo, con el Instituto Guatemalteco de Educación Radiofónica (IGER) se difunde el programa radial *“Cosas de familia”*, programa

que aborda temas relacionados con la salud reproductiva, planificación familiar y contenidos en la Política de Desarrollo Social y Población.

Para el uso de los idiomas Mayas en la producción de material educativo e informativo, se realizan alianzas estratégicas con la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG) y el Fondo de Población de Naciones Unidas (Unfpa), que han apoyado la traducción de versiones didácticas de la Ley y de la Política en cinco idiomas mayas: kaqchikel, q'eqchí, achi', k'iche' y mam; un reto en esta materia para el plazo inmediato, es la traducción a los restantes idiomas mayas y los idiomas garífuna y xinka.

Instituciones como el MSPAS, por medio del Programa Nacional de Prevención y Control de ITS, VIH y sida (PNS), la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (Copredek), entre otras, han desarrollado campañas de promoción en el tema de derechos humanos, prevención de la violencia contra la mujer, reducción de estigma y discriminación, trata de personas, conservación

ambiental, que han contribuido a mejorar el bienestar de la población. Un ejemplo de estas campañas la constituye la campaña “Hazte la Prueba de VIH” desarrollada en 2011 por el MSPAS/PNS.

Para el período 2012-2016, el Programa de Gobierno, en materia de desarrollo social y población hace énfasis en dos de sus cinco ejes estratégicos, desarrollo rural sostenible e inclusión social, ejes que están vinculados y armonizados con al menos uno de tres acuerdos políticos nacionales, el Pacto Hambre Cero y los ejes transversales de derechos humanos, transparencia y competitividad.

En este periodo de Gobierno se tiene contemplado ampliar la cobertura territorial de la política de comunicación social y su difusión en los idiomas mayas, garifunas y xinka; y se ha iniciado con campañas comunicacionales enfocadas en los programas de techo mínimo a personas con menos oportunidades a quienes viven en pobreza, desnutrición, entrega de bolsa segura, fertilizantes y entrega de ayuda social.

Capítulo IV

La Ejecución Presupuestaria y Financiera de la PDSP

El presente capítulo ofrece un panorama sobre la inversión en materia de desarrollo social para el período 2002-2012 y una comparación del gasto que se ha ejecutado en los cinco ejes de la PDSP: salud, educación, empleo y migración, riesgo a desastres, y comunicación social. Para el análisis del gasto público relacionado con los ejes mencionados, se identificaron los programas directa e indirectamente vinculados, y se incluyó el gasto público dedicado a grupos especiales o vulnerables para el mismo período de tiempo.

Es preciso mencionar que debido a la amplitud de temas y ejes que contempla la PDSP y dado que no se encuentra establecido un rubro específico para la misma dentro del presupuesto nacional, el análisis presupuestario de la Política se torna complejo, esto debido a que el presupuesto se encuentra integrado en programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras de los distintos ministerios y secretarías del Ejecutivo. Por tal motivo, se genera un estudio orientado a identificar los gastos vinculados con los lineamientos centrales de la Política y se analiza la eficiencia en el gasto, y la focalización de las acciones en los diferentes sectores de la PDSP.

a. Montos y porcentajes invertidos de 2002-2012

Para la generación de este informe, se ha tomado en consideración la ruta trazada de los informes anteriores 2002-2011 y se incluye el presupuesto vigente, ejecutado y porcentaje de ejecución para el año 2012²³. Es preciso mencionar que para la elaboración de la ejecución presupuestaria y financiera de los informes anuales de la PDSP no se cuenta con una metodología establecida, por lo que se sugiere establecer una ruta para homologar la presentación de información presupuestaria, y se propone que se tome como referencia la utilizada en la elaboración del presente informe.

El análisis de la ejecución del gasto en los distintos ejes de la PDSP, ha presentado grandes avances en los diez años de la Política, cuya tendencia es un crecimiento en los diferentes programas, así como un aumento de recursos destinados a cada eje (Ver Tabla 4 y Tabla 6).

En el caso del Sector Salud, la tasa de crecimiento del 2002 al 2012 ha sido del 658 por ciento, lo que refleja un aumento en la cobertura en salud, así como la ampliación de programas de prevención y promoción de la salud reproductiva. Sumado a lo anterior, hay que considerar que el artículo 25 de la *Ley del impuesto sobre la distribución de bebidas alcohólicas destiladas, cervezas y otras bebidas fermentadas, Decreto Ley 21-04*, norma que se destine un mínimo de quince por ciento (15 por ciento) para programas de salud sexual y reproductiva, planificación familiar y alcoholismo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, porcentaje que no es susceptible de asignarse a otro fin, ni a transferencia presupuestaria alguna. No obstante, pese a los esfuerzos en la materia, la asignación presupuestaria en salud sigue siendo insuficiente para la demanda actual.

En Educación se refleja un crecimiento de 401.24 por ciento lo que significa que se han enfocado cada vez más esfuerzos para la mejora educativa, capacitación docente y abastecimiento de útiles y textos escolares, lo cual se refleja en el aumento de la cobertura educativa, especialmente en el nivel primario. Sin embargo, hay que hacer mención de la disminución en el sector educativo entre los años 2010 y 2012, lo cual se debe a la reducción de ingresos para dos programas específicos: Mi Familia Progresa con una disminución presupuestaria de 1,138.78 millones a 24.6 millones para el 2012, el cual fue readecuado dentro de los programas del Ministerio de Desarrollo Social; y el Programa de Educación Bilingüe e Intercultural, el cual tuvo una disminución presupuestaria de dos millones entre los años 2010-2012.

El eje de empleo presenta un aumento de programas y subprogramas que generan un crecimiento de 63.32 por ciento, durante el período 2002-2012, donde se enfatiza principalmente el fomento y desarrollo de las Mipymes, con una asignación presupuestaria de 49.59 millones para el año 2012, comparado con 18.09 millones para el año 2010 y 26.61 millones para el año 2011. Así como cambios considerables en los temas laborales y asuntos de trabajo pues para el año 2010, el programa de regulaciones de asuntos laborales y de empleo presentaba una asignación de 2.26 millones lo cual se modificó hasta llegar a 39.76 millones para el 2012. De igual forma se ha presentado aumentos en la capacitación y formación del trabajador. Es importante resaltar que para el período 2012-2016 se está considerando una ampliación de estrategias de productividad y empleo.

23. Ejecución a septiembre de 2012.

Tabla 4.
Asignaciones presupuestarias por eje de la PDSP Periodo 2002 a 2012²⁴.

Años	Salud	Educación	Empleo	Migración	Riesgo a Desastres	Comunicación Social	Grupos Vulnerables	Total
2002	33.00	258.80	59.80	51.00	66.10	n.d ²⁵	0.8 ²⁶	468.70
2003	32.30	361.10	54.60	76.90	40.20	n.d	n.d	565.10
2004	6.3 ²⁷	233.60	53.20	53.30	51.50	2.00	42.60	393.60
2005	11.2 ²⁸	249.80	64.40	49.30	79.60	1.30	52.70	444.40
2006	47.30	769.60	62.30	139.10	80.80	1.20	65.40	1,100.30
2007	68.70	944.50	108.00	159.80	78.20	1.10	96.20	1,360.30
2008	71.40	1,294.30	128.60	169.60	97.20	49.70	287.30	1,810.80
2009	81.70	2,314.20	36.40	144.80	139.30	72.40	541.00	2,788.80
2010	154.92	1,993.90	20.70	175.60	74.66	124.48	506.19	2,544.26
2011	141.15	1,871.89	52.40	68.41	276.45	99.73	646.86	2,510.03
2012 ²⁹	250.30	1,297.20	97.66	73.81	281.94	38.08	629.14	2,038.99
% de Crecimiento 2002- 2012	658.48%	401.24%	63.32%	44.73%	326.54%	1804%	1377%	

Fuente: Segeplan con datos Minfin (2012a).

En la temática migratoria se observa un crecimiento de 44.73 por ciento, elemento que se ve reflejado en el aumento de los programas de regulación migratoria, servicios consulares y la atención migratoria. No obstante, se presenta una disminución en la asignación de recursos para los años 2010-2012, especialmente en el programa de servicios de regulación migratoria del Ministerio de Gobernación, que pasa de tener 102.91 millones en el año 2010, a 1.71 millones para el año 2012.

El programa de servicios consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores presentó una disminución de 3.87

millones comparando los ingresos asignados para el año 2010 con los ingresos para el año 2012. Dicho panorama refleja la importancia de fortalecer los esfuerzos para mejorar las condiciones de las personas migrantes, ya que a la fecha, las estrategias y el presupuesto asignado han sido limitados.

El eje de riesgo a desastres presenta un aumento 326.54 por ciento, elemento que da la respuesta del ejecutivo frente a la serie de desastres ambientales que se han dado en los últimos años, tales como la tormenta Agatha y la erupción del volcán Pacaya en el año 2010. De tal

24. Cifras en millones de quetzales. La ejecución presupuestaria corresponde a asignaciones de recursos internos y externos de los distintos ministerios y secretarías, y no a una asignación específica de la Política de Desarrollo Social y Población.

25. n.d.: No disponible.

26. Para el año 2002 en el eje de Grupos Vulnerables, se incluyeron los datos del Programa de Desarrollo Social y Población.

27. El MSPAS tiene una asignación global de la cual se destinan recursos para diversos programas, incluido el de Salud Sexual Reproductiva, programa prioritario para el ministerio. A partir del año 2006 se tiene una información más precisa de lo que se invierte en este programa.

28. Idem.

29. Para el año 2012 se presenta información sobre presupuesto asignado, cifras al mes de septiembre.

cuenta, el aumento se ha presentado específicamente en la atención a desastres y la gestión de riesgos, en el monitoreo de servicios sísmicos, climáticos, meteorológicos e hídricos, así como en el manejo integrado y responsable de cuencas hidrográficas.

Los ejes de comunicación social y grupos vulnerables han sido los que mayor aumento han presentado. Para el año 2012, los programas destinados a los grupos vulnerables se han acrecentado tanto en cobertura como en ingresos, incluyendo la creación del Ministerio de Desarrollo Social³⁰. De esta forma, el rubro destinado a los grupos vulnerables ha presentado un aumento de 42.60 millones asignados en el año 2004 a 629.14 millones para el año 2012.

El eje de comunicación social ha presentado un continuo aumento, específicamente en la asignación

a la dirección de información y divulgación de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, lo cual se transforma en información directa a la sociedad guatemalteca sobre lo que el gobierno realiza. Sin embargo, hay que tomar en consideración que para los informes 2002 y 2003, no existe información disponible en el eje de comunicación social, pues es a partir del año 2004 que dicho eje empieza a presentar una asignación mínima, la cual empieza a aumentar a partir de dicho año hasta llegar a los 38.08 millones que se tiene asignado para el año 2012. Hay que considerar que se presentó una disminución presupuestaria en la dirección de información y divulgación, ya que para el año 2010 contaba con un ingreso presupuestario de 124.48 millones los cuales se reducen a 38.08 millones en el 2012.

30. Sobre este apartado se ampliará a continuación.

b. Ministerio de Desarrollo Social

En el año 2012 se instituyó el Ministerio de Desarrollo Social (Mides), elemento que permite establecer condiciones óptimas para cumplir con los principales objetivos de la PDSP, ya que refleja la voluntad política del Gobierno actual para el fortalecimiento de

la institucionalidad pública en materia de desarrollo social, elemento que ayudará a mejorar los esfuerzos estatales dirigidos principalmente a las poblaciones más vulnerables del país (Ver Tabla 5).

Tabla 5.
Asignaciones presupuestarias para Mides Año 2012³¹

Programas / Subprogramas (Mides)	VIGENTE	EJECUTADO	% EJEC
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	1,235,417,177.90	559,120,381.23	45.26
Comunicación social	1,268,134.36	61,326.29	4.84
Transferencia condicionada para educación	501,327,250.00	249,415,500.00	49.75
Transferencia condicionada para salud	353,176,182.00	226,984,200.00	64.27
HAMBRE CERO			
Comedores	22,974,644.00	3,287,890.99	14.31
Bolsa de alimentos	103,366,692.00	30,411,756.93	29.42
FAMILIAS SEGURAS			
Escuelas Abiertas	20,653,346.33	652,076.61	3.16
Becas de Educación Media	15,874,542.00	33,951.00	0.21
PRODUCTIVIDAD RURAL			
Capacitación productiva	1,315,047.00	33,585.94	2.55

Fuente: Segeplan con datos Minfin (2012a).

c. Ejecución presupuestaria años 2011-2012

En cumplimiento a la Ley de Desarrollo Social, la tabla 6 presenta el presupuesto ejecutado para el año 2011 y el presupuesto vigente, ejecutado y porcentaje de ejecución

para el año 2012. Cabe resaltar que estos últimos se encuentran al mes de septiembre de 2012.

31. Cifras en Millones de Quetzales. Datos a septiembre de 2012. Actualmente, el presupuesto del Mides se encuentra en proceso de estructuración, ya que muchos programas que serán albergados y coordinados por el Mides estaban anteriormente dirigidos por otros ministerios. Para el año 2012 en el eje de Grupos Vulnerables, se incluyeron los datos del Programa de Desarrollo Social y Población.

Tabla 6.
Ejecución Presupuestaria PDSP, Años 2011 y 2012³²

Programa / Subprogramas	EJECUTADO 2011	EJERCICIO FISCAL 2012		%
		VIGENTE	EJECUTADO	
SALUD	141,153,612.63	250,302,800.31	68,826,565.99	
Prevención de ITS, VIH y sida	52,976,296.59	86,353,502.00	18,039,314.76	20.89
Prevención y promoción de la salud reproductiva	88,177,316.04	163,949,298.31	50,787,251.23	30.98
EDUCACION	1,871,889,120.06	1,297,196,717.79	933,787,743.76	
Educación bilingüe e intercultural	13,604,036.65	14,723,694.00	9,222,512.49	62.64
Alfabetización	133,294,219.00	191,736,825.00	125,294,569.00	65.35
Apoyo a la educación sexual y prevención de la violencia y la drogadicción	-	5,154,141.00	26,300.60	0.51
Provisión de alimentación escolar (Preprimaria)	80,084,249.59	108,200,865.24	83,683,712.20	77.34
Provisión de alimentación escolar (Primaria)	432,953,809.93	555,983,933.04	445,848,252.70	80.19
Dotación de útiles escolares (Preprimaria)	23,877,840.93	23,314,200.62	21,880,494.48	93.85
Dotación de útiles escolares (Primaria)	127,875,246.45	123,034,312.08	121,311,776.69	98.60
Educación extraescolar	68,549,088.23	84,411,631.00	48,553,110.51	57.52
Provisión de textos escolares (Pre primaria)	11,844,362.40	22,071,629.00	11,343,803.52	51.40
Provisión de textos escolares (Pre primaria bilingüe)	669,125.94	4,249,583.97	8,291.50	0.20
Provisión de textos escolares (primaria)	10,901,116.32	93,986,812.00	26,756,044.91	28.47
Provisión de textos escolares (Primaria bilingüe)	-	10,923,732.00	4,415,734.15	40.42
Fondo social mi familia progres ³³	965,709,449.88	24,956,608.84	24,956,608.84	100.00
Servicios de formación y profesionalización a docentes (Pre primaria)	77,020.00	2,285,090.00	1,614,007.26	70.63
Servicios de formación y profesionalización a docentes (Primaria)	2,449,554.74	12,163,660.00	8,125,323.45	66.80
Fortalecimiento con supertortilla (MAGA)	-	20,000,000.00	747,201.46	3.74
EMPLEO	52,402,277.96	97,663,245.00	42,656,981.87	
Desarrollo de la MIPYME	26,605,651.64	49,592,483.00	21,122,600.35	42.59
Asuntos de trabajo	-	2,669,909.00	1,683,728.12	63.06
Regulación de asuntos laborales y de empleo	25,642,555.82	39,762,355.00	18,922,555.52	47.59
Servicios de capacitación y formación del trabajador	154,070.50	5,638,498.00	928,097.88	16.46

32. Cifras en Millones de Quetzales, datos a septiembre de 2012.

33. Según Acuerdo Gubernativo 150-2012, el Fondo Social Mi Familia Progres^a pasa a ser el Fondo de Protección social y se adscribe al Mides.

MIGRACIÓN	68,413,648.38	73,819,006.00	43,734,332.65	
Servicios de regularización migratoria (Mingob)	1,057,543.35	1,711,640.00	858,649.72	50.17
Servicios consulares (Minex)	53,979,404.09	57,817,092.00	39,185,092.09	67.77
Atención migratoria	13,376,700.94	14,290,274.00	3,690,590.84	25.83
RIESGO A DESASTRES	276,447,306.14	281,944,219.00	139,855,334.01	
Atención a desastres y gestión de riesgos	244,848,706.00	153,932,646.00	109,673,561.65	71.25
Manejo integrado de cuencas	562,220.00	67,020,056.00	16,324,674.74	24.36
Servicios sismológicos, climáticos, meteorológicos e hidrológicos	31,036,380.14	60,991,517.00	13,857,097.62	22.72
COMUNICACIÓN SOCIAL	99,731,550.14	38,084,092.91	25,590,124.93	
Dirección de Información y Divulgación	99,731,550.14	38,084,092.91	25,590,124.93	67.19
GRUPOS VULNERABLES	646,868,444.24	629,142,395.76	403,664,543.76	
Asistencia al adulto mayor (otras secretarías del ejecutivo)	2,557,457.81	5,235,796.00	981,807.76	18.75
Atención al adulto mayor (Mintrab)	480,180,233.54	495,000,000.00	339,572,800.00	68.60
Asistencia alimentaria por acciones	8,913,564.74	17,558,806.00	11,598,782.90	16.21
Asistencia alimentaria a la población vulnerable	104,882,684.30	46,971,663.00	7,615,840.91	16.21
Organización y formación de la juventud	8,516,164.04	4,445,756.00	3,322,165.51	74.73
Protección integral y abrigo temporal a niños, niñas y adolescentes (hombres y mujeres) de 0 a 17 años	19,896,025.99	19,729,085.29	12,713,837.58	64.44
Centros especializados de privación de libertad	9,998,902.28	18,055,075.04	13,793,878.66	76.40
Protección contra la violencia sexual, explotación y trata de personas	-	6,469,698.70	2,679,185.75	41.41
Atención integral a la niñez de 0 a 12 años	10,397,575.50	14,083,746.55	10,264,173.81	72.88
Educación especial para niños y niñas con discapacidad leve y moderada	1,525,836.04	1,592,769.18	1,122,070.88	70.45
DATOS TOTALES ANUALES	3,156,905,959.55	2,668,152,476.77	1,658,115,626.97	

Fuente: Segeplan con datos Minfin (2012a).



Capítulo V

Desarrollo Social y Población: Desafíos y Oportunidades

*El desarrollo nacional y social
debe generar beneficios
para las generaciones presentes y futuras
de la República de Guatemala.
(Congreso de la República, 2001)*

A partir del año 2002, con la creación de la PDSP, se abre una ventana de oportunidades para el fortalecimiento de estrategias y acciones encaminadas a alcanzar el bienestar social y económico de la población guatemalteca. La apuesta estatal para el período 2002-2012 permitió alcanzar logros sustantivos en cada uno de los sectores que contempla la PDSP. No obstante, aún existen amplios desafíos para alcanzar un desarrollo equitativo y reducir las brechas sociales en el país.

La PDSP surge como un marco político-jurídico que dio cabida a los retos que se perfilaban para el año 2002, elementos que continúan vigentes en la actualidad, pero a los que deben sumársele otros elementos que están impidiendo a los y las guatemaltecas ser parte de un desarrollo integral y participativo. Por tanto, se perfilan desafíos que la PDSP debe contemplar para los siguientes decenios, con la finalidad de reducir el impacto de las brechas sociales sobre el nivel de bienestar de las personas y su desarrollo.

En el tema de *salud*, es importante focalizar esfuerzos en la reducción de brechas territoriales y étnicas, garantizar el número adecuado de recurso humano capacitado, la infraestructura básica de la red de servicios de salud pública y privada con pertinencia cultural y de género, el abastecimiento de insumos, medicamentos, equipo médico quirúrgico, y apoyo logístico como vehículos y ambulancias. Asimismo, reorganizar la estructura interna el Sistema Nacional de Salud y el fortalecimiento del Consejo Nacional de Salud; modificar el modelo de salud curativa por medicina preventiva, ya que este último presenta beneficios tanto para la salud de las personas así como el ahorro de recursos financieros.

Debe darse un incremento y eficiencia en la ejecución presupuestaria del MSPAS, ya que históricamente la ejecución de ese ministerio ha sido baja, en contraste a las necesidades que enfrentan los servicios de salud a nivel nacional. De no modificarse la asignación presupuestaria del MSPAS, el modelo actual de salud y la reducción de inequidades, es probable que los beneficios de nuevas inversiones en el sector salud sean limitados y vayan estancándose o decreciendo en el tiempo.

En el tema de *educación*, es importante fortalecer la atención en el acceso al nivel preprimario con el propósito de que los niños estén mejor preparados para el nivel primario, y con ello disminuir los niveles de repitencia escolar, deserción y la sobre edad. Además, se debe garantizar el acceso a la educación con equidad, tomando en consideración variables étnicas, territoriales y de género, con la finalidad de erradicar las tasas de analfabetismo y fortalecer el acceso al mercado laboral de la población guatemalteca.

Es importante mejorar la calidad educativa que se imparte y fortalecer el CNB mediante la incorporación de temas

como educación integral en sexualidad, prevención de la violencia, formación ciudadana y cultura de paz, así como la orientación a los docentes para su implementación en el aula.

En materia de *empleo*, es necesario fortalecer tres elementos que resumen la problemática del sector y presentan las causas de los altos niveles de informalidad en el país³⁴: una baja formación educativa³⁵, bajo acceso a capacitación y fuertes restricciones de acceso al crédito. Además, es necesario mejorar el clima de negocios, por lo que se debe desarrollar una política pública asertiva que disminuya los costos de seguridad, que se ha convertido en uno de los principales problemas de las empresas productoras en el país. También es necesario aumentar la creación de empleo decente, que implica hacer una revisión de la política institucional y legal actual, así como, apoyar la creación de nuevas empresas.

El en tema de *migración*, el Estado debe asumir la responsabilidad de des-incentivar la emigración masiva de guatemaltecos por medio del diseño de estrategias que promuevan un desarrollo tendiente a eliminar los entornos que hoy en día favorecen este fenómeno, y generar mejores condiciones de vida que permitan retener a la población en sus lugares de origen. Asimismo, se deben desarrollar acciones con los países de Centroamérica, México y Estados Unidos para promover una política migratoria regional que vele por el respeto a la integridad de los derechos humanos de las personas migrantes.

En materia de *riesgo a desastres*, es necesario superar debilidades institucionales como escasez de personal profesional y especializado, infraestructura no apropiada, asignaciones presupuestarias muy ajustadas, falta de equipo tecnológico moderno, entre otros, lo cual no permite realizar de forma eficiente y eficaz las

34. Según las encuestas de empleo, el promedio de la informalidad es de 70.5 por ciento de la población que realiza actividades económicas.

35. Cerca de cuatro millones de guatemaltecos tienen en promedio cerca de cinco años de educación.

respectivas competencias y/o funciones necesarias para una adecuada prevención, mitigación y preparación ante desastres (Comisión Nacional de Transformación, 2011). Asimismo, se debe buscar un modelo sostenible y una ecuación equilibrada entre crecimiento económico, productividad y equidad. De tal cuenta, el principal reto para disminuir el riesgo a desastres, es la implementación de instrumentos de política enfocados a mejorar la adaptación al cambio climático desde un enfoque de género y respetando el conocimiento tradicional y ancestral de las comunidades rurales.

En el área de *comunicación social*, se considera importante identificar estrategias para abordar la visión de los pueblos maya, garífuna, xinka y ladino sobre el desarrollo, incentivar el uso de medios masivos de comunicación (incluyendo el uso de medios alternativos)

para difundir, educar, orientar e informar a la población sobre los temas contenidos en la LDS, y fortalecer mecanismos de divulgación para que los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural informen a la población sobre los temas priorizados en la PDSP.

Es importante diseñar estrategias para impulsar el paradigma de la gestión por resultados, enfocándose en el abordaje sistémico de programas alternativos intersectoriales y público-privados de comunicación social, para focalizar la interrelación población y desarrollo. De igual forma, se identifica la importancia de promover la construcción de una Política Pública de Comunicación Social que contemple la estrategia de comunicación e información del Estado en materia de educación, planificación familiar, educación sexual y valores éticos contemplados por la PDSP.

a. Política de Desarrollo Social y Población: *Fortalecimiento Institucional*

Para mejorar las condiciones de vida, elevar el nivel de bienestar de la población guatemalteca y alcanzar los objetivos de la PDSP, es necesario fortalecer los mecanismos institucionales que la respaldan. Por tanto, el reordenamiento institucional, la calificación de recursos humanos, la redefinición de prioridades, y el mejoramiento de la gestión gubernamental, en coordinación con los sectores incorporados, serán condiciones indispensables para éste propósito (Segeplan, 2002a).

La creación en el año 2012 del Mides y del Gabinete Específico de Desarrollo Social se inscriben en ese marco. Ambas instituciones representan una oportunidad para consolidar la temática de desarrollo social en el país. Por tanto, el Mides deberá fortalecer su rectoría y trabajar en el reordenamiento institucional, mientras que el Gabinete

deberá fortalecer la coordinación multisectorial que le corresponde. De esta manera, deberá priorizarse la incorporación paulatina de los aspectos abordados por la LDS y la PDSP en el quehacer institucional de uno y otro.

Los desafíos para la consolidación institucional de la PDSP son aún profundos, persiste el desconocimiento de la PDSP en algunas de las entidades claves para su ejecución; algunas instituciones y programas que dan respuesta a la Política se crearon en fases posteriores a la misma y ejecutan sus acciones sin la suficiente articulación operativa y sustantiva; no existe una línea presupuestaria específica para la implementación de la PDSP por lo que el rastreo de la asignación y ejecución presupuestaria es compleja.

i. Monitoreo y Evaluación de la PDSP

El fortalecimiento de la PDSP conlleva a mejorar tanto la institucionalidad pública en materia de desarrollo social como sus instrumentos programáticos de política. En ese marco, es importante incidir en las instituciones rectoras de las políticas sectoriales que engloba la PDSP, para la transversalización de acciones establecidas en la PDSP mediante sus planes operativos anuales y planes estratégicos.

Es necesario crear un Plan de Acción para un período no menor al de una gestión pública, de manera que todas las acciones que se enmarcan en los programas de la PDSP, se implementen bajo un solo enfoque rector (Segeplan, 2011a). Estos elementos contribuirán a su posterior monitoreo y evaluación programática y financiera, la cual permitirá realizar un seguimiento constante de las acciones encaminadas a elevar el bienestar de la población y de sectores de especial atención desde un enfoque de equidad.

ii. Actualización de la PDSP

La elaboración de la PDSP visibilizó los principales desafíos de la época para alcanzar el desarrollo social de la población. Diez años después de su implementación, la situación del contexto actual del país, permite entrever otros elementos que también deben ser abordados para elevar el nivel de bienestar social de las y los guatemaltecos. Por tanto, acorde con la dinámica del contexto social, económico y político, tanto a nivel nacional como internacional, se vislumbra la necesidad de plantear un proceso de actualización a la PDSP.

Temas como la inseguridad alimentaria y nutricional, la violencia ciudadana, el cambio climático, la exclusión de grupos vulnerables, la inseguridad pública, se perfilan

El seguimiento y evaluación de la PDSP tiene una importancia relevante porque provee a los tomadores de decisión, los elementos de juicio necesarios para que puedan adoptar medidas acerca de continuar, reducir, aumentar, modernizar o incluso eliminar determinadas intervenciones y acciones de la Política (Segeplan, 2011c).

Por tanto, se debe implementar un sistema de monitoreo y evaluación de carácter multisectorial, que permita a las instituciones realizar un rastreo continuo de los avances en la materia³⁶. En este marco, juega un papel primordial la aprobación de la iniciativa de Ley No.4462, presentada por el Presidente de la República dentro de las leyes de fortalecimiento a la administración pública y transparencia, que en el libro VII contiene la ley de planificación y evaluación de la gestión pública, la cual busca fortalecer la obligatoriedad de las instituciones del Estado a planificar y evaluar la gestión pública.

como elementos estructurales que no permiten un desarrollo integral de los individuos. La creación del Mides como ente rector en materia de desarrollo social representa una oportunidad para la reestructuración institucional y para el fortalecimiento de la PDSP.

La PDSP no requiere de una transformación cualitativa, sino un fortalecimiento en términos de garantizar un avance sustantivo frente a los nuevos retos que no permiten acceder a un desarrollo equitativo. Asimismo, es importante fortalecer, mediante un proceso de actualización, la sostenibilidad financiera y operativa de la PDSP, así como la situación de los sectores de especial atención, la cual sigue siendo notablemente desigual.

36. En el año 2011, se realizó un primer plan de monitoreo y evaluación, y la definición de un sistema de indicadores de la PDSP con sus respectivos instrumentos, con apoyo del UNFPA.

Por tanto, es necesario reformar la PDSP sin modificar su esencia, ni su visión integral del desarrollo social, integrando programas y proyectos que exigen las nuevas demandas sociales de la población (Segeplan, 2011a).

Para el proceso de actualización se deberán tomar en consideración elementos demográficos y poblacionales en miras de fortalecer escenarios prospectivos para la toma de decisiones. Asimismo, optimizar los planes de monitoreo y evaluación y la implementación de un sistema de seguimiento anual de la política.

El objetivo principal de la actualización de la PDSP deberá ser la consolidación del Programa Nacional de Población contenido en la PDSP, y para ello se deberá realizar procesos participativos en donde se interrelacionen los actores gubernamentales con la sociedad civil guatemalteca por medio de sus diferentes representantes, con la finalidad de generar un proceso de construcción democrática desde una visión de país, con un enfoque intergeneracional.

b. Desarrollo Social en el Contexto Internacional: Cairo+20

La Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD) se desarrolló en el año de 1994 en El Cairo, y fue comprendida como una agenda para promover la igualdad y la equidad en miras de alcanzar un crecimiento sostenido y un desarrollo sostenible, tomando como variable de análisis el crecimiento, estructura y dinámica de la población, en un marco de derechos humanos.

En el año 2012, el Mides en coordinación con la Segeplan, realizaron la Encuesta Mundial sobre los avances del Estado Guatemalteco en la implementación del Programa de Acción de la CIPD y su seguimiento después de 2014. La encuesta tenía tres objetivos: (i) evaluar el estado de cumplimiento de los compromisos asumidos en El Cairo en 1994, con énfasis en la legislación y la formulación de políticas, el establecimiento de estructuras de gobierno y las acciones ejecutadas, (ii) identificar factores facilitadores y obstáculos en la aplicación de compromisos, (iii) identificar nuevas prioridades nacionales y temas emergentes.

Para la elaboración de la encuesta, se solicitó información a 35 instancias del Estado (10 ministerios, 7 secretarías, 7 comisiones y 11 instituciones públicas con pertinencia temática) y se realizó un proceso de consulta con organizaciones de la sociedad civil, quienes incluyeron la opinión e información de 72 organizaciones representantes de todos los sectores representados en la CIPD³⁷. Los datos recabados permitieron retroalimentar el Informe Anual de la PDSP 2012, ayudando a identificar los retos más importantes a futuro para alcanzar un desarrollo social equitativo, desde una perspectiva de país.

En el año 2014 se evaluará el avance del Programa de Acción de la CIPD y se emitirán tres reportes con el fin de establecer los avances y lineamientos futuros. Los reportes servirán de punto de referencia para revisar, discutir, implementar y dar seguimiento a las políticas y programas de población y desarrollo después de la Conferencia Mundial Cairo +20.

37. La CIPD focaliza su atención en mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, migrantes y población indígena.

c. K'atun, Agenda Nacional de País: *Nuestra Guatemala 2032*

Para alcanzar un desarrollo sostenible y sustentable en un marco de equidad, es necesario desarrollar una estrategia de largo plazo que permita al país insertarse en el contexto actual de la dinámica económica y la política mundial. El Estado guatemalteco, reconociendo su responsabilidad de orientar el desarrollo, se enfoca en consolidar una estrategia para la construcción de metas consensuadas y compartidas, y por ello propone el diseño de la Agenda Nacional de País, *K'atun: Nuestra Guatemala en el 2032*³⁸.

Esta es una propuesta que se encuentra en proceso y que está orientada a la consolidación de una visión de largo plazo, en la que participen todos los sectores sociales, perfilando el desarrollo de Guatemala para el año 2032. Esto exige un proceso profundo de planificación y diseño de políticas encaminadas a acelerar el progreso del país desde las aristas del desarrollo territorial y demográfico, tomando en consideración el fortalecimiento de la institucionalidad pública, y la construcción de escenarios prospectivos orientados a la búsqueda de un desarrollo social integral y equitativo.

38. El K'atun es un período de 20 años en el calendario Maya. En este caso, busca representar los primeros 20 años después del trece del Bak'tun. El K'atun representa la posibilidad de conectar el pasado, el presente y el futuro de los pueblos indígenas.

Bibliografía

- **Acuerdos de paz (1996).** Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Gobierno de Guatemala-URNG. Guatemala.
- **Asies (2012).** Estudio de Opinión Pública sobre Trabajo Decente y Economía Informal. Guatemala.
- **Banco de Guatemala (2012).** Mercado Institucional de Divisas. Guatemala
- **Cepal (1996).** Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo, Chile.
- **Cepredenac (2010).** Política Centroamericana de Gestión de Riesgo a Desastres. Guatemala.
- **Comisión Nacional de Transformación (2011).** Informe de reconstrucción con transformación post Pacaya y Agatha. Guatemala.
- **Congreso de la República (2001).** Ley de Desarrollo Social, Decreto Ley 42-2001. Guatemala.
- **Congreso de la República (2004).** Ley del Impuesto Sobre la Distribución de Bebidas Alcohólicas Destiladas, Cervezas y Otras Bebidas Fermentadas, Decreto Ley 21-04. Guatemala.
- **Congreso de la República (2012).** Reformas a la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto Número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, Decreto Ley 1-2012. Guatemala.
- **Conjuve (2012).** Plan de Acción Interinstitucional 2012-2016 de la Política Nacional de Juventud 2012y propuesta de Sistema de Monitoreo y Evaluación, Guatemala.
- **Conjuve (2012).** Política Nacional de Juventud 2012-2020, Guatemala.
- **Conred (2012).** Boletín Informativo No. 2958 – Evaluaciones. Más de 9 mil 800 personas se atienden en albergues, Guatemala.
- **Conred (2012).** Boletín Informativo No. 2959 - Evaluaciones continúan en comunidades afectadas, datos al 13 de noviembre de 2012. Guatemala.
- **Convergencia Ciudadana de Mujeres (2010).** Comisión Nacional de Población –Conapo-: Acuerdo Gubernativo 201-2010, Guatemala.
- **Dirección General de Migración (2012).** Registro Estadístico el 18/10/12 desde <http://www.migracion.gob.gt/index.php/root1/estadisticas.html>
- **EIRD-ONU (2011).** Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres. Ginebra, Suiza.
- **Gobierno de Guatemala (2012).** Agenda del Cambio: Plan de Gobierno 2012-2016, Guatemala.
- **Gobierno de Guatemala (2012).** Encuesta Mundial sobre los Avances del Estado Guatemalteco en la implementación del Programa de Acción de la CIPD y su seguimiento después de 2012, Guatemala.
- **Gobierno de Guatemala (En prensa).** Orientaciones Agenda de Nacional de País. K'atun: Nuestra Guatemala 2032. Guatemala.

- **INE (1987).** Encuesta Nacional Sociodemográfica 1986-87. Guatemala
- **INE (1989).** Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989. Guatemala.
- **INE (1999).** Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares, Guatemala
- **INE (2000a).** Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. Guatemala
- **INE (2000b).** Estadísticas Vitales. Guatemala
- **INE (2001).** Estadísticas Vitales. Guatemala
- **INE (2002a).** Censos Nacionales XI de Población y VI de Habitación 2002, Guatemala.
- **INE (2002b).** Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos. Guatemala
- **INE (2002c).** Estadísticas Vitales. Guatemala
- **INE (2002d).** Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos - 2, Agosto/septiembre, Guatemala.
- **INE (2002e).** Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos -1, Mayo/Junio, Guatemala.
- **INE (2002f).** Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos - 3, Octubre/Noviembre, Guatemala.
- **INE (2003a).** Estadísticas Vitales. Guatemala
- **INE (2003b).** Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos - 4, Febrero/Marzo, Guatemala.
- **INE (2004a).** Estimaciones y proyecciones de población para el período 1950-2050, Guatemala
- **INE (2004b).** Estadísticas Vitales. Guatemala
- **INE (2004c).** Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos Septiembre/Octubre, Guatemala.
- **INE (2005).** Estadísticas Vitales. Guatemala
- **INE (2006a).** Estadísticas Vitales. Guatemala
- **INE (2006b).** Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. Guatemala
- **INE (2007).** Estadísticas Vitales. Guatemala
- **INE (2008).** Estadísticas Vitales. Guatemala
- **INE (2009).** Estadísticas Vitales. Guatemala
- **INE (2010a).** V Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008-2009. Guatemala
- **INE (2010b).** Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, Guatemala.
- **INE (2011a).** Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, Junio/Julio, Guatemala.
- **INE (2011b).** Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, Guatemala
- **Mides (2012).** Ministerio de Desarrollo Social, recuperado el 18/10/12 desde <http://www.mides.gob.gt>
- **Mineco (2011).** Registros de la Dirección del Registro Mercantil. Guatemala.
- **Mineco (2012).** Registros de la Dirección del Registro Mercantil. Guatemala.
- **Mineduc (2001).** Anuario Estadístico, Estadísticas Históricas 2000-2010, Guatemala.

- **Mineduc (2010).** Anuario Estadístico, Estadísticas Históricas 2000-2010, Guatemala.
- **Mineduc (2011).** Aprobación de políticas educativas del país, Acuerdo Ministerial 3409-2011, Guatemala
- **Minfin (2012a).** Sistema de contabilidad integrada, recuperado el 28/09/12 desde <https://sicoin.minfin.gob.gt/>
- **Minfin (2012b).** Reformas al Acuerdo Gubernativo 100-2009 de fecha 6 de abril de 2009. Acuerdo Gubernativo 150-2012, Guatemala
- **Minfin (2012c).** Pacto Fiscal para el Cambio, Guatemala.
- **Mingob (2012).** Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz. Guatemala
- **OIM, (2011).** Cuadernos de trabajo sobre migración # 28. Encuesta sobre remesas 2010, Protección de la niñez y adolescencia. Guatemala.
- **PNUD (2012).** Informe de Desarrollo Humano 2011/2012: Guatemala: ¿un país de oportunidades para la juventud? Guatemala.
- **Presidencia de la República (2012a).** Reglamento orgánico interno del Ministerio de Desarrollo Social, Acuerdo Gubernativo 87-2012, Guatemala.
- **Presidencia de la República (2012b).** Creación del Gabinete Específico de Desarrollo Social, Acuerdo Gubernativo 168-2012, Guatemala.
- **Segeplan (2002a).** Política de desarrollo social y población. Guatemala.
- **Segeplan (2002b).** Informe Anual Política de Desarrollo Social y Población. Guatemala.
- **Segeplan (2003).** Informe Anual Política de Desarrollo Social y Población. Guatemala.
- **Segeplan (2004).** Informe Anual Política de Desarrollo Social y Población. Guatemala.
- **Segeplan (2005).** Informe Anual Política de Desarrollo Social y Población. Guatemala.
- **Segeplan (2006).** Informe Anual Política de Desarrollo Social y Población. Guatemala.
- **Segeplan (2007).** Informe Anual Política de Desarrollo Social y Población. Guatemala.
- **Segeplan (2008).** Informe Anual Política de Desarrollo Social y Población. Guatemala.
- **Segeplan (2009).** Informe Anual Política de Desarrollo Social y Población. Guatemala.
- **Segeplan (2010).** Informe Anual Política de Desarrollo Social y Población. Guatemala.
- **Segeplan (2010).** Tercer informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de desarrollo del milenio, Guatemala.
- **Segeplan (2011a).** Informe Anual Política de Desarrollo Social y Población. Guatemala.
- **Segeplan (2011b).** Guía metodológica para el análisis de las variables demográficas. Guatemala.
- **Segeplan (2011c).** Diseño del plan de monitoreo y del sistema de indicadores de la Política de Desarrollo Social y Población con sus respectivos instrumentos. Guatemala.
- **Segeplan (2012).** Orientaciones Estratégicas de Política 2013-2015. Guatemala.
- **Sesan (2012).** Plan “Hambre Cero”, Guatemala.



Anexos

Anexo 1. Marco Jurídico y Técnico en materia de Salud

Decretos y Acuerdos	Políticas	Estrategias
Constitución Política de la República de Guatemala	Acuerdos de Paz (Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria)	Programa Nacional de Salud Reproductiva
Código de Trabajo, Código de Salud, Código Penal	Declaración del Milenio (Objetivos de Desarrollo del Milenio)	Protocolo de Vigilancia Activa de la Mujer Embaraza y Muerte de Mujeres en Edad Fértil.
Ley General para el combate del Virus de Inmunodeficiencia Humana –VIH- y del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida –sida- y de la promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos ante el VIH y sida y su reglamento	Política de Desarrollo Social y Población	Guía para la Implementación de la Atención Integral Materno Neonatal en los servicios institucionales de atención de partos con enfoque de Género e Interculturalidad.
Reglamento de la Ley General para el Combate del Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) y del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (sida) y de la Promoción, Protección y Defensa de los Derechos Humanos ante el VIH y sida	Política 638-2005, Respecto de la prevención a las Infecciones de Transmisión Sexual –ITS- y la respuesta a la epidemia del sida.	Plan de acción para la reducción de la Mortalidad Materna Neonatal y mejoramiento de la Salud Reproductiva. 2010-2015
Ley de Desarrollo Social	Política institucional de Acceso Universal a los Métodos de Anticoncepción	Carta acuerdo prevenir con educación, en el convenio del programa de salud reproductiva
Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia	Política de Salud en la Adolescencia y Juventud	Plan Operativo para la Reducción de la Muerte Materna 2010-2015
Ley de Acceso Universal a Métodos Anticonceptivos		Plan Estratégico Nacional de ITS, VIH y sida 2011-2015
Ley de Acceso Universal Equitativo de Servicios de Planificación Familiar y su integración al Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva		Comisión Nacional de Aseguramiento de Anticonceptivos
Ley para la Maternidad Saludable, (Decreto 32-2010)		Protocolo de Atención al Cáncer Ginecológico (cáncer cérvix, mama y ovarios) (en proceso de elaboración)
Reglamento de la Ley para la Maternidad Saludable		Estrategia de Atención integral para adolescente y jóvenes con pertinencia cultural para los cuatro pueblos (en proceso de elaboración)
Acuerdo Ministerial declaración de la notificación obligatoria de la muerte materna y neonatal		
Ley contra la violencia sexual, explotación y Trata de personas		



Gobierno de Guatemala

Secretaría de Planificación y Programación
de la Presidencia -Segeplan-

