

# INFORME ANUAL

## Política de Desarrollo Social y Población

2010 - 2011



Esta publicación fue posible gracias al apoyo  
del Fondo de Población de la Naciones Unidas



# **Informe Anual**

**Política de Desarrollo Social y Población**

**2011**

## **Equipo conductor**

### **Karin Slowing Umaña**

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –Segeplan-

### **Alma Lucrecia Corzantes**

Directora Ejecutiva  
Subsecretaría de Políticas Públicas –Segeplan-

### **Franco Domenico Martínez Mont**

Director de Estudios Estratégicos del Desarrollo –Segeplan-

### **Dora Coc**

Directora de Equidad Étnica y de Género –Segeplan-

### **Comisión Técnica de la Conapo**

**Erwin Rolando Diaz Aldana** –Segeplan-

**Carlos Anibal Gutiérrez** –Vicepresidencia de la República.

**Hugo Romeo Masaya** –Senacyt-

**Lorena de Dunn** –Senacyt-

**Verónica Sajbin Velásquez** –Seprem-

**Nelson Santacruz** –INE-

**Cecilia Alfaro** –Mineduc-

**Rosángela Mérida de Urizar** –Conalfa-

**Mirna Lorena Alvarez de Palomo** –Renap-

**Miriam Bethancour** –MSPAS-

**Guadalupe Chutá Sajbochol** –Demi-

**Irene Maribel Mátzar** –Demi-

**René Monterroso** –Conjuve-

**Johana Vásquez** –Convergemujeres-

**Dora Amalia Taracena** –Convergemujeres-

**Ángela Leal** –Conred-

**Fredy Palma** –SCSPR-

### **Equipo Técnico Segeplan**

**Ronald de Paz**

**Jeanie Herrera**

**Jeannette Ponciano**

## Índice

### Presentación

#### Capítulo I

##### Retomar la institucionalidad de la política, el reto inmediato

- 1.1 La institucionalidad de la Política de Desarrollo Social
  - a) La Política de Desarrollo Social y Población (PDSP)
  - b) La visión del desarrollo social
  - c) Los alcances de la Política de Desarrollo Social y Población
  - d) Estructura de la PDSP, por materia
  - e) Los Objetivos y metas globales de la PDSP
- 1.2 La creación y funcionamiento de la Conapo y su Comité Técnico
- 1.3 La articulación institucional para el Monitoreo y Evaluación

#### Capítulo II

##### El comportamiento de la dinámica demográfica

- 2.1 Mortalidad
- 2.2 Fecundidad
- 2.3 Migración interna e internacional.
- 2.4 Tamaño y estructura de la población

#### Capítulo III

##### Salud

- 3.1 Situación de la Salud
  - a) La dinámica de la cobertura de los servicios
  - b) La morbi-mortalidad general
  - c) El comportamiento de la Mortalidad Materna
  - d) La morbi-mortalidad infantil
  - e) Comportamiento del VIH y sida
- 3.2 Principales logros en materia de Salud

#### Capítulo IV

##### Educación

- 4.1 Situación de la Educación:
  - a) Educación en población, educación integral en sexualidad y prevención del VIH/Sida
  - b) Educación bilingüe intercultural
- 4.2 Situación del analfabetismo
  - a) Importancia del Programa de Alfabetización Bilingüe
  - b) Priorización de la alfabetización de las mujeres
- 4.3 Principales logros en Materia de Educación
- 4.4 Principales logros en el proceso de alfabetización

## Capítulo V

### Empleo u migración

- 5.1 Situación del Empleo y la Migración
  - a) En materia de Empleo
  - b) El fenómeno de la migración y los alcances de la PDSP
- 5.2 Principales logros en materia de empleo y migración

## Capítulo VI

### Riesgos a desastres

- 6.1 Situación en Riesgos a Desastres
- 6.2 Principales Logros en Riesgo a Desastres

## Capítulo VII

### Comunicación social

- 7.1 Situación en Comunicación Social
- 7.2 Principales Logros en Comunicación Social

## Capítulo VIII

### La ejecución presupuestaria y financiera de la PDSP

- 8.1 El Gasto Público para la expansión equitativa de las capacidades individuales y colectivas.
- 8.2 Comportamiento del Gasto Público de la PDSP
- 8.3 Comportamiento de la integración de la ejecución presupuestaria por materia de la PDSP

## Capítulo IX

### Los retos de la PDSP

- 9.1 Repensar el futuro
  - a) Actualización del enfoque estratégico de la Política
  - b) Actualización de las acciones de la Política
- 9.2 Importancia de un proceso de monitoreo y evaluación

## Índice de figuras, mapas, gráficas, tablas y cuadros

**Figura 1.** Seguimiento y monitoreo

**Mapa 1.** Distribución porcentual de la población por departamento. 2002 y 2011

**Gráfica 1.** Estructura por edad de la población de Guatemala. 2002 y 2011

**Gráfica 2.** Tasas de natalidad y mortalidad, 1950-2010

**Gráfica 3.** Esperanza de vida al nacer, por sexo. 1950-2010

**Gráfica 4.** Tasa de Mortalidad Infantil. 1950-2010

**Gráfica 5.** Tasa de Mortalidad Infantil según características de la madre, 2008/09

**Gráfica 6.** Tasa Global de Fecundidad, 1987-2008/09

**Gráfica 7.** Tasa Global de Fecundidad, por nivel educativo de la madre, 1987-2008/09

**Gráfica 8.** Tasa de fecundidad por edad de las mujeres, 1995-2008/09

**Gráfica 9.** Guatemaltecas(os) deportadas(os) desde México (vía terrestre) y Estados Unidos de América (vía aérea)

**Gráfica 10.** Distribución de la población por grupos de edad (1980-2010) y proyección al año 2020

**Gráfica 11.** Causas de mortalidad materna. 2002 y 2007

**Gráfica 12.** Razón de Mortalidad Materna por grupo étnico. 2007

**Gráfica 13.** Número de muertes maternas según grupos de edad. 2007

**Gráfico 14.** Población Total y Población Ocupada. Periodo 2002 a 2010 (En miles de personas)

**Gráfica 15.** Población Ocupada y afiliada al Seguro Social Periodo 1990 a 2010. (En miles de personas)

**Gráfica 16.** Registro de empresas y comerciantes individuales. 2002-2011

**Tabla 1.** Esquema del proceso lógico de seguimiento y evaluación de la PDSP.

**Tabla 2.** Procedimientos operativos para el monitoreo de la PDSP.

- Cuadro 1.** Población total y porcentaje de población urbana y rural. 2002-2011
- Cuadro 2.** Población total, tasa de crecimiento y distribución porcentual según departamento. 2002-2011
- Cuadro 3.** Estructura porcentual de la población según grupos de edad. 2002-2011
- Cuadro 4.** Población menor de 30 años por sexo. 2002 y 2011
- Cuadro 5.** Número de defunciones maternas y Razón de Mortalidad Materna, según diferentes estudios realizados
- Cuadro 6.** Tendencia de la Mortalidad Infantil, por sexo y grupo étnico
- Cuadro 7.** VIH y VHI avanzado: número de casos y período de notificación. Enero 1984 a diciembre de 2010
- Cuadro 8.** Matrícula final e incremento porcentual de alumnos indígenas por sexo, según nivel. 2006 y 2010
- Cuadro 9.** Comportamiento de la Tasa Neta de Escolaridad Por sexo, según nivel de escolaridad (En porcentaje)
- Cuadro 10.** Tasa de retención, por sexo según nivel de escolaridad (En porcentaje)
- Cuadro 11.** Tasa de promoción, por sexo según nivel de escolaridad (En porcentaje)
- Cuadro 12.** Tasa de repitencia, por sexo según nivel de escolaridad (En porcentaje)
- Cuadro 13.** Tasa de finalización, por sexo, según nivel de escolaridad
- Cuadro 14.** Tendencia de la tasa de analfabetismo, según sexo
- Cuadro 15.** Población Total y Población Ocupada, según área geográfica (En miles de personas y en porcentajes)
- Cuadro 16.** Política de Desarrollo Social y Población Medición de las acciones gubernamentales desde el enfoque presupuestario Gasto Público, según materia de la política (En Porcentajes y millones de Q)
- Cuadro 17.** Comportamiento e integración de la ejecución presupuestaria de la Política de Desarrollo Social y Población (En millones de quetzales corrientes)

## Presentación

Este informe presenta las acciones más relevantes que se han realizado en el marco del mandato de la Política de Desarrollo Social y Población (PDSP), recoge las experiencias y valoraciones que se han realizado durante los nueve años de vigencia de esta Política y muestra los avances, de las diferentes dependencias e instituciones que trabajan orientadas por esta Política, con énfasis en las acciones realizadas durante los años 2010-2011.

También se reconoce el valor y la importancia de haber creado la Comisión Nacional de Población (CONAPO, Acuerdo Gubernativo 201-2010) para el cumplimiento e implementación de las acciones enmarcadas dentro de esa política y con el objetivo de colaborar en el cumplimiento de la Ley de Desarrollo Social (Artículo 2).

La dinámica demográfica por la que atraviesa el país resulta un desafío y una oportunidad a la vez, pues presenta el reto de aprovechar de manera eficaz la capacidad productiva de la población guatemalteca, para dinamizar la economía y lograr una sociedad más justa, y velar por que se invierta en el bienestar y el crecimiento de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, hombres y adultos mayores, en el marco del respeto a los derechos individuales y colectivos básicos. La tarea no es sencilla, pero los programas, proyectos, acciones y estrategias que la Conapo impulsa, van encaminadas para cumplir con esas metas.

La Política de Desarrollo Social y Población ha estado presente en el país desde 2002, por mandato legal de la Ley de Desarrollo Social (Decreto Número 42-2001). Este esquema de ordenamiento de la gestión pública en esta materia, señala la necesidad de adecuar los programas de desarrollo social a las necesidades planteadas por el tamaño, estructura, dinámica y distribución de la población. También, responsabiliza al Estado y al Ejecutivo a que lleven a cabo estrategias que ayuden a mejorar las condiciones sociales y medios de vida de la población guatemalteca, principalmente en niñez, adolescencia, juventud, mujeres, indígenas, rurales y pobres, por medio de los servicios educativos y de salud pública disponibles, así como a realizar acciones que contribuyan a la reducción de la mortalidad materna e infantil, la prevención y mitigación del VIH Sida, la mejora en los niveles de empleo, las condiciones de las migraciones y la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales con la ayuda de la comunicación social. Todo esto con el fin principal de construir una sociedad equitativa.

También se resalta la necesidad de influir en la dinámica poblacional, por medio de los sistemas educativos y de salud pública, y de promover la plena integración de la mujer a los procesos económico, educativo, social y político. La Ley de Desarrollo Social también establece la necesidad de integrar al desarrollo nacional a los grupos marginados y vulnerables de la sociedad, y contempla la movilización ordenada de la población entre distintas regiones del país, con el objetivo de adecuar su distribución geográfica a las condiciones de desarrollo regional.

El presente ejercicio permite rendir cuentas a la sociedad y mostrar que se han invertido recursos humanos y financieros para promover una sociedad más justa y humana, capaz de generar el crecimiento económico que el país requiere, en un entorno de desarrollo social, respeto e igualdad.



# Capítulo I

## Retomar la institucionalidad de la política, el reto inmediato

### 1.1 La institucionalidad de la política de desarrollo social

La Ley de Desarrollo Social (LDS) fue aprobada por el Congreso de la República por el Decreto Número 42-2001. Los orígenes de esta ley se remontan a la Conferencia Internacional de Desarrollo y Población, realizada en El Cairo en 1994, en la que se estableció que los seres humanos son el elemento central del desarrollo sostenible, que la población es el recurso más importante y valioso de toda nación, y por lo tanto el derecho al desarrollo debe ejercerse con miras a satisfacer en forma equitativa las necesidades en materia de población, desarrollo y medio ambiente de las generaciones presentes y futuras.

Como resultado de la toma de conciencia, el compromiso asumido, y el amplio consenso entre los sectores más representativos de la sociedad guatemalteca<sup>1/</sup> surge la Ley de Desarrollo Social (LDS), para buscar soluciones a los problemas que más afectan al país, tales como la migración, los desastres que dañan a la población vulnerable, la pobreza y la falta de acceso a los servicios de salud y educación.

Alcanzar consenso en los temas de salud reproductiva y educación en población fue un proceso complejo, pero las instituciones representadas realizaron, en consenso, su mejor esfuerzo para que los artículos que conforman esta ley fueran de fácil comprensión para la población y orientados al beneficio colectivo con objetivos claros y concretos, como reducir la mortalidad materna, mortalidad infantil con énfasis en la mortalidad neonatal.

Desde su creación y particularmente en los últimos años, los alcances y logros obtenidos han sido muy importantes, pero en diez años de existencia de la ley no han sido suficientes para solucionar los problemas que se identificaron y que le dieron origen. En parte porque los problemas que le corresponde atender son de carácter estructural a la historia del país y por lo tanto constituyen retos para su desarrollo. Aún existen brechas en la atención materna y neonatal que no permiten reducir las defunciones maternas e infantiles, hace falta hacer mejoras en el acceso en los servicios de atención prenatal, atención de parto institucional, y existe una insuficiencia en la capacidad de prevención y atención frente a los fenómenos ambientales derivados del cambio climático que dejaron serias secuelas sociales, limitaciones, daños económicos y productivos. También se debe considerar que la educación sexual integral y en población tampoco ha llegado a las escuelas con la efectividad requerida para solucionar el reto planteado de orientar a la población, principalmente mujeres, adolescentes y niñez.

Sin embargo, la amplitud de la ley y la profundidad de la política exigen que se continúen las acciones y esfuerzos que favorezcan todas aquellas medidas y programas que fortalezcan el desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar y su entorno con énfasis en los grupos de especial atención, por lo tanto se debe comprender que la Ley de Desarrollo Social es de importancia fundamental para el desarrollo de la sociedad guatemalteca es un tema de los derechos humanos de las mujeres, de gestión del riesgo, de salud y de educación. Le corresponde a esta normativa una visión dinámica de la sociedad, en la cual interactúa y por

<sup>1/</sup>Doce instituciones de alta representatividad social, como lo son: Alianza Evangélica de Guatemala, Conferencia Episcopal de Guatemala, Procuraduría de los Derechos Humanos, Asamblea Nacional del Magisterio, Convergencia Cívico-Política de Mujeres, Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala, Asociación de Ginecología y Obstetricia, Comité de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras, Universidad Rafael Landívar, Asociación de Periodistas de Guatemala, Universidad del Valle de Guatemala y Universidad de San Carlos de Guatemala; analizaron y discutieron durante tres meses el contenido de una propuesta de la Ley de Desarrollo Social para formar un consenso que reflejara los intereses y deseos de la mayoría de guatemaltecos y guatemaltecas.

lo tanto requiere de un fortalecimiento e innovación constante por parte de las autoridades del Estado, con el propósito de que los compromisos asumidos y sus acciones se enfoquen en la creación de las condiciones básicas para que la población tenga acceso a medios de vida digna y sostenible.

La LDS establece como prioritaria la atención de grupos de población que tradicionalmente han sido sectores en condiciones de vulnerabilidad económica y social, identificándolos como sectores de especial atención.

- *Indígenas.*
- *Mujeres.*
- *Áreas precarias.*
- *Niñez y Adolescencia en situación de vulnerabilidad.*
- *Personas adultas mayores.*
- *Discapacitados.*
- *Población migrante.*

El escenario que contextualiza esta ley fundamenta la visión holística del desarrollo social y población que prioriza sus intervenciones, en función de los grupos de población de especial atención.

La LDS establece considerar cinco materias.

- Salud
- Educación
- Empleo y Migración
- Dinámica y Ubicación de la Población en Zonas de Riesgo
- Comunicación Social

#### **a) La Política de Desarrollo Social y Población (PDSP):**

En cumplimiento a la LDS, bajo la coordinación de Segeplan, y con la participación de instituciones y sectores señalados en el marco de la LDS, se elaboró la Política de Desarrollo Social y Población (PDSP), misma que fue aprobada en Consejo de Ministros en abril de 2002.

La Política de Desarrollo Social y Población se formuló en cumplimiento del mandato legal y político vigente en el país, partiendo de la Constitución Política de la República que establece en el artículo 119, que son obligaciones del Estado: a) promover el desarrollo económico de la nación; b) velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes, procurando el bienestar de la familia; y, en general, c) promover las condiciones necesarias que potencie el desarrollo económico y social de la población, con especial interés en aquellos grupos que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema <sup>2/</sup>.

Tal y como lo señala la PDSP, ésta *"...es un conjunto de medidas del Organismo Ejecutivo, con el fin de crear y promover las condiciones sociales, culturales, políticas, económicas y jurídicas que faciliten el acceso de toda la población a los beneficios del desarrollo en condiciones de igualdad y equidad de acuerdo con la dinámica y características propias de la población guatemalteca presente y futura."*

La Política señala además que *"... es el reflejo de la voluntad del país expresada en objetivos y acciones del gobierno en respuesta a las necesidades que plantea el volumen, estructura, crecimiento y distribución de la*

---

<sup>2/</sup> Política de Desarrollo Social y Población (PDSP).

*población en el territorio nacional, con el fin de lograr su participación justa y equitativa en los beneficios del desarrollo económico y social, a través de la promoción de la persona y su núcleo familiar en las responsabilidades y beneficios de este desarrollo, logrando así una relación equilibrada entre el crecimiento económico del país y el crecimiento de la población.*

*La Política de Desarrollo Social y Población propone que las políticas nacionales de desarrollo económico modifiquen las relaciones sociales, culturales y económicas, y así mejorar las condiciones de vida de toda la población.”*

La importancia que ha cobrado la Política de Desarrollo Social y Población en la última década se refleja en la modificación que ha sufrido la institucionalidad del Estado en cada una de los cinco ámbitos que la integran: salud, educación, empleo y migración, riesgos y comunicación social. Todo esto se refleja en una evolución favorable del gasto público hacia estas materias.

Es importante señalar que la PDSP ha tenido tres grandes momentos en la actividad económica, política y social, en la última década. A principios del siglo XXI, enfrenta un clima de mucha incertidumbre derivado de las características de confrontación e inestabilidad política que vive el Estado y es cuando el gasto social no es claro derivada de la poca institucionalidad de esta Política.

El segundo período relevante corresponde a la mitad de la década, en el que se experimenta un proceso de expansión económica mundial que permitió una mayor disponibilidad de recursos fiscales para desarrollar la Política, principalmente para impulsar con mayor fuerza los procesos de transformación institucional en materia de salud y educación, mediante procesos de modernización sectorial, aunque poco vinculados a la estrategia de compensación social y apoyo al desarrollo de los sectores más vulnerables de la sociedad.

El tercer momento se registra a finales de la primer década del nuevo siglo, cuando retoma el sentido de la PDSP y se coloca a la población más vulnerable de la sociedad en el centro de la política de desarrollo social. En este período se impulsan las transformaciones sectoriales, desde una perspectiva de solidaridad, equidad y subsidiariedad, para que la sociedad alcance mejores condiciones de vida en contextos de menor rezago social. Es importante mencionar que esta última administración de gobierno experimentó condiciones y secuelas de mayor rigidez fiscal del gasto público, así como limitaciones de crecimiento económico derivadas de la crisis económica internacional que se vivió a partir del 2007, esto limitó la capacidad de gasto del gobierno guatemalteco, acentuando el reto de fortalecer el apoyo a la sociedad y sus necesidades crecientes, en un ambiente de escasez de recursos.

Desde su creación en 2002, la Política de Desarrollo Social y Población propuso la focalización de los recursos públicos hacia las poblaciones y regiones con mayores inequidades, y que no estaban en posibilidades de beneficiarse directamente de las reformas estructurales de la economía y el consecuente crecimiento que se esperaba.

Como se señala en el primer informe de la PDSP del año 2002, con el propósito de ubicar el contexto en el que fue definida la Política, “...se ha estimado conveniente hacer un resumen del diagnóstico que sobre las condiciones sociales del país se incluye. En el documento que contiene dicha política y que sustenta los objetivos y acciones que se plantearon”.

*“Durante el quinquenio 1995-2000, la población del país creció a una tasa anual del 2.64%, situándose en 12 millones aproximadamente, para el año 2002, distribuidos en 108,889 km<sup>2</sup>. El 39.4% reside en zonas urbanas, mientras que el restante 60.6% reside en áreas rurales. El 49.6% de la población es de sexo femenino.*

*La población indígena constituye el 42.8% de la población total del país. La situación social de Guatemala se encuentra en deterioro debido en parte a la concentración de la riqueza. Actualmente el 10.0% de la población capta cerca del 44% del ingreso total, mientras que el 90.0% restante obtiene solo el 56%. El 20.0% de la población con menores ingresos recibe alrededor del 2.0% de ingreso total. La situación de pobreza, la baja disponibilidad de alimentos y el deficiente acceso a servicios de salud y educación son parte de las causas que limitan la capacidad de las familias de acceder a alimentos que les permitan satisfacer sus necesidades nutricionales, lo cual se refleja en los niveles de desnutrición y deficiencias de micronutrientes que afectan principalmente a los niños, niñas y mujeres en edad fértil (Segeplan, 2001b).*

*Según la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida 2000-2001 (Encovi 2000-2001), el 56.2% de la población se encontraba en situación de pobreza y un 15.7% en situación de pobreza extrema, entendiéndose que la población en situación de pobreza es aquella que no alcanza a cubrir el costo mínimo alimentario y no alimentario, lo que significa que en el año 2001 tenían un ingreso por debajo de Q 4,318 por persona/año (INE, 2001).*

*En el área urbana, los índices de pobreza y pobreza extrema eran de 57.2% y de 37.3% respectivamente, mientras que en el área rural éstos eran más dramáticos: 85.7 y 71.9%, respectivamente. Las condiciones de pobreza y pobreza extrema se encontraban más arraigadas en la población indígena, con índices del 49.8% y 24.9%, respectivamente, incrementándose su incidencia en los hogares cuyos jefes son mujeres”.*

Este fue el marco en el que el Informe de la PDSP buscaba contextualizar la situación del país para iniciar su ejecución luego de haber sido aprobada. Sin embargo, tal y como se ha señalado, la revisión de los nueve años de vigencia de la política permiten valorar los importantes avances que se han logrado en cada materia, pero también permite identificar que, a pesar de los esfuerzos realizados, persisten rezagos sociales que limitan las oportunidades y condiciones de vida para la población más vulnerable, las mujeres, la adolescencia, la niñez, la juventud, indígenas, rurales y pobres.

No obstante esta historia de nueve años de vida ha dado frutos importantes en materia de gestión pública, pues a lo largo de este tiempo han cobrado vigencia un conjunto de políticas públicas sectoriales, que constituyen un conjunto de iniciativas valiosas que impulsan el desarrollo social en diferentes espacios, unas más vinculadas a la PDSP que otras, pero en total ayudan en la construcción de un futuro escenario con mejores augurios. Queda planteado también, el reto de mejorar sus articulaciones y vínculos para que mejore la efectividad y eficiencia de sus resultados.

Entre los acontecimientos más importantes en materia de la Política de Desarrollo Social y Población, durante el periodo analizado, destacan el comportamiento alcanzado por las cinco materias que le integran.

### **b) La visión del desarrollo social**

La PDSP tiene una visión integral del desarrollo social que considera, en el proceso de su operatividad, el contenido que ayuda a hacer operativos algunos de los compromisos contenidos en los acuerdos de paz; y por otra parte, esta visión debe ser actualizada conforme surjan los cambios en el entorno nacional e internacional. El balance preliminar en estos nueve años es favorable, pero también muestra que es necesario considerar algunos aspectos para mejorar la calidad de la institucionalidad pública y social.

### **c) Los alcances de la Política de Desarrollo Social y Población**

La PDSP considera dimensiones de corto, mediano y largo plazo, y busca articular las variables y criterios demográficos en las diferentes estrategias de desarrollo social que realiza el Estado y el Organismo Ejecutivo.

Además, establece las líneas de acción básicas que deben considerarse para la formulación de planes, programas y proyectos sectoriales que realizan las instituciones del ejecutivo e incorpora acciones de coordinación y articulación con las diferentes organizaciones no gubernamentales (ONG).

#### **d) La integración por materias que señala la Ley**

La PDSP se estructura considerando las cinco materias que la integran y la define en el marco de la LDS.

- **Política de desarrollo social y población en materia de salud**

De acuerdo con lo que señala la LDS, *"Todas las personas tienen derecho a la protección integral de la salud y el deber de participar en la promoción y defensa de la salud propia, así como la de su familia y su comunidad."*

Por tanto, institucionaliza la responsabilidad de las acciones en esta materia del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en coordinación con el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, y señala que: *"... atenderá las necesidades de salud de la población mediante programas, planes, estrategias y acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud, mediante la prestación de servicios integrados, respetando, cuando clínicamente sea procedente, las prácticas de medicina tradicional e indígena."*

- **Política de desarrollo social y población en materia de educación**

En materia de educación la PDSP establece que todas las personas tienen derecho a la educación y que debe aprovechar los medios que el Estado pone a su disposición para su educación, sobre todo de las niñas, los niños y adolescentes.

La LDS y la PDSP por tanto señalan claramente que *"... la educación es un proceso de formación integral del ser humano para que pueda desarrollar en amor y en su propia cosmovisión las relaciones dinámicas con su ambiente, su vida social, política y económica dentro de una ética que le permita llevar a cabo libre, consciente, responsable y satisfactoriamente su vida personal, familiar y comunitaria. La educación debe incluir aspectos de formación en derechos humanos, educación para la participación ciudadana, en la equidad y participación de la mujer, educación intercultural en temas ambientales y de sostenibilidad, así como educación en población"*. Conforme lo establecido en la Declaración Ministerial Prevenir con Educación, a partir de 2008, los ministerios de educación de la región centroamericana desarrollan estos temas desde el enfoque de Educación Integral en Sexualidad, y también hacen énfasis en la prevención del VIH Sida, desde una aproximación complementaria entre Salud - Educación, lo cual coincide con los lineamientos de trabajo conjunto establecidos en la LDS. La Declaratoria, Prevenir con Educación, al igual que la LDS, resalta que la educación en sexualidad es esencial para el desarrollo de la persona, las familias y la población en general, por lo que se considera un objetivo y una responsabilidad del Estado, que se sustenta y se sujeta en los principios establecidos en la Ley, tal cual lo señala el informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, dedicado específicamente a: *"...la cuestión del derecho humano a la educación sexual integral"*.<sup>3</sup> Las materias de salud y educación son los puntos centrales de la PDSP, pues por medio de estas la PDSP cumple con sus fines y objetivos.

No obstante, la visión holística de la política incorpora tres materias adicionales que deben considerarse en su contexto y marco general, las cuales se desarrollan a continuación.

<sup>3</sup> Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación. Sexagésimo período de sesiones. Tema 69 b) del programa provisional. Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales. A/65/162. Distribución General: 23 de Julio de 2010.

- **Política de desarrollo social y población en materia de migración**

Es importante señalar que la Política en esta materia parte del enfoque prioritario del desarrollo rural, señalando que: "... el Estado, a través de los Ministerios y Secretarías relacionadas en el ámbito social y económico, promoverá el desarrollo integral de grupos familiares que viven en el área rural por medio de la creación y fomento de empleo, actividades productivas, servicios de educación y salud que los beneficien para incentivar su permanencia en sus lugares de origen".

En cuanto al tema de migración, la Política establece respecto a la migración laboral y estacional, que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y otras dependencias del sector público relacionadas con la materia, deben promover que las personas trabajadoras migrantes reciban por el trabajo realizado la remuneración, prestaciones y los derechos que establece la ley.

En términos de la vinculación con salud y educación, la LDS señala para la PDSP, que el Estado promoverá (por medio de los ministerios de Salud y Educación, y otras entidades del sector público relacionadas con la materia) que las personas trabajadoras migrantes y sus familias tengan acceso a los servicios de salud y educación, así como a otros servicios básicos en las localidades de residencia temporal para que mejoren las condiciones de vida de los migrantes.

Para que el Estado cumpla con esta responsabilidad, se requiere adaptar la Política a las condiciones cambiantes de la economía, la sociedad y la política, y así no descuidar la protección social que en derecho les corresponde a los ciudadanos que emigran buscando una mejor vida.

- **Política de desarrollo social y población en materia de dinámica y ubicación de la población en zonas de riesgo**

En esta materia, la PDSP considera la prevención y atención a la población, (con énfasis en aquella que habite en asentamientos precarios y vulnerables a desastres) y por lo tanto establece la necesidad de desarrollar una estrategia de protección social para la población en caso de desastre y calamidad pública, en cumplimiento con lo señalado por la LDS y la propia Constitución Política de la República, para lo cual establece instancias de coordinación con el Comité Nacional de Reducción de Desastres (Conred), el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, los Fondos Sociales y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

- **Política de desarrollo social y población en materia de comunicación social**

La LDS y la PDSP establecen que la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia promoverá y apoyará el uso de los medios masivos de comunicación, así como el uso de medios alternativos de comunicación social, para difundir mensajes con el propósito de educar, orientar e informar a la población sobre los temas contenidos en la Política de Desarrollo Social y Población.

Es importante en este punto resaltar que la LDS y la PDSP señalan que los ministerios de Cultura y Deportes y de Educación, en coordinación con la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, supervisarán y velarán por que los programas y mensajes de comunicación social que se difundan eviten:

- la perpetuación del machismo,
- la subordinación y explotación de la mujer,
- la reducción de la persona a objeto sexual o la presentación de la sexualidad como un bien de consumo sin criterios éticos y actitudes que no aporten al desarrollo humano integral de las mujeres y hombres.

Esto con el propósito de promover la autoestima y los valores de respeto a la dignidad humana, atendiendo a la equidad de género y la diversidad lingüística, étnica y cultural de la sociedad guatemalteca.

Los alcances de la PDSP exigen de una visión amplia e integral en materia de su financiamiento, pues para que la misma encuentre los recursos presupuestarios disponibles que permita atender los esfuerzos institucionales que requiere el desarrollo social que plantea, es necesario el trabajo conjunto de todos los entes estatales.

#### **e) Los Objetivos y metas globales de la PDSP**

Las cinco materias que integran la PDSP, están organizadas siguiendo un esquema que contiene: objetivos generales, instrumento de política, objetivos específicos y acciones.

- **En materia de Salud:**

La Política se concentra en mejorar la atención materno-infantil, ampliando la cobertura, mejorando la calidad de atención y la calidez del proceso, considerando para ello el binomio madre/hijo(a) y la responsabilidad respecto al cuidado materno infantil. Para esta dimensión la Política establece un objetivo y dos metas puntuales:

**Objetivo:**

Reducir la mortalidad materna y la mortalidad Infantil en el mediano plazo.

**Metas:**

Reducir en un 15 por ciento la mortalidad materna y en un 10 por ciento la mortalidad infantil, en el mediano plazo.

Reducir en un 20 por ciento las infecciones de transmisión sexual y el VIH Sida, en el largo plazo.

- **En materia de Educación:**

Se presentan dos objetivos generales.

- Educar en el tema de población y desarrollo (en el sistema educativo y en el nivel comunitario) para fomentar actitudes de respeto a la dignidad humana, a la maternidad y paternidad responsables, al sentido y valor de la sexualidad, con el propósito de desarrollar una visión de la dinámica sociodemográfica del país y de la comunidad.
- Aumentar, en el mediano plazo, la incorporación y permanencia escolar de niños y niñas en un 30 por ciento en los niveles de educación inicial, preprimaria, primaria y media, evitando su incorporación temprana al mercado de trabajo en detrimento de sus derechos.

En el primer objetivo se vincula la incorporación de los contenidos educativos en materia de población y sexualidad dentro del Currículo Nacional Base (CNB), para que los niños, niñas y adolescentes en edad escolar tengan acceso y orientación adecuada para fomentar actitudes de respeto a la dignidad humana, a la maternidad y paternidad responsables, así como al sentido y valor de la sexualidad. Es importante destacar que en el 2011 se logró cumplir con este objetivo mediante la estrategia de actualización curricular y programas especiales.

- **En materia de Empleo y Migración**

En el caso de empleo y migración señala que el Estado por medio de Organismo Ejecutivo, "Promoverá las condiciones necesarias...", matizando en ese objetivo que todas las acciones del proceso deberán proporcionar al trabajador y su familia "una existencia digna y la consideración del trabajo como un derecho

y una obligación social.” Pese a los esfuerzos el gobierno impulsó para el fortalecimiento institucional y la de negociación de la política migratoria internacional, aún quedan retos por vencer.

Derivado de la complejidad del fenómeno migratorio internacional y de la severidad de las respectivas políticas impulsadas en los países receptores de la migración nacional, principalmente de Estados Unidos de América, se ha llegado a criminalizar a los migrantes, y se observan la deportación masiva de personas migrantes guatemaltecas en condiciones extremas.

- **En materia de dinámica y ubicación de la población en zonas de riesgo:**

La PDSP delinea orientaciones cualitativas de los procesos y acciones de gestión que deben observarse para el cumplimiento de los objetivos: a) prevenir y reducir el riesgo a desastres de la población, en especial aquella que habita en asentamientos humanos precarios y amenazados por fenómenos naturales y socio-naturales; b) rehabilitar, reconstruir y dar respuesta por medio de acciones que involucren la gestión de riesgo e incrementen la capacidad de respuesta ante una calamidad.

Las acciones de gobierno han sido eficientes en atender las emergencias derivadas de las condiciones de alta vulnerabilidad en la que se encuentra la población debido a su zona de habitación, su actividad económica, social y política, y su exposición a fenómenos climáticos.

- **En materia de comunicación social:**

Respecto a la materia de Comunicación Social, la PDSP establece claramente que es el mecanismo de articulación pública de la política con la ciudadanía.

La responsabilidad institucional recae puntualmente en la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, que debe promover el cambio de actitudes de la población, dando mayor énfasis al enfoque de género y pertinencia cultural, facilitando el uso de los medios de comunicación estatales, masivos y alternativos, así como difundir sistemáticamente los temas contenidos en la Ley de Desarrollo Social.

El empoderamiento institucional de esta cadena de valor de la Política, es el mejor camino y medio para asegurar que esta se desarrolle institucionalmente. Este es uno de los retos más importantes que enfrenta la PDSP a nueve años de su creación. Es necesario el fortalecimiento de su institucionalidad operativa y el proceso de actualización ejecutiva, para que se produzca el empoderamiento, para luego evaluar el proceso y asegurar los resultados previstos.

En estos últimos años se asumió el reto de orientar la política social hacia un esquema que favoreció el avance de la Política de Desarrollo Social y Población, en el que se ha priorizado a los grupos de mayor vulnerabilidad. Los avances logrados en materia social han cerrado brechas importantes que se habían acumulado por años, por eso es importante ampliar y profundizar las acciones, para que los avances se cristalicen y concreten en mejores condiciones de vida para la población guatemalteca.

## **1.2 La creación y funcionamiento de la Conapo y su comité técnico:**

Uno de los logros más importantes que se alcanzó para el fortalecimiento y desarrollo institucional de la Ley de Desarrollo Social aprobada en 2001, fue la creación de la entidad encargada de darle seguimiento político y técnico a esta norma: Comisión Nacional de Población (Conapo), creada por Acuerdo Gubernativo el 23 de julio de 2010 e instalada el 10 de agosto de ese mismo año.

Dicha Comisión es presidida por el Vicepresidente de la República y está integrada por los titulares de los ministerios de Salud y Educación, de la Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem), la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia (SCSP), el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan, que actúa como la secretaría técnica), además incorpora, por invitación especial, a organizaciones sociales nacionales representantes de la sociedad civil y a entidades de la cooperación internacional.

El principal objetivo de esta Comisión, que tiene un plazo de cuatro años a partir del 2010, es velar por el cumplimiento de la Ley de Desarrollo Social y de las políticas sociales que se vinculan y están relacionadas con la PDSP.

La creación de la Conapo dio lugar a la creación de su reglamento interno y a la creación de su órgano técnico asesor denominado: Comisión Técnica de la Conapo, que tiene el mandato de asesorar y apoyar las decisiones que determine el órgano director de la PDSP. También se elaboró el esquema para su monitoreo y evaluación que permitirá a partir del 2012, un proceso de programación, ejecución, monitoreo y evaluación mejor, para que la Política tenga una orientación y ejecución con mayores expectativas de logro.

### 1.3 La articulación institucional para el monitoreo y evaluación

De acuerdo con lo que se ha desarrollado, el curso de vida de la Política responde al siguiente esquema:

el monitoreo de la PDSP tiene una estructura general que parte de la programación de las intervenciones que establece la Política. Por ello, tanto la LDS como la PDSP plantean la necesidad de que se formule e implemente un programa nacional que armonice todas las intervenciones que programa la institucionalidad responsable de la ejecución de dichas acciones. La elaboración de este instrumento de planeación es una tarea colectiva que debe sustentarse en la más amplia visión y debe incorporar la participación institucional y las capacidades sociales de integración y responsabilidad compartida.



Conapo debe promover acciones relevantes para la política de población, además de reforzar las capacidades reales de coordinación interinstitucional para la formulación del programa nacional y derivar sinergias de las diversas políticas públicas relacionadas con la PDSP, que inciden en la evolución de los fenómenos demográficos.

En este sentido, las líneas de intervención definidas en el Programa Nacional contiene las acciones alineadas con los programas sectoriales que son responsabilidad de las diferentes dependencias e instituciones que integran la Conapo. El seguimiento y evaluación de las líneas de acción sectorial es responsabilidad de cada una de las dependencias de acuerdo con el marco de sus respectivos programas.

Desde la perspectiva de la Política, tal y como se ha señalado, el vínculo necesario entre ésta y la planificación operativa se ubican en los programas sustantivos y las acciones mínimas.

De acuerdo con este esquema que está implícito en la PDSP, se delineó un conjunto de acciones mínimas, que se deben asegurar que se programen anualmente en los Planes Operativos Anuales de cada institución responsable de ejecutarla. Una vez que las acciones mínimas se programen, se podrá dar un monitoreo a la política, porque las instituciones podrán reportar lo que hacen para cumplir con ella.

A partir de esa programación anual, los programas de la Política cobran vida institucional y por tanto se pueden presentar sus avances siguiendo la lógica de un modelo de política en la cual se esquematiza a partir de una articulación de un proceso lógico como el siguiente:

**Tabla 1. Esquema del proceso lógico de seguimiento y evaluación de la PDSP.**

Visión de la Política	Alcance instrumental	Alcance Lógico	Monitoreo	Evaluación
Objetivo de la Política	Meta Final	Fin	n.a.	Quinquenal
Programa de la Política	Indicador del Programa	Resultados	Anual / Trienal	Actualización
Objetivo Específico del Programa	Meta anual del programa	Productos	Anual	Quinquenal
Acciones Mínimas	Indicador Operativo	Acciones institucionales	Anual	Actualización

*Fuente: Elaboración propia con base a la Política de Desarrollo Social y Población (PDSP), 2002.*

De los avances logrados cada una de las instituciones que conforman la Conapo deberán informar a la Segeplan, cada cuatrimestre vencido del ejercicio vigente, para que se pueda tener un monitoreo efectivo de los avances en las acciones de la política del Programa. Se monitorea lo que se ha programado y se evalúan los resultados.

El monitoreo y evaluación de la PDSP se refiere a dos procesos diferentes pero complementarios. El seguimiento o monitoreo es un ejercicio destinado a identificar el desempeño de un sistema y/o subsistema con el propósito de introducir ajustes o cambios para lograr mejores resultados y efectos en el entorno. En términos de la Política, el seguimiento o monitoreo se puede realizar con mucha claridad a partir de los programas de la Política, y en razón de que los programas deben generar productos específicos señalados por la Política, de tal manera que ese debe ser el nivel de indicador que corresponde.

El seguimiento o monitoreo descansa en una visión racional del proceso de planificación. De este modo se asume necesariamente que dados ciertos insumos y acciones programadas, se obtendrán determinados resultados y efectos. En correspondencia con esta tendencia, el acento del monitoreo es "el análisis sistemático del proceso de implementación y el criterio de valoración es la mayor o menor coincidencia entre lo planificado y lo ocurrido". Así, el objetivo del sistema de seguimiento y monitoreo es la verificación si se ha cumplido lo planificado y sugerir cambios para reducir la discrepancia entre uno y otro momento.

La evaluación es un proceso racionalizado que permite analizar (respecto a la Línea Base) los cambios ocurridos como resultado de la intervención social de la Política. Ese punto de llegada (Línea de Salida) es el momento para considerar todas las herramientas y medios que se utilizaron en el monitoreo y seguimiento, acciones adicionales y eventos singulares, que permiten caracterizar el momento de análisis de la Política.

Es importante señalar que la evaluación es un activo fundamental para capitalizar la ejecución de una política pública, ya que permite medir el impacto de los programas, rendir cuentas a la sociedad, transparentar las acciones públicas y su ejecución presupuestaria.

A partir de la programación se puede considerar su monitoreo, pues una vez identificadas y codificadas las instituciones responsables de las acciones de la Política, se les puede solicitar información de los avances de la ejecución de las acciones en las que trabajan.

El seguimiento y monitoreo de la política de Desarrollo Social y Población cubre el ciclo que se inicia con la programación de las acciones en cada materia, las cuales deben identificarse en los planes operativos anuales institucionales y sobre los cuales se tendrá un reporte de acciones ejecutadas, que debe incluir los cortes de ejecución presupuestaria que se realizan con la misma temporalidad y que por tanto viabilizan el monitoreo de la Política.

El monitoreo y la evaluación de la Política son dos procesos del sistema que aseguran el cumplimiento de lo programado y actuado (monitoreo) y la transformación del contexto (evaluación) para poder reprogramar lo actuado y establecer nuevas metas, si así lo amerita la propia Política.

En general, cualquier Política Pública debe tener tiempo para su operatividad programática, una expresión cualitativa institucional, una dimensión sectorial (sector donde se institucionaliza y realizan inversiones públicas) y una dimensión territorial.

Dado que se busca desarrollar un novedoso proceso de monitoreo y la preparación de un informe anual de avances programáticos y financieros de la PDSP, la Política exige que se establezca un esquema cuatrimestral de recepción de informes de seguimiento (finales de abril, agosto, diciembre de cada año), mediante los cuales las instituciones deben informar a la Segeplan acerca de los avances de las acciones realizadas y programadas oportunamente.

Ese esquema requiere de una puesta en común de los avances de las acciones en la ejecución, para lo cual la Segeplan, con apoyo de la cooperación internacional, desarrollará al menos una reunión semestral (en la segunda semana de junio y primera semana de diciembre de cada año) para analizar y considerar los aspectos de ejecución y orientar las acciones para el siguiente semestre del año.

Es importante que la dinámica planteada pueda ser aprovechada por la coordinación técnica de la Unidad Técnica de la Segeplan, para programar actividades del siguiente ejercicio fiscal, de manera que en enero de cada año (cuando la Segeplan presenta los lineamientos de formulación de la PDSD), se oriente a las instituciones responsables de ejecutar la política, para que incluyan las actividades mínimas de la política que integran el Programa de Desarrollo Social y Población.

Los procedimientos operativos para el monitoreo de la PDSP, establece que este se realizará mediante un seguimiento cuatrimestral y semestral a la ejecución del Plan Operativo de las instituciones responsables de la Política. Las reuniones bilaterales semestrales entre los técnicos de la Unidad Técnica de Segeplan y todos los responsables institucionales de los programas sustantivos de la Política, abordarán los siguientes aspectos para cada uno de los programas institucionales.

**Tabla 2. Procedimientos Operativos para el Monitoreo de la PDSP.**

Reunión Semestral (JULIO).	Reunión Anual (DICIEMBRE)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Informe de avance del POA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informe de avance del POA</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Análisis de productos logrados en el semestre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análisis de productos logrados en el semestre</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Progreso en los indicadores (monitoreo de resultados) y eventuales ajustes al programa anual en ejecución</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión y eventuales ajustes al programa anual para el próximo ejercicio fiscal</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión de las estrategias de trabajo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión de las estrategias de trabajo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Lecciones aprendidas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lecciones aprendidas</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificación de puntos críticos para el Informe Anual (reunión de fin de año solamente)</li> </ul>	

Es previsible que la coordinación y la gestión de las instituciones, dependencias y organizaciones que integran la Comisión Nacional de Población (Conapo) se fortalecerá por el ejercicio de la programación, monitoreo y evaluación de la PDSP, con lo cual se establece una visión común de los retos y desafíos demográficos que debe enfrentar el país.

Si bien la Política de Desarrollo Social y Población define las acciones mínimas que la integran, las instituciones responsables de la Política podrían estar utilizando o realizando acciones nuevas y/o complementarias que no son excluyentes de las materias específicas, o bien que no se encuentran directamente identificadas en el marco de la Política, pero que sí se encuentran establecidas en la Ley. Esta es la riqueza y versatilidad que tiene la LDS que puede adaptarse a los cambios y evolución de la sociedad sin requerimiento específico de cambios, condición que también tiene la PDSP, por esto responde en mejor forma y condiciones a las demandas del desarrollo social.

**El Programa Nacional de la Política** es la expresión del trabajo coordinado entre las dependencias que integran la Conapo. En el que se deberá reconocer que las variables en el volumen, estructura y distribución territorial de la población guardan una relación compleja y de relacionamiento con los procesos de cambio social, económico, cultural y en la equidad. Además, implica tener claro que para incidir en las tendencias demográficas es necesaria una acción integral y concertada de todas las dependencias que realizan acción relevante para las mismas.

La evaluación del **Programa Nacional de la Política** adquiere una dimensión multisectorial e interinstitucional como reflejo de la acción coordinada de las diferentes instancias que participan, lo que fortalece el ejercicio de la política pública.

## Capítulo II

### El comportamiento de la dinámica demográfica

La población de Guatemala se encuentra distribuida en una extensión territorial de 108,889 km<sup>2</sup>, e integrada mediante una estructura político administrativa territorial por 22 departamentos, 8 regiones y 333 municipios. Según estimaciones y proyecciones demográficas vigentes, entre el año 2002 y el 2011 la población guatemalteca pasa de 11.8 millones a 14.7 millones de habitantes. El ritmo de crecimiento medio anual entre 2002 y 2007 es 2.47 por ciento y disminuye a 2.43 por ciento entre 2007 y 2011.

El análisis de la distribución territorial de la población demuestra que esta es desigual, mayoritariamente concentrada en las áreas rurales y con una alta dispersión geográfica derivada de la accidentada geografía del país.

Desde la perspectiva de movilidad interna, es importante señalar que en los últimos años la concentración de la población en áreas urbanas ha ido en aumento en virtud de la tendencia migratoria del campo a la ciudad. De acuerdo con las estimaciones para el año 2002, la población rural constituía un 54.8 por ciento del total, en tanto que para 2007, esta proporción se ubicó en 52.1 por ciento y en el 2011 la proporción de población rural es de 51.2 por ciento.

**Cuadro 1. Población total y porcentaje de población urbana y rural. 2002-2011**

Área	2002	2007	2011
Total	11,791,136	13,344,770	14,713,763
<b>Porcentaje</b>			
Urbano	45.17	47.92	48.78
Rural	54.83	52.08	51.22

Fuente: INE. Proyecciones de población con base al XI Censo de Población y VI de Habitación. Período 2000-2020

La tendencia muestra una mayor concentración hacia el departamento de Guatemala y la región occidental del país. El departamento de Guatemala con apenas el 2 % del territorio nacional concentraba en el 2002 el 22.4% de los habitantes y el 21.5% en el 2011. Esto se explica porque allí se localiza la capital del país y se desarrollan la mayor parte de las actividades económicas y comerciales, además de las principales actividades de las instituciones rectoras de los servicios públicos.

Los departamentos de Huehuetenango y Quiché, en el noroccidente, San Marcos y Quetzaltenango en el suroccidente y Alta Verapaz en la región norte son los que cuenta con mayor número de habitantes: en conjunto concentran al 34.2 por ciento de la población total del país. En cambio, los departamentos de El Progreso, Zacapa, en el nororiente y Baja Verapaz de la región norte, son los departamentos con menor población y en conjunto concentran el 4.4 por ciento de la población total del país, porcentaje similar al que se registra en Escuintla (4.8%), localizado en el área sur de la región central.

Las regiones con mayor población son las regiones Suroccidente (24.1%) y Noroccidente (14.3%), en ellas habita el 38.4 por ciento de la población total, que unida a la del departamento de Guatemala llega a representar cerca de las dos terceras partes de la población total. El departamento de Petén es el que registra

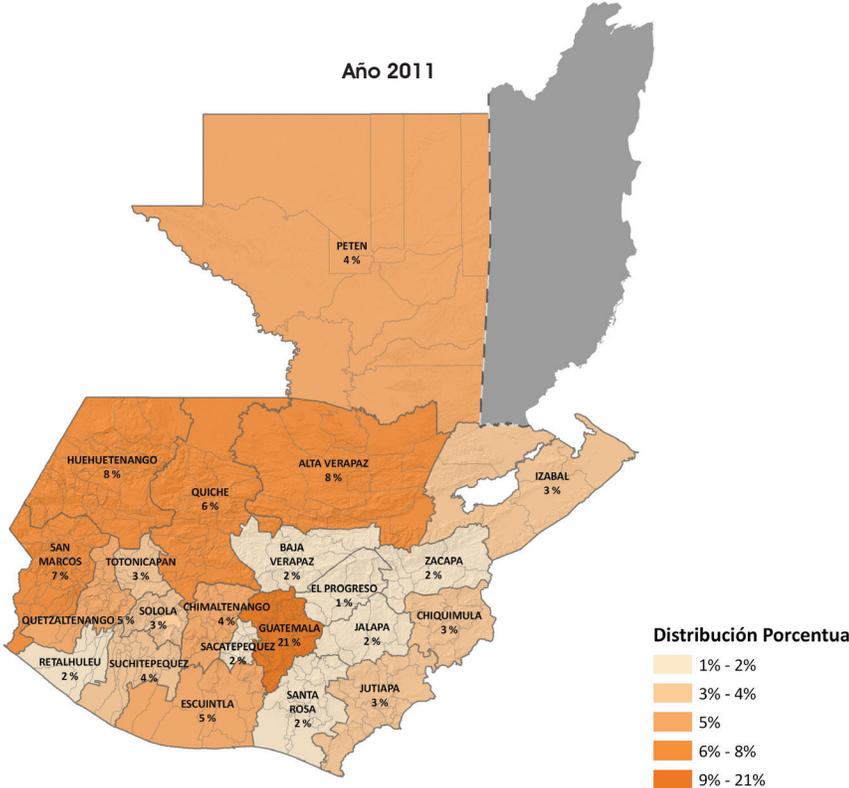
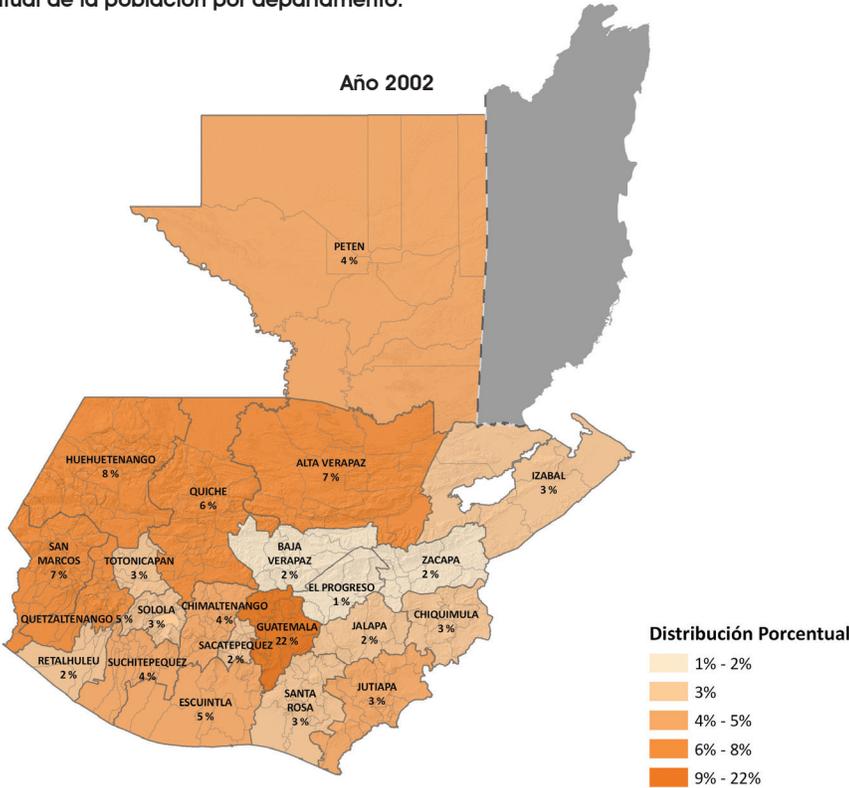
la mayor tasa de crecimiento (5.2 % en el período 2002-2007 y 4.2% en el período 2007-2011), si se mantiene en esta última tasa de crecimiento, dentro de 17 años, aproximadamente, Petén tendría el doble de la población que registra en el 2011. Ocho de los veintidós departamentos del país presentan en el período 2007-2011, tasas de crecimiento superiores al promedio nacional, que es de 2.44 %. Los departamentos de Zacapa, El Progreso y Jutiapa son los que presentan las menores tasas de crecimiento.

**Cuadro 2. Población total, tasa de crecimiento y distribución porcentual según departamento. 2002-2011**

Departamento	Población Total			Tasa de crecimiento		Distribución porcentual		
	2002	2007	2011	2002/07	2007/11	2002	2007	2011
Total	11,791,136	13,344,770	14,713,763	2.48	2.44	100.0	100.0	100.0
Guatemala	2,641,473	2,937,307	3,156,284	2.12	1.80	22.4	22.0	21.5
El Progreso	140,869	148,992	158,092	1.12	1.48	1.2	1.1	1.1
Sacatepéquez	258,825	290,357	316,638	2.30	2.17	2.2	2.2	2.2
Chimaltenango	473,112	546,536	612,973	2.89	2.87	4.0	4.1	4.2
Escuintla	565,109	639,803	701,016	2.48	2.28	4.8	4.8	4.8
Santa Rosa	305,437	324,516	346,590	1.21	1.65	2.6	2.4	2.4
Sololá	328,652	386,077	437,145	3.22	3.11	2.8	2.9	3.0
Totonicapán	359,667	420,212	476,369	3.11	3.14	3.1	3.1	3.2
Quetzaltenango	647,661	721,177	789,358	2.15	2.26	5.5	5.4	5.4
Suchitepéquez	420,864	469,985	516,467	2.21	2.36	3.6	3.5	3.5
Retalhuleu	250,267	278,106	304,168	2.11	2.24	2.1	2.1	2.1
San Marcos	830,767	929,103	1,019,719	2.24	2.33	7.0	7.0	6.9
Huehuetenango	896,737	1,028,208	1,143,887	2.74	2.67	7.6	7.7	7.8
Quiché	703,949	832,387	953,027	3.35	3.38	6.0	6.2	6.5
Baja Verapaz	223,554	246,531	270,521	1.96	2.32	1.9	1.8	1.8
Alta Verapaz	837,917	983,479	1,112,781	3.20	3.09	7.1	7.4	7.6
Petén	416,264	538,771	638,296	5.16	4.24	3.5	4.0	4.3
Izabal	330,501	374,151	413,399	2.48	2.49	2.8	2.8	2.8
Zacapa	202,253	211,117	221,646	0.86	1.22	1.7	1.6	1.5
Chiquimula	311,614	341,041	370,891	1.80	2.10	2.6	2.6	2.5
Jalapa	254,050	286,428	318,420	2.40	2.65	2.2	2.1	2.2
Jutiapa	391,773	410,485	436,076	0.93	1.51	3.3	3.1	3.0

Fuente: INE. Proyecciones de población con base al XI censo de población y VI de habitación 2002. Período 2000-2020

Mapa 1. Distribución porcentual de la población por departamento.



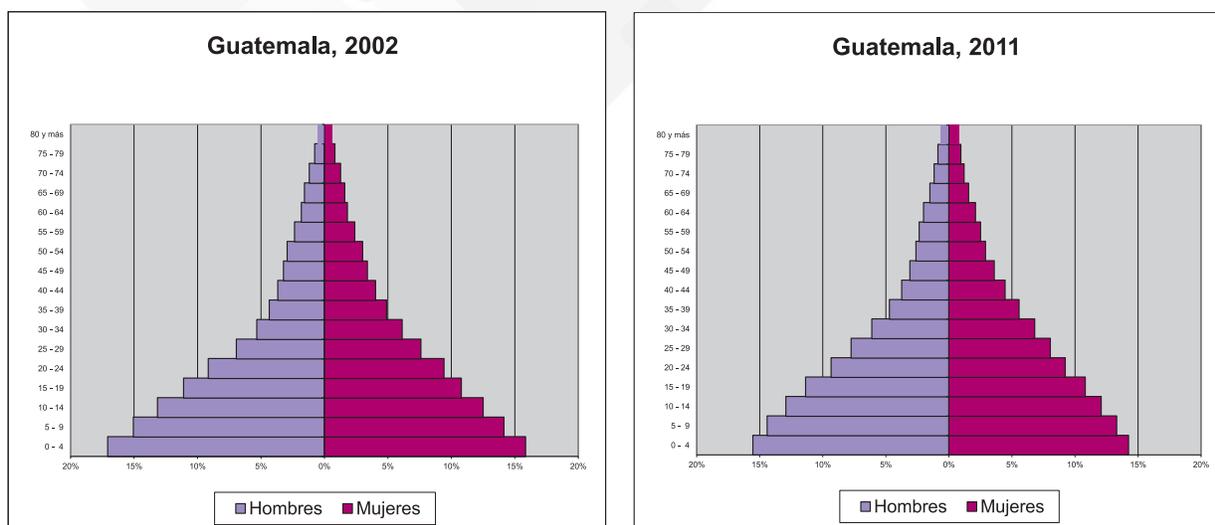
De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE): "Estimaciones y proyecciones de población para el periodo 1950-2050", para el año 2011, más de la mitad de la población (52.35%) estaba comprendida entre las edades de 0 - 19 años; 28.58 por ciento entre 20 - 39 años; 12.90 por ciento entre 40 -59 años, y 6.17 por ciento por mayores de 60 años. Es decir que más de tres cuartas partes de la población son menores de 40 años. Entre el año 2002 y el 2011 la población menor de 19 años redujo su participación relativa y aumentó el peso porcentual de las personas en edad de trabajar (20 a 59 años) y de retiro (60 y más años). Esta tendencia tiene su fundamento en el descenso de la mortalidad, especialmente en la población infantil, así como en el descenso de la fecundidad.

**Cuadro 3. Estructura porcentual de la población según grupos de edad. 2002-2011**

Grupo de edad	2002	2011
0 – 19	54.76	52.35
20 – 39	26.88	28.58
40 – 59	12.44	12.90
60 y más	5.92	6.17
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Fuente: INE. Proyecciones de población con base al XI Censo de Población y VI de Habitación. Período 2000-2020

**Gráfica 1. Estructura por edad de la población de Guatemala. 2002 y 2011**



Fuente: INE. Proyecciones de Población con base al XI Censo de población y VI de Habitación. Período 200-2020.

La dinámica demográfica es una interrelación entre la mortalidad, la fecundidad y la migración. La fecundidad (nacimientos) y la inmigración (personas que llegan) agregan individuos, mientras que la mortalidad (defunciones) y la emigración (personas que salen) le restan, la interrelación de estas acciones tiene efectos en el crecimiento de la población y en la estructura por edad y sexo de la población.<sup>4</sup>

<sup>4</sup>Los datos para este capítulo provienen de las Estimaciones y Proyecciones de Población el período 2000-2050, basadas en el XI Censo de Población del año 2002, elaboradas por INE y publicadas en el 2004. Cuando se utilizan otras fuentes se hace la referencia correspondiente.

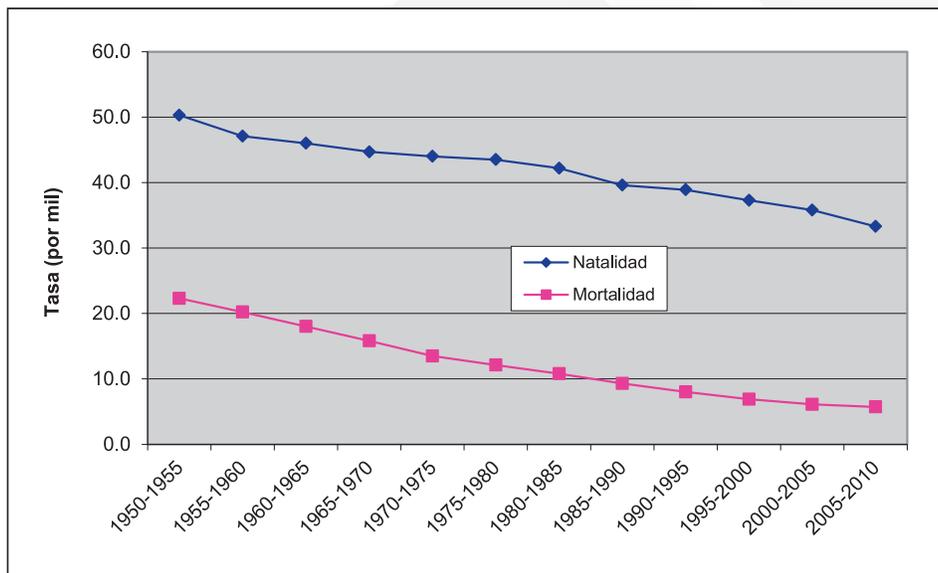
De acuerdo a los registros vitales, en la década del 2000 al 2009, en promedio, anualmente nacen en el país alrededor de 386,000 niños y niñas, y fallecen alrededor de 76,000 personas, lo que representa un incremento de 310,000 personas anuales, este es el crecimiento natural del país. Por motivos de migración internacional, hay más personas que salen, comparado con las que llegan, es decir mayor emigración que inmigración, como resultado tenemos un saldo migratorio internacional negativo de aproximadamente 20,000 personas anuales, lo que representa un crecimiento total anual de 290,000 personas.

El comportamiento de la mortalidad y de la fecundidad muestra que Guatemala se encuentra en una etapa de transición demográfica moderada; esto significa que existen niveles de fecundidad altos, niveles de mortalidad en disminución, y un ritmo de crecimiento alto de aproximadamente dos por ciento anual, según la estimación para el presente quinquenio.

En las últimas tres décadas el país ha experimentado cambios sustantivos en la disminución de la mortalidad (gráfica 2). Mientras que la fecundidad, que aún permanece alta, empezó a mostrar cambios en su disminución en la década del noventa.

La población de Guatemala en el 2011 es de 14.7 millones de personas, lo cual representa el doble de habitantes de lo que tenía el país en el año 1980. En el 2015 el país tendrá 1.8 millones de habitantes más que en el presente año. Sin duda estos factores deberán considerarse en la gestión de los servicios públicos, su distribución y cobertura.

**Gráfica 2: Tasas de natalidad y mortalidad, 1950-2010**

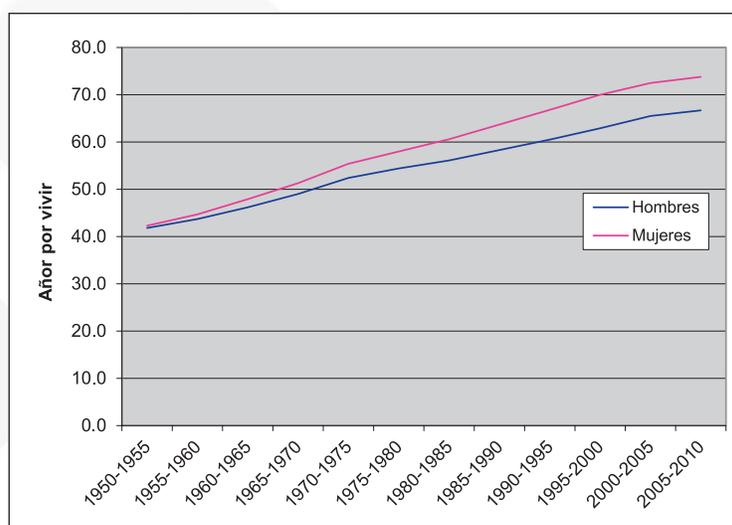


Fuente: Estimaciones y proyecciones de población, (INE)

## 2.1 Mortalidad

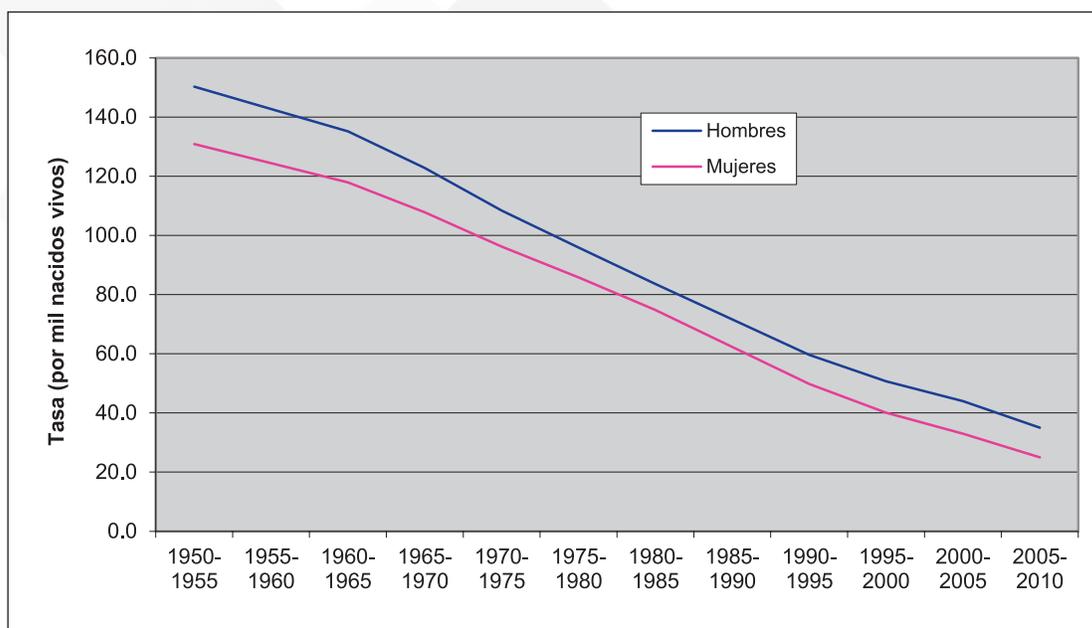
La mortalidad en el país, en diferentes grupos de edad, ha disminuido a lo largo de las tres décadas pasadas. Esta situación se ve reflejada en el incremento de la esperanza de vida al nacer (gráfica 2). En el año 2000, la esperanza de vida al nacer era de 69 años y para el 2010 se estima una esperanza de vida de 71 años.

**Gráfica 3. Esperanza de vida al nacer, por sexo. 1950-2010**



Fuente: Estimaciones y proyecciones de población, (INE)

**Gráfica 4. Tasa de Mortalidad Infantil. 1950-2010**



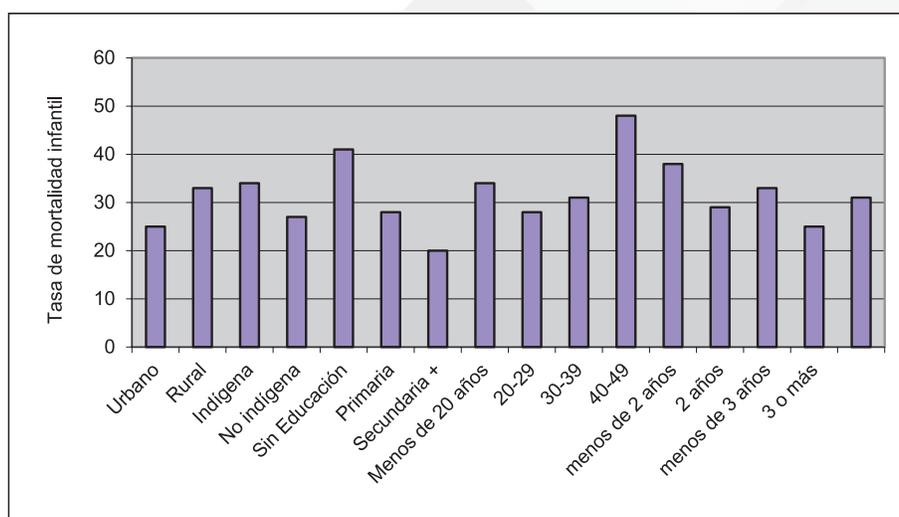
Fuente: Estimaciones y proyecciones de población, (INE)

El incremento de la esperanza de vida ha favorecido más a las mujeres que a los hombres. A principios de 1980, la diferencia era de 4.5 años, mientras que en el presente lustro esta diferencia es de siete años. Así mismo, se debe tomar en cuenta que el descenso de la mortalidad infantil (defunciones de menores de un año de edad) tiene un impacto directo en el incremento de la esperanza de vida al nacer. La tasa de mortalidad infantil estimada para el período 2000-2005 es de 38.6 por 1,000 nacidos vivos, lo que representa una reducción de más del 50 por ciento con respecto a lo observado en las dos décadas previas.

La reducción de la mortalidad infantil es un logro importante (gráfica 3); sin embargo, la tasa estimada de 30.1 para el quinquenio 2005-2010 continúa siendo alta si se compara con el valor de este indicador para América Latina, cuyo promedio es de 21.6 para este mismo quinquenio (Cepal, Observatorio Demográfico No. 7, abril 2009).

Según los datos de la Encuesta de Salud Materno Infantil del 2008/2009 (ENSMI 2008-2009), la mortalidad infantil y de menores de cinco años, tiene comportamiento diferente según las características de la madre, es mayor cuando: son indígenas, viven en el área rural, no tienen ningún nivel de educación, superan los cuarenta años de edad y son menores de 20 años, y cuando el período ínter genésico es menor de 24 meses.

**Gráfica 5. Tasa de Mortalidad Infantil según características de la madre, 2008/09**



Fuente: *Publicación Informe ENSMI (2008/9).*

El comportamiento de la mortalidad se relaciona de forma directa con las condiciones de morbilidad de la población, y de forma indirecta con sus condiciones de vida, particularmente de nutrición. Un estudio reciente en el cual se analiza la situación epidemiológica a lo largo del período 1997-2006, señala que entre el 40 y 45 por ciento de las causas de enfermedad corresponden a problemas infecciosos y carencias (enfermedad diarreica y enfermedades respiratorias agudas, asociadas a desnutrición, vivienda inadecuada y falta de agua y saneamiento), situaciones absolutamente prevenibles.

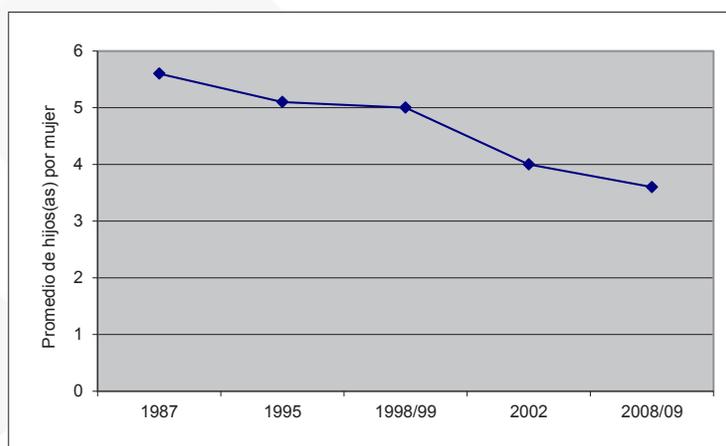
Se indica que el patrón de mortalidad presenta cambios; la proporción de muertes atribuibles a enfermedades transmisibles descendió de 76 a 62 por ciento; mientras que las muertes por causa de enfermedades cardiovasculares aumentaron en 61 por ciento y por tumores en 100 por ciento (Estrada, 2008) <sup>5</sup>.

## 2.2 Fecundidad

La población ha experimentado cambios en el comportamiento reproductivo, pero éstos han sido lentos. En el 2008, según la Encuesta de Salud Materno Infantil (ENSMI), se estimó una tasa global de fecundidad de 3.6 hijos por mujer, lo que mostró una disminución de dos hijos, con respecto al promedio de hijos que tenían las mujeres en 1987 (gráfica 5) y de casi uno respecto al 2002. Aunque existe un descenso del nivel de la fecundidad, el comportamiento es diferente y muestra mayor fecundidad en mujeres que habitan el área rural, que son quienes pertenecen a algún pueblo indígena y no han tenido acceso a educación. Guatemala es el país con mayor fecundidad en la región latinoamericana (2.3 de promedio)

<sup>5</sup> En el año 2003 de 29,436 crímenes reportados a nivel nacional, el 14.4 por ciento corresponde a homicidios (PAHO, 2007).

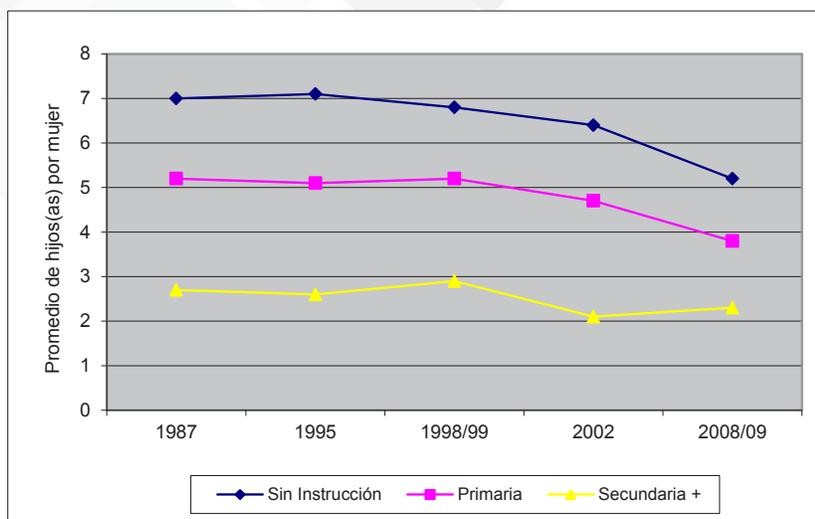
**Gráfica 6. Tasa Global de Fecundidad, 1987-2008/09**



Fuente: Publicación Informe ENSMI (2008/9).

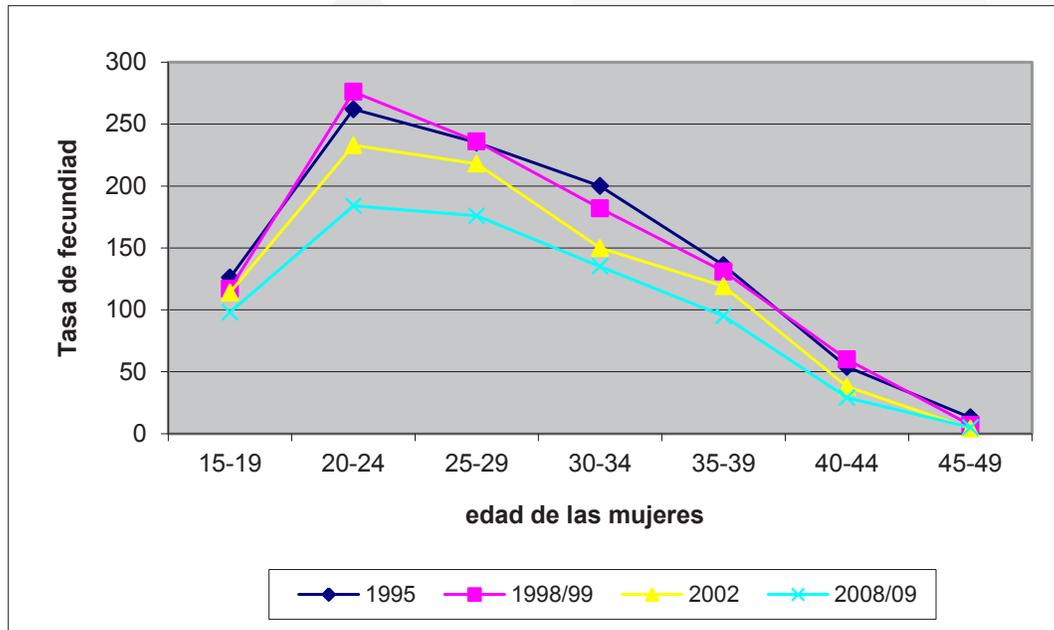
Es importante notar que el dato acerca del nivel de fecundidad del país refleja el comportamiento reproductivo de la población con menores niveles de escolaridad (gráfica 6). En 1987 las mujeres sin ningún grado de escolaridad tenían, en promedio, cuatro hijos más que las mujeres que tienen secundaria o más escolaridad; en el 2008 esta brecha se reduce a tres hijos, en promedio. Las mujeres con mayor nivel de escolaridad tienen menos hijos que aquellas sin escolaridad (2.3 y 5.2 respectivamente), de modo que el nivel de escolaridad de las personas, y en especial de las mujeres, constituye un factor determinante del número de hijos de las mujeres.

**Gráfica 7. Tasa Global de Fecundidad, por nivel educativo de la madre, 1987-2008/09**



Fuente: Publicación Informe ENSMI (2008/9).

La fecundidad adolescente (en mujeres menores de 20 años) y tardía (en mujeres mayores de 35 años) tiene muchos riesgos de morbilidad y mortalidad, tanto para las madres como para los hijos. En las adolescentes tal situación conlleva además un conjunto de consecuencias sociales y económicas que reducen sus expectativas de realización personal, interrumpe o pone fin al proceso educativo, lo que limita las aspiraciones de superación personal, la calificación como mano de obra y son más evidentes las precarias oportunidades de ocupación, empleo e ingresos.

**Gráfica 8. Tasa de fecundidad por edad de las mujeres, 1995-2008/09**

Fuente: Publicación Informe ENSMI (1995, 1998/99, 2002 y 2008/9).

La gráfica 8 muestra el cambio de la fecundidad por medio de la tasa específica de fecundidad por edad. La tasa de fecundidad es el número de nacimientos ocurridos, durante un período determinado, por cada mil mujeres en el mismo grupo de edad (expresado en grupos quinquenales de edad). De acuerdo a los datos de las encuestas de Salud Materno Infantil realizadas en la última década, el descenso de la fecundidad es bastante marcado en todos los grupos de edades, siendo proporcionalmente mayor en las mujeres mayores de 40 años. En el año 1995, se registraron 126 nacimientos por cada mil mujeres entre las edades de 15 a 19 años, mientras que en el período 2008/09 la tasa se redujo a 98, es decir que aproximadamente, una de cada 10 mujeres de 15 a 19 años tiene un hijo nacido vivo.

La mayor fecundidad se concentra en el grupo de 20 a 24 años de edad. Las mujeres de este grupo han reducido su fecundidad en un 30 por ciento respecto a la del año 1995. El acceso, disposición y uso de la anticoncepción es el principal factor que explica estos cambios, los cuales se han presentado de forma lenta, debido al bajo porcentaje de mujeres en unión que utiliza alguno de los métodos. En el año 2008 se estima el uso de anticonceptivos en 54.1 por ciento (ENSMI, 2008/9).

Se debe considerar que uno de los esfuerzos fundamentales es el incremento del nivel de escolaridad de la población, debido a que el nivel educativo de las personas, especialmente de las mujeres influye significativamente en la fecundidad. Este esfuerzo debe complementarse con otros programas relacionados con la planificación familiar, que de manera directa pueden incidir en la fecundidad, atendiendo el contexto social de la reproducción. Además, se debe ofrecer información oportuna, veraz, objetiva y completa para que todas las personas en edad fértil decidan sobre su vida reproductiva, y asegurar la oferta anticonceptiva y servicios relacionados, para atender la demanda insatisfecha.

### 2.3 Migración interna e internacional

Otro factor que incide en la dinámica poblacional lo constituye la migración. El volumen migratorio de la población de siete años y más de edad, en el período 2001-2006, según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI-2006) fue de 306,357 personas, es decir que tres personas de cada 100 que se habían desplazado en ese período.

La población migrante interna tiende a dirigirse al departamento de Guatemala, que absorbe al 31 por ciento. Tres de cada diez migrantes tienen al departamento de Guatemala como destino preferente, esto obedece a la búsqueda de mayores oportunidades económicas y de consumo de este departamento en comparación con los otros departamentos del país.

Los otros departamentos de atracción migratoria son: Petén, Alta Verapaz, Chiquimula, El Progreso y Chimaltenango. Los departamentos de origen de los inmigrantes hacia el departamento de Guatemala, son principalmente: Escuintla, Santa Rosa, Suchitepéquez, San Marcos y Jutiapa.

Los departamentos de Guatemala, Escuintla, Santa Rosa, Quetzaltenango e Izabal, son los mayores expulsores de población. En el departamento de Guatemala cinco personas de cada mil, en un año, emigran a otros departamentos, mientras que en el departamento de Santa Rosa emigran 16 por cada mil personas, en Izabal son 14, en Escuintla y Zacapa son 11 personas por cada mil.

En cuanto a la preferencia por los departamentos de destino, la inmigración más intensa se produce en los departamentos de Petén y El Progreso. A Petén llegan a radicarse anualmente 14 personas por cada mil que hay en dicho departamento, mientras que el departamento de El Progreso recibe 12 por cada mil habitantes.

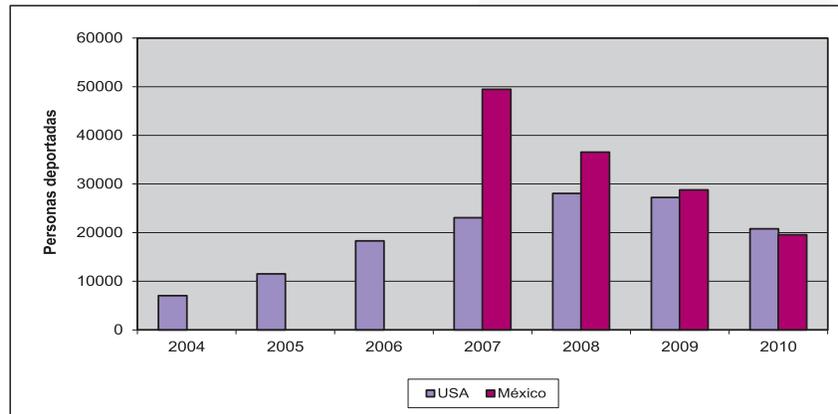
Al analizar la intensidad diferencial con que crece o decrece una población, o sea la tasa neta de migración en el período (diferencia entre la tasa de inmigración y la tasa de emigración), se tiene que el departamento de El Progreso y Petén tienen un crecimiento acelerado como efecto de la migración, en cambio en los departamentos de Guatemala, Chimaltenango, Alta Verapaz y Chiquimula, el crecimiento es más lento. Los departamentos de Santa Rosa e Izabal, son los que presentan una tasa neta de migración negativa más intensa.

Durante las tres últimas décadas, la emigración internacional guatemalteca se explica principalmente por la existencia del conflicto armado interno, pero cobra progresiva importancia y notoriedad la causalidad de la búsqueda de empleo y aumento de ingresos para mejorar la calidad de vida individual y familiar, pero esta se realiza en condición irregular, pues los que emigran lo hacen sin poseer la documentación correspondiente para ingresar a los países de tránsito y al país de destino.

Estimaciones recientes señalan que en el año 2009 la población nacida en Guatemala que reside en el extranjero asciende a 1, 590,832 personas, cifra que representaba el 11.3 por ciento de la población del país (OIM, 2009). Aproximadamente el 97 por ciento de esta población emigrante vive en los Estados Unidos de América, teniendo como destino de emigrantes las ciudades de California 34%, (principalmente Los Ángeles 29%); New York 12%, Florida 7% y Texas 10%.

Otra información que permite mejorar el conocimiento sobre la magnitud de este fenómeno es el dato de personas capturadas y deportadas por las autoridades de migración de México y de Estados Unidos.

**Gráfica 9. Guatemaltecos(os) deportadas(os) desde México (vía terrestre) y Estados Unidos de América (vía aérea)**



Fuente: Elaborada con base a datos registrados en la Dirección General de Migración. \*Año 2010, dato al 16 de septiembre.

El promedio anual de deportaciones realizadas desde México en el período 2004-2006 es cercano a 81 mil. Del año 2007 al 2010 el número de deportados guatemaltecos provenientes de México se ha reducido a más de la mitad. Sin embargo, las deportaciones realizadas desde Estados Unidos tienen un comportamiento opuesto, dado que en el período 2004-2006 el promedio anual fue poco más de las 12 mil deportaciones; mientras que en estos últimos años (2007-2010), esta cantidad se ha duplicado.

De acuerdo con informes de la Dirección General de Migración (DGM), las deportaciones de personas guatemaltecas en 2010 cerraron con una cifra récord al superar las 28.051 de 2008, que habían sido las más altas hasta ahora, según las estadísticas oficiales. Las autoridades migratorias de Estados Unidos deportaron durante 2010 a una cifra récord de 29,105 de personas guatemaltecas que vivían de forma ilegal en ese país.

El incremento de personas que son deportadas desde Estados Unidos es un indicador de la política de control de la inmigración actual en ese país, que no solo se refleja en un mayor control fronterizo sino también dentro del territorio estadounidense. Esta situación también se refleja en el descenso de la cantidad de personas que son deportadas desde México, pues es probable que la cantidad de personas que estén saliendo del país sea menor debido a la existencia de mayores restricciones para transitar por México y para entrar en Estados Unidos.

La naturaleza del fenómeno hace compleja la tarea de determinar el número de personas que emigran. Estimaciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) y del Centro Latinoamericano de Demografía (Celade), indican que anualmente 40 mil personas han salido del país, durante el quinquenio 2005-2010 y 60,000 anuales en el período 2000-2005 (Cepal, abril 2009, Observatorio Demográfico No. 7).

La atención al fenómeno de la migración internacional plantea retos complejos para el país. La generación de fuentes de empleo o de medios para generar ingresos son las principales acciones en las cuales debe invertir el país para evitar que las personas emigren.

En 2010 los emigrantes enviaron a Guatemala US\$ 4,126 millones, en concepto de remesas familiares. Se estima que cada emigrante envió en promedio US\$ 283 mensuales. Hay un estimado de 4.5 millones de beneficiarios de remesas, de las cuales 56% son mujeres. Según la OIM 49% de las remesas enviadas se destinan al consumo. Y por su volumen, las remesas familiares han llegado a ser el primer rubro de ingresos de divisas del país.

Desde la perspectiva de las necesidades de atención sanitaria y riesgo y vulnerabilidad, las mujeres, adolescentes y jóvenes están en situación de mayor vulnerabilidad durante la migración. Las personas migrantes son más vulnerables a explotación y abuso sexual, infecciones de transmisión sexual incluido el VIH, embarazos no deseados y embarazos en adolescentes. Por la situación irregular de las personas migrantes, ellas no utilizan los pocos servicios de salud que tienen a su disposición.

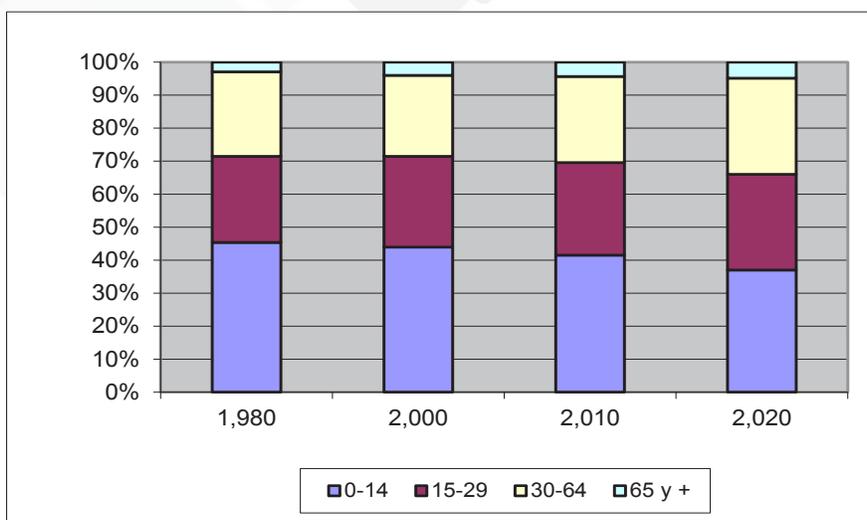
## 2.4 Tamaño y estructura de la población

Según las proyecciones el tamaño de la población guatemalteca en el 2011 es de 14.7 millones, aunque el ritmo de crecimiento medio anual a disminuido (2.4 por ciento anual, el mayor de América Latina). Si bien la tasa media anual de crecimiento seguirá disminuyendo durante los próximos años, se proyecta que la población guatemalteca alcanzará los 16.2 millones en el 2015 y para el 2020 los 18.1 millones de habitantes.

Como resultado del alto nivel de fecundidad, la población de Guatemala está constituida predominantemente por niños y adolescentes: el 41.2 por ciento de la población total, en el 2011, tiene menos de 15 años de edad. A partir de 1985, la población menor de 15 años de edad redujo sostenidamente su participación relativa y aumentó el peso porcentual de las personas en edad de trabajar (de 15 a 64 años) y de retiro (65 y más años), situándose los porcentajes, para el 2011, en 54.4 y 4.4 por ciento, respectivamente.

Se estima que para el año 2020, el porcentaje de menores de quince años se reducirá a 37 por ciento, el peso relativo de la población de 15 a 64 años aumentará a 58 por ciento, y el porcentaje de personas de 65 y más años de edad aumentará a 4.9 por ciento.

**Gráfica 10. Distribución de la población por grupos de edad (1980-2010) y proyección al año 2020**



Fuente: Proyecciones y Estimaciones de Población 1950-2050 (INE, 2004).

Como se observa en las pirámides de población, el 72.5 por ciento de la población total es menor de 30 años en 2002 y en 2011 este porcentaje desciende a 70.8 por ciento. El 33.6 por ciento de este grupo de edad se encuentra entre los 13 y los 30 años de edad, en 2002, y en 2011 este porcentaje aumenta a 34.4 por ciento. En 2015 este grupo de edad representará el 34.8 por ciento de la población total del país.

**Cuadro 4. Población menor de 30 años por sexo. 2002 y 2011**

Edad	2002			2011		
	Total	hombres	Mujeres	total	hombres	Mujeres
Total	11,791,136	5,777,199	6,013,937	14,713,763	7,173,966	7,539,797
0-12	4,590,050	2,324,588	2,265,462	5,349,080	2,716,249	2,632,831
13-30	3,961,217	1,925,179	2,036,038	5,064,689	2,490,099	2,574,590
0-30	8,551,267	4,249,767	4,301,500	10,413,769	5,206,348	5,207,421
<b>Distribución porcentual</b>						
0-12	38.9	40.2	37.7	36.4	37.9	34.9
13-30	33.6	33.3	33.9	34.4	34.7	34.1
0-30	72.5	73.6	71.5	70.8	72.6	69.1

Fuente: INE, Estimaciones y proyecciones de población con base al censo de población 2002.

Este grupo de edad (13 a 30 años) constituido por los jóvenes, es un segmento de población clave para el desarrollo del país, sin embargo la mayoría de esta población enfrenta serias situaciones de exclusión social (acceso a la educación, búsqueda de empleos dignos, etc.), derivados de estructuras históricamente vinculadas con la explotación, la exclusión y la desigualdad<sup>6</sup>. Este grupo de población representa una ventana de oportunidades, por lo que es precisa una inversión adecuada y sostenida en la formación de capital humano (educación de calidad en todos los niveles), estimular el ahorro interno, aplicar políticas públicas orientadas a ampliar la cobertura y la calidad de los servicios de salud, actualizar las políticas de capacitación laboral, promover políticas específicas de género para impulsar el avance de la mujer y el mejoramiento de su condición social y de integración social de los jóvenes.

Para concluir, es importante señalar que el aspecto demográfico no puede desvincularse de las condiciones de vida de la población. El fenómeno económico y social que más afecta a la población guatemalteca es la pobreza que se manifiesta en la obtención de bajos ingresos, condiciones de vida y vivienda precarias, desnutrición, acceso limitado a los servicios públicos y al ejercicio de los derechos civiles y políticos.

En el año 2000, un total de 6,4 millones de guatemaltecos y guatemaltecas, vivían en condiciones de pobreza general, equivalente al 56.19 por ciento de la población total. Para 2010, el índice de pobreza general

<sup>6</sup> Política Nacional de Juventud 2010-2015, construyendo una nación pluricultural, incluyente y equitativa. Consejo Nacional de la Juventud. Noviembre de 2010.

disminuyó a un 51.0 por ciento, pero ello implica que aún más de la mitad de la población viven en situación de pobreza y el 13,7% de la población vive en pobreza extrema y otro 3,2% es indigente. La incidencia de la pobreza es mucho mayor en las zonas rurales, en los menores de 18 años mientras las mujeres son más vulnerables de estar en situaciones de pobreza.

La pobreza afecta a grupos de población y lugares específicos. La pobreza extrema rural, durante el período 2000-2010 creció levemente (0.6 por ciento) y menos que la pobreza extrema urbana (2.5 por ciento), la primera sigue siendo la que más contribuye a la pobreza extrema en general. Aproximadamente, por cada pobre extremo urbano existen cinco en el área rural. Para el 2010, tres cuartos de la población indígena (75 por ciento) se encontraba en situación de pobreza, lo cual representa un poco más del doble de la incidencia de la pobreza entre la población no indígena.

## Capítulo III

### Salud

#### 3.1 Situación de la Salud

Durante el período de vigencia de la PDSP (2002-2011), el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) enfrentó los principales problemas estructurales en materia de salud pública, como la mortalidad materna, mortalidad infantil y la desnutrición crónica, entre otros. Pero existe un factor primordial que no ha permitido que el descenso de los indicadores de salud sea sostenido: la insuficiencia de recursos financieros y presupuestarios asignados a esa cartera.

El sistema de salud pública de Guatemala atraviesa una grave crisis a raíz de la escasa asignación presupuestaria para el MSPAS, el cual no corresponde al crecimiento poblacional, condiciones de vida y perfil epidemiológico de la población guatemalteca. Cabe destacar que el sistema de salud ha sido históricamente curativo, y la financiación de este tipo de modelo ha resultado sumamente costosa e ineficaz.

La forma de organización de los servicios de salud se ha hecho entorno a esquemas de servicios que privilegian el modelo curativo, además, no se ha permitido que se distribuyan los escasos recursos presupuestarios de forma ecuánime, lo cual ha promovido la estructuración de un nuevo modelo de atención integral en salud que ayude a instituir los lineamientos generales del MSPAS que orienten el ordenamiento territorial, la reorganización y el desarrollo e integración de la Red de Servicios, así como el fortalecimiento del recurso humano, la gestión y el financiamiento institucional que contribuyan a que el acceso a estos servicios sea universal, como lo señala el derecho humano a la salud.

El MSPAS fundamentado en que la población tenga acceso a una salud gratuita y de calidad ha priorizado la oferta de los servicios de salud en los municipios con mayores índices de pobreza y exclusión; garantizando de este modo el derecho a la salud de las poblaciones vulnerables. Sin embargo, hay que destacar que la política de gratuidad se ha dado a partir del 2008.

El ministerio de Salud dio respuesta al incremento de la demanda de servicios públicos de salud provocada por la gratuidad de los servicios, por lo cual tuvo que incrementar el personal médico y paramédico, ampliar los horarios de atención a las personas, remozar e inaugurar nuevos servicios de salud. A pesar de todos los esfuerzos realizados, se presentaron diversas crisis en los servicios de salud, originadas por la escasez de medicamentos, vacunas, material médico quirúrgico, debido a la escasa asignación presupuestaria.

Garantizar la salud de la población es un proceso complejo y dinámico, que depende de un conjunto de determinantes e intervenciones, así como de cambios sociales, económicos, culturales y políticos.

Si el MSPAS no modifica el modelo de salud actual, no se amplía la asignación presupuestaria y continua las inequidades, es muy probable que los beneficios de nuevas inversiones en este sector sean limitados y se estancan o decrezcan con el tiempo.

El sector salud de Guatemala tiene más de veinte años haciendo esfuerzos para ampliar la extensión de cobertura, el fortalecimiento de la red de servicios públicos de salud, mejorar la coordinación interinstitucional

del sector y mejorar su financiamiento, pero es a partir de la vigencia de la PDSP, que los procesos de transformación sectorial han sido orientados para que los esfuerzos respondan a los objetivos señalados en esa Política.

**a) La dinámica de la cobertura de los servicios:**

La complejidad de la dinámica poblacional se evidencia con la existencia de 24,000 comunidades menores de 2,000 habitantes dispersas en el país, en una geografía y topografía accidentada, lo que ha significado que la prestación de servicios para el MSPAS tenga serias limitaciones y frenos.

Las condiciones señaladas han condicionado los alcances de la cobertura del MSPAS, que alcanzó una cobertura de atención equivalente al 49.7% de la población, mediante la red de servicios institucionales de salud pública (puestos, centros de atención y red hospitalaria) y 35.8% mediante el Programa de Extensión de Cobertura (PEC).

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), entidad responsable de atender la salud de la población trabajadora afiliada, reportó una cobertura equivalente al 25.9% de la Población Económicamente Activa (PEA) y del 17.9% de la población total del país.

Queda por atender y proteger a la población del país localizada en zonas rurales dispersas y en zonas urbano marginales no atendidas. Además, la dinámica social y la propia población plantean cambios importantes en la demanda de los servicios de salud, que no se dan por la rigidez del sistema que lo hace poco eficaz, y crea una brecha temporal entre cambios y ajustes.

**b) La morbi-mortalidad general:**

Las condiciones señaladas en el comportamiento poblacional, sectorial y las limitaciones en la oferta de servicios, tienen un reflejo en el perfil de morbilidad general de la población, que no presenta variaciones relevantes durante los últimos diez años, ya que las infecciones respiratorias agudas y las neumonías están dentro de las cinco primeras causas de morbilidad que atienden los servicios públicos de salud.

La morbilidad no puede atribuirse exclusivamente al sistema de salud sino a las condiciones generales de pobreza e insuficiencia de servicios básicos y condiciones materiales en que vive más del 50% de la población guatemalteca, principalmente rural e indígena.

Con respecto a la mortalidad general, las tres primeras causas que la explican se asocian con la neumonía y bronconeumonía y heridas por armas de fuego, las dos primeras causas mencionadas son enfermedades totalmente prevenibles, pero que tienen vinculación con las condiciones de vida de la población, sus hábitos y costumbres; la tercer causa de mortalidad esta relacionada con el clima de violencia que vive el país.

Todas estas causas en conjunto limitan y condicionan las capacidades administrativo financieras y de servicios del sector salud, principalmente presionan sobre la red hospitalaria nacional, ya que la atención curativa y de rehabilitación es sumamente onerosa y resta recursos a la estrategia preventiva de los servicios.

A pesar del contexto señalado, el énfasis de la PDSP se centra en la reducción de la mortalidad materna y la mortalidad infantil, sin dejar de considerar el perfil de morbilidad. Guatemala ha registrado en los últimos diez años cambios importantes en la reducción de la mortalidad infantil, que demuestra que este indicador ha ido en descenso sostenido (44 por mil nacidos en el 2002 desciende a 34 en el 2008/09).

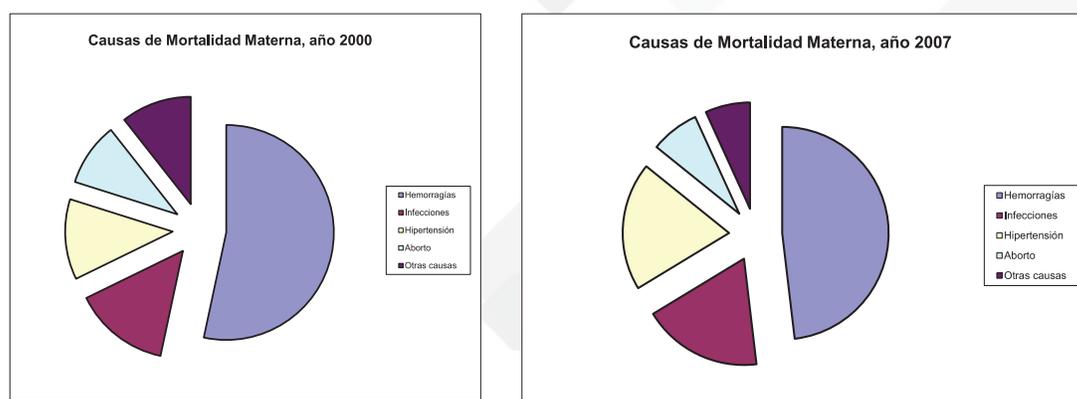
La sociedad guatemalteca se caracteriza por tener una población joven menor de 30 años (el 69.4 por ciento de la población total tiene menos de 30 años de edad), por lo que la atención, educación y formación de las mujeres en edad reproductiva (10 a 54 años) continúa siendo un gran reto, principalmente en lo relacionado con la demanda insatisfecha en salud reproductiva.

Esta característica de la población resulta relevante para el sistema de salud porque prioriza y focaliza los problemas de salud materno-neonatal tales como la mortalidad materna, que además evidencian las inequidades existentes entre los diferentes territorios y segmentos de la población y la magnitud de su incidencia que se ve reflejada en el limitado acceso a los servicios sociales, sanitarios y nutricionales, así como en las condiciones económicas precarias que padece la mayoría de la población y hacia donde en los últimos cuatro años se priorizó sus intervenciones, inclusive, de reorganización y ordenamiento del sistema institucional de salud.

### c) El comportamiento de la Mortalidad Materna:

Las muertes maternas durante el embarazo, parto o puerperio pueden prevenirse, las causas han prevalecido en el país a través de los años y en un 90 por ciento son "causas obstétricas directas", entre las que la hemorragia es la responsable de la mitad de las defunciones, y el resto de causas de muerte están asociadas a la hipertensión inducida por el embarazo, las infecciones post parto y las complicaciones relacionadas con el aborto.

**Gráfica 11. Causas de mortalidad materna. 2002 y 2007**



Fuente: estudios de mortalidad materna, 2002 y 2007

Para los últimos años de la década de los años ochenta (1989), la razón de mortalidad materna (RMM) se estimó en 219 defunciones maternas por 100,000 nacidos vivos. Estas defunciones estuvieron asociadas al embarazo, parto y puerperio <sup>7</sup>. Doce años después, para el año 2001, esta razón descendió a 153 muertes maternas por 100,000 nacidos vivos.

En ese contexto es importante notar que en un esfuerzo conjunto entre el MSPAS y la Segeplan, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), se realizó un estudio nacional para determinar la razón de la mortalidad materna para el año 2007, con lo cual se establece un nuevo punto de referencia que permite evaluar la tendencia del fenómeno y orientar la política pública como corresponda <sup>8</sup>.

De acuerdo con este estudio iniciado en 2007 y concluido en 2010, la razón de mortalidad materna (RMM) a nivel nacional en 2007 fue de 139.68 por cada 100,000 nacidos vivos. Esto implica que la RMM se redujo 8.7% en relación al valor del año 2000 (153). La velocidad promedio de descenso fue de 1.2% anual; con un subregistro estimado de 41.3%, menor al obtenido en el año 2000 que fue del 44%. Dicho valor tuvo un factor de corrección de 1.70, más alto que el utilizado en 2000 que fue de 1.58.

<sup>7</sup>Medina, 1989.

<sup>8</sup>El Estudio es descriptivo observacional, retrospectivo, y de base poblacional. La metodología utilizada es conocida a nivel internacional como Reproductive Age Mortality Survey (RAMOS retrospectivo).

**Cuadro 5. Número de defunciones maternas y Razón de Mortalidad Materna, según diferentes estudios realizados**

Indicador	Medina 1987	Línea Basal 2000	ENMM 2007
Número de defunciones maternas	748	651	537
Razón de Mortalidad Materna	219	153	139.68

Fuente: Estudio Nacional de Mortalidad Materna 2007. ENMM 2007 (RAMOS retrospectivo).

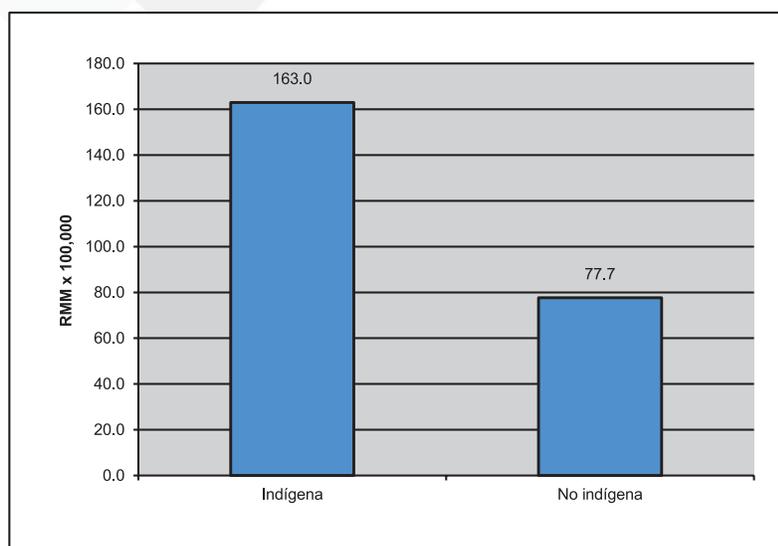
Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) establecen que la mortalidad materna se debe reducir a 55 defunciones por cada 100,000 nacidos vivos, en el 2015, lo cual constituye un punto de referencia para seguir trabajando en el descenso de la mortalidad materna y alcanzar dicha cifra dentro de cuatro años. Lo cual manda dar prioridad a la estrategia acelerada para la reducción de la mortalidad materna y neonatal.

Aunque la mortalidad materna no discrimina a mujeres de ningún estrato social y económico, como se ha podido observar ésta se concentra en mujeres rurales, principalmente indígenas, de limitada o nula escolaridad, que se encuentran en estado de pobreza o de extrema pobreza. Al respecto, el estudio recientemente realizado por el MSPAS, demuestra que la razón de mortalidad materna por grupo étnico es mayor en la población indígena (163) que en la población no indígena (77.7).

Con base en el estudio de Mortalidad Materna de 2007, se establecen cuatro condicionantes que aumentan el riesgo de mortalidad materna, las cuales son:

- su condición de pertenencia a un grupo indígena,
- estar en edades que corresponden a menores de dieciocho años o mayores de cuarenta años al momento de embarazarse,
- tener un nivel de escolaridad bajo o nulo,
- multiparidad. (buscar en el informe 2007 de MM)

**Gráfica 12. Razón de Mortalidad Materna por grupo étnico. 2007**

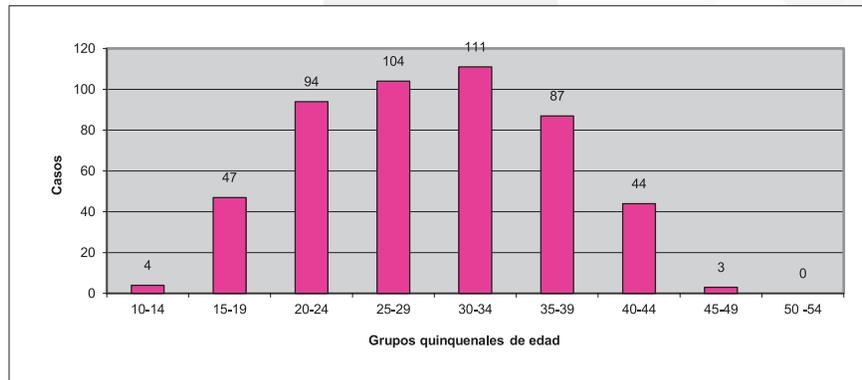


Fuente: Estudio de Mortalidad Materna, 2007.

El 50.5 por ciento de las muertes maternas ocurren en mujeres menores de 30 años, el 27 por ciento cuando tienen 35 o más años de edad y el 22.5 por ciento de las muertes maternas son en mujeres entre los 30 y 34 años de edad. Las desigualdades se manifiestan también en la pertenencia étnica ya que mueren tres mujeres indígenas por cada mujer ladina mestiza que fallece. Esto explica con claridad que de acuerdo con el último estudio realizado de mortalidad materna (2007), el 71.2 por ciento de las muertes maternas sucede en la población indígena y el 28.8 por ciento corresponde a la población no indígena.

Al considerar la RMM por grupo de edad, el mayor número de casos registrados se ubicaron principalmente entre las mujeres entre los 30 y 34 años de edad y tienden a disminuir progresivamente aunque en una proporción menor a partir de dicho rango de edad.

**Gráfica 13. Número de muertes maternas según grupos de edad. 2007**



Fuente: Estudio de Mortalidad Materna, 2007.

Desde la perspectiva de la escolaridad, se corrobora que las muertes maternas son más elevadas en aquellas mujeres con menor escolaridad, registrando un total de 239 casos que no tenían ningún nivel de escolaridad y representaron el 44% del total analizado. Mientras que con escolaridad secundaria solo se registraron 46 casos, pero este segmento de población solo representó el 9% de las mujeres.

Vinculado al patrón de fecundidad, el grupo de edad más afectado son las mujeres entre 20 y 35 años. Un análisis del comportamiento del problema muestra que las muertes maternas ocurren en las veinticuatro horas posteriores al parto; más de la mitad de las mujeres mueren en el hogar y cuatro de cada diez fallecen en un servicio hospitalario. Seis de cada diez mujeres que mueren en el proceso de parto se auto atendieron o recibieron atención por parte de una comadrona o de un familiar; de cada diez mujeres, cuatro reciben atención de un proveedor(a) de la salud. En general, en las últimas dos décadas las causas básicas de la mortalidad materna son: las hemorragias, la hipertensión, la sepsis y el aborto. (VIGEPI 2008, CNE-MSPAS).

Esto es congruente con el hecho de que el 41.4% de los casos de mortalidad ocurren en el hogar, lo que tiene una explicación en parte por las bajas coberturas institucionales, las propias prácticas culturales o las barreras en la educación con pertinencia cultural a la oferta de servicios.

Por todo esto, el MSPAS inició un proceso agresivo de ampliación de cobertura y transformación de la oferta de servicios creando los CAIMI (Centro de Atención Integral Materno Infantil) y los CAP (Centros de Atención Permanente) que van a contribuir a mejorar las condiciones de atención de los servicios de salud, con mayor pertinencia cultural. Se considera que esta estrategia dará sus frutos en los próximos años, pero que debe asegurarse su sostenibilidad para que se concrete la mejora de las condiciones de atención y la reducción

de la mortalidad materna y se puedan observar índices menores. Asimismo, en el 2010 se han consolidado los programas de atención materno infantil, fortaleciendo su institucionalidad, para que los objetivos se hagan realidad.

#### d) La morbi-mortalidad infantil:

Pese a los esfuerzos señalados en materia de salud, las principales causas de morbilidad y mortalidad infantil continúan siendo los procesos infecciosos (neumonías y bronconeumonías, septicemias y diarreas), la desnutrición, y los problemas relacionados con los nacimientos prematuros <sup>9/</sup>.

La tasa de mortalidad infantil (menores de un año) asciende a 34 niños por 1,000 nacidos vivos, según la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008-2009. Esta tasa es mayor cuando las madres son indígenas y residen en el área rural, entre las cuales de cada 1,000 nacidos vivos mueren 40 y 38 niños respectivamente. En estos resultados tienen una alta incidencia las limitaciones en la cobertura y el acceso a los servicios de salud, de su calidad y la pertinencia cultural de los servicios. Adicionalmente, y como se ha señalado, tiene una gran influencia el nivel de escolaridad y formación de la madre. En las mujeres sin ningún tipo de instrucción, la tasa de mortalidad infantil es de 48 por 1,000 nacidos vivos. En este contexto, 18 niños por cada 1,000 nacidos vivos mueren antes de cumplir veintiocho días (mortalidad neonatal) <sup>10/</sup>.

**Cuadro 6. Tendencia de la Mortalidad Infantil, por sexo y grupo étnico**

Característica	2002			2008-2009		
	Infantil	Neonatal	Postneonatal	Infantil	Neonatal	Postneonatal
<b>Total</b>	44	23	20	34	18	16
<b>Hombres</b>	50	29	22	37	20	17
<b>Mujeres</b>	37	18	19	32	17	15
<b>Indígena</b>	49	26	24	40	21	18
<b>No indígena</b>	40	22	18	30	16	14

Fuente: Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI), 2008-2009

En general, la mortalidad infantil, al igual que la mortalidad materna, es menor cuando el periodo entre un embarazo y otro es mayor. Así también cuando se proporciona atención prenatal, del parto y puerperio por proveedor o personal calificado.

La cobertura de atención del parto por personal médico o por enfermera calificada aumentó de 41.4 por ciento en el 2002 a 51.5 en el 2008. En el área urbana, este porcentaje crece de 65.6 por ciento a 77.1 por ciento, en tanto que en el área rural el aumento es de 29.5 por ciento a 36.5 por ciento. Es decir, que en el área rural solo el 36.5 por ciento de los partos es atendido por personal médico o enfermera calificada. Este tipo de atención entre las mujeres no indígenas, aumenta, en este mismo período de 57 por ciento a 70 por ciento y entre las mujeres indígenas el aumento es de 19.1 por ciento a 29.6 por ciento. (ENSMI 2002 y ENSMI 2008-2009).

Lo anterior ratifica el hecho de que existe una diferencia importante entre las mujeres de las áreas urbana y rural, y entre las mujeres indígenas y las no indígenas. Pero también, evidencia dos aspectos muy importantes para la Política que deben revalorizarse hacia el futuro; el primero relacionado con la cobertura, alcance y pertinencia de los servicios públicos de salud y el acceso que tiene la población; y la otra relacionada con la

<sup>9/</sup> (VIGEPi 2008, CNE-MSPAS).

<sup>10/</sup> INE/MSPAS/ENSMI/ 2008-2009.

práctica y uso de la medicina tradicional y la comadrona, como elementos de una estrategia de atención dentro de la cosmovisión indígena.

#### e) Comportamiento de VIH y sida

En Guatemala la expansión de la epidemia de infección por VIH y sida, tiene una tendencia estable. La epidemia es concentrada, manteniéndose una prevalencia de 0.79 % en población general y de 0.34 % en jóvenes de entre 15 y 24 años. Se estimó para el 2010 un total de 66 mil personas con VIH, y se proyecta que para el 2013 la incidencia se reducirá al 0.09 % y la prevalencia se incrementará al 0.86 % (MSPAS 2010). Geográficamente los casos reportados se encuentran en 7 de los 22 departamentos del país. Afecta principalmente a poblaciones en mayor riesgo (PEMAR) o en contextos de vulnerabilidad, tales como hombre que tienen sexo con otros hombres HSH (18.3 %) y trabajadoras(es) sexuales TCS (1.09 %), así como privados de libertad PL (3.24 %), jóvenes en riesgo social –JRS- (3.3 %), a los pacientes con tuberculosis (Co) infección VIH/TB- (12.9 %) y a los uniformados (.7 %).

El primer caso de sida en Guatemala fue detectado en 1984 y el reporte de Notificación de Casos del Centro Nacional de Epidemiología (CNE) acumulados hasta septiembre del 2010, informa sobre 22, 260 personas con VIH, de los cuales 7,514 son casos de VIH y 14,688 casos de Sida (VIH avanzado). Por otra parte, se calcula que del total de casos notificados, el 37.66 % representa al sexo femenino (8,384) y el 62.23 % al sexo masculino (13,852), lo que significa que por cada mujer hay aproximadamente dos hombres con VIH (CNE-MSPAS). Sin embargo por las características de la epidemia, se calcula que el subregistro podría llegar al 50 % a nivel nacional. ONUSIDA estima que hay más de 59,000 personas con VIH en Guatemala y cada año fallecen más de 3,900 adultos y niños a consecuencia del Sida (ONUSIDA, 2008)<sup>11</sup>.

Del total de casos notificados a diciembre de 2010 (22,647)<sup>12</sup>, el 33 por ciento de estos (7,424) corresponden a los primeros 20 años de la epidemia en Guatemala, mientras que el 67 por ciento (15,196) fueron notificados en los últimos seis años, esto debido a la incorporación de la vigilancia de VIH. Al evaluar el comportamiento del fenómeno desde 1984, el 62 por ciento de los casos notificados, corresponden al sexo masculino.

De acuerdo a las Estimaciones del Centro Nacional de Epidemiología (CNE), para el año 2010 existían 65,705 personas con VIH en Guatemala; de estas, 2,298 serían menores de 14 años y 62,778 serían adultos, 32% del total de casos (20,862) serían mujeres. De esta manera, la prevalencia estimada es de 0.81% y la incidencia de 0.1, lo cual se traduce en 7,557 nuevas infecciones al año. Además, se estimó que requirieron tratamiento 16,234 personas adultas, 2,209 niños y 2,006 embarazadas. Por otra parte, se estimaron 2,672 muertes por sida (VIH avanzado) y 18,505 niños/as huérfanos/as (CNE-MSPAS, 2010).

**Cuadro 7. VIH y VIH avanzado: número de casos y período de notificación. Enero 1984 a diciembre de 2010**

Período de notificación	VIH	VIH avanzado	Sin estadio	Total
1984-2003	788	6,636		7,424
2004-2008	4,986	6,880	10	11,876
2009-2010	1,975	1,276	69	3,320
Sin fecha	12	10	5	27
<b>Total</b>	<b>14,802</b>	<b>7,761</b>	<b>84</b>	<b>22,647</b>

Fuente: Centro Nacional de Epidemiología, Boletín No. 1. MSPAS. Enero 2011.

<sup>11</sup> UNAIDS (2008) *Epidemiological Fact Sheet on HIV and AIDS: Guatemala, 2008 Update*. UNAIDS/WHO Working Group on Global HIV and STI, Geneva, December 2008

<sup>12</sup> Centro Nacional de Epidemiología, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Boletín No. 1 Guatemala enero 1984-diciembre 2010, enero 2011

Se han notificado 1,457 fallecimientos y 18,047 personas vivas, calculándose una sobrevivencia a los 12 meses de 83%; a los 24 meses, 84% y 78% para 36 meses de recibir la Terapia Anti Retro Viral (TARV).<sup>13</sup>

La información disponible sobre notificación de casos reporta que el 53% de personas (11,779) se han auto identificado como ladinos/mestizos, el 15% (3,350) mayas, 0.5% (100) garífunas, 0.1% (32) xinkas. Del total, 31.4% (6,999) de los casos notificados no existe información sobre su identidad de etnia o pueblo.

El grupo de edad más afectado en la notificación de casos es el comprendido entre los 20 a 39 años de edad; sin embargo, la prevalencia más alta se observa en el grupo de edad de 25 a los 29 años (19.84%).

De acuerdo al grado de escolaridad, la notificación reporta que el 67% de los casos suceden en personas analfabetas. Por otro lado, las personas identificadas como solteras han sido afectadas en el 29% de los casos, seguido por el grupo denominado en estado de unión libre en 21% y, finalmente los casados con 16% de los casos. La principal vía de transmisión de VIH es la sexual en 94% de los casos, seguida de la transmisión materno infantil en 5% y en 1% se desconoce la causa.

De acuerdo con los datos del Centro Nacional de Epidemiología, en el año 2010 se notificaron un total de 1,434 casos. Los ocho departamentos que presentan mayor incidencia y superan el promedio nacional de 226.22 por 100 habitantes son: Retalhuleu (495.17), Izabal (422.36), Escuintla (407.33), Suchitepéquez (307.13), Guatemala (305.23), Petén (303.86), San Marcos (244.65) y Quetzaltenango (231.57).

Como complemento de la información epidemiológica de VIH y sida, se han generado muchas iniciativas y esfuerzos para su prevención. No obstante, por la complejidad social que presenta esta enfermedad se necesita estudiar el comportamiento sexual de la población guatemalteca. Los estudios que se han realizado se refieren en mayor parte a población previamente definida como en alto riesgo de contraer la enfermedad (mujeres trabajadoras del sexo, hombres que tienen sexo con hombres, entre otros), teniendo escaso conocimiento sobre lo que sucede a nivel de la población en general.

La transmisión sexual y especialmente por vía de la práctica heterosexual es una de las principales características de la epidemia en Guatemala, lo cual ha dado un incremento de mujeres infectadas. Por ejemplo, en 1997 por cada tres hombres afectados por la epidemia había una mujer, una década más tarde la razón era de dos hombres por una mujer que padecía esta enfermedad. Esta condición muestra que una proporción importante de mujeres en Guatemala tienen poco control sobre su vida sexual y reproductiva lo que les sitúa en una altísima vulnerabilidad frente a la enfermedad.

### 3.2 Principales logros en materia de salud

- **La gratuidad en los servicios de salud**

Se estableció de manera progresiva el derecho a la salud gratuita para toda la población guatemalteca. Se ha brindado el acceso gratuito a las consultas externas, intervenciones quirúrgicas, atención de urgencias médicas e internaciones hospitalarias, disponibilidad y provisión de procedimientos diagnósticos, así como el acceso a medicamentos. Esto ha permitido eliminar la barrera económica de acceso a los servicios básicos de salud para la población más pobre y vulnerable, que no cuenta con los recursos suficientes para asumir cobros por la prestación de los servicios de salud privada.

---

<sup>13</sup> CNE-MSPAS

- **Dotación de recurso humano**

El MSPAS ha aumentado considerablemente su personal para hacer efectiva la prestación del servicio de salud. El personal médico se incrementó en 55.5%, las enfermeras graduadas en 44.9% y las auxiliares de enfermería en 46.8%. La composición por género de los recursos humanos del MSPAS, muestra un 52% de mujeres y un 48% de hombres, por grupo étnico: 82.3% mestizo, 13.1% Maya, 0.6% Xinca y 0.1% Garífuna.

- **Fortalecimiento de la Red de Servicios de Salud<sup>14</sup>**

Actualmente la red de servicios de salud cuenta con 6,086 establecimientos, de los cuales 4,618 corresponden a centros de convergencia, 806 a puestos de salud, 279 puesto de salud fortalecidos, integrados en el primer nivel de atención. El segundo nivel de atención cuenta con 336 establecimientos en sus diferentes categorías; y el tercer nivel de atención cuenta con 47 hospitales. Para noviembre de 2011 se encuentra finalizada la fase de planificación del proyecto de construcción del Hospital Infantil de Especialidades en el municipio de Mixco, Guatemala<sup>15</sup>.

Para garantizar el acceso integral e ininterrumpido a los servicios de salud, en el período del 2008-2011, se dotó a los servicios de salud de 375 ambulancias con su equipamiento básico, y se fortaleció el sistema de referencia y contra referencia dentro de la red de servicios de salud; acciones que se han transformado en vidas salvadas.

- **Incremento en cobertura de servicios**

El incremento de la cobertura de los servicios públicos de salud se visualiza a partir de la gratuidad de los servicios de salud, y a la incorporación de la corresponsabilidad del MSPAS en el programa de remesas condicionadas del consejo de cohesión social.

El aumento de la cobertura de atención en salud en el período 2008-2010, alcanzó un incremento promedio del 24% de la población total, en comparación con la cobertura reportada en el 2007 que fue de 19.90%.

Los esfuerzos por ampliar el horizonte de la cobertura, la ampliación de horario de atención, tienen sus efectos positivos en la producción de servicios de salud que favorecen a comunidades tradicionalmente marginadas, mostrándose incrementos en las consultas de pacientes nuevos de 2.6 a 3.4 millones; las primeras consultas pasaron de 5.6 a 8.1 millones; las reconsultas de 1.6 a 3.4 millones y las emergencias de 932 mil a 2.3 millones, en el período 2007-2010. Por el lado de las intervenciones quirúrgicas, estas pasaron de 114 mil a 155 mil, en este mismo período.

El apoyo brindado por la cooperación cubana con personal médico y paramédico contribuyó a brindar atención médica en comunidades más postergadas del territorio nacional. La cooperación ha sido constante, para el 2007 se contó con 334 médicos, para los años 2008/9 con 287 por año y actualmente se cuenta con 289 profesionales de la salud.

- **Atención de la Salud Materna-Infantil**

La maternidad saludable es un asunto de urgencia nacional, por lo tanto es una prioridad del MSPAS. El derecho a la salud de las mujeres durante el embarazo, parto y post parto se ha visto reflejado con mayor cobertura y calidad en la prestación de estos servicios, cuyo logros se han evidenciado con la implementación

<sup>14</sup> Unidad de Supervisión, Monitoreo y Evaluación/Dirección General del Sistema Integral de Atención en Salud/Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social –USME/DGSIAS/MSPAS, 2011.

<sup>15</sup> La fase de planificación del proyecto de construcción del hospital de especialidades, se llevo a cabo con la cooperación técnica y financiera del Gobierno de República Bolivariana de Venezuela. Queda pendiente las fases de gestión y ejecución del proyecto.

del protocolo de vigilancia activa de la embarazada y de la muerte de mujeres en edad fértil (10-54 años), así como la notificación obligatoria de la muerte materna, el fortalecimiento de la atención institucional del parto y puerperio<sup>16</sup>.

Un logro relevante fue la realización del Estudio Nacional de Mortalidad Materna 2007, el cual proporciona información sobre el indicador de Razón de Muerte Materna, las causas que originaron dichos fallecimientos y su localización geográfica, información que permitió desarrollar un plan de intervención para el abordaje integral de este flagelo social.

### **Otros logros importantes lo constituyen**

- El Plan de Acción para la Reducción de Muerte Materna y Neonatal 2010-2015.
- La Promulgación de la Ley para la Maternidad Saludable, Decreto 32-2010.
- La Publicación de la Guía para la Implementación de la Atención Integral Materno Neonatal en los servicios institucionales de atención de partos con enfoque de Género e Interculturalidad.
- El Protocolo de Vigilancia Activa de la Mujer Embaraza y Muerte de Mujeres en Edad Fértil.
- El Acuerdo Ministerial que declara la notificación obligatoria de la muerte materna y neonatal.
- La Publicación de las Guías de Planificación Familiar
- La Carta Prevenir con Educación; que establece el marco de coordinación y cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Ministerio de Educación en la implementación y fortalecimiento de estrategias de EIS, promoción de Salud Sexual y Reproductiva y prevención de VIH-sida.

En cuanto a la mortalidad infantil, durante el período 2008-2010, se ha registrado un descenso favorable y sostenido de la tasa de mortalidad infantil. Se realizó la incorporación al esquema nacional de vacunación, la vacuna contra el Rotavirus, con el objetivo de proteger a los niños menores de un año de las complicaciones de la gastroenteritis producidas por ese mal. También se administró la vacuna contra la Hepatitis B, en recién nacidos en todo el país para protegerlos evitando así la transmisión vertical.

#### **• Fortalecimiento Institucional**

Mediante la aplicación del marco legal vigente, se realizaron distintas acciones para fortalecer la institucionalidad del MSPAS, las más relevantes fueron: la actualización de las Normas de Atención en Salud Integral para el primero y segundo nivel, implementación en municipios priorizados del Nuevo Modelo de Atención Integral en Salud, elaboración de guías y protocolos específicos para la atención de las personas, incluyendo el protocolo para atención de la violencia sexual, en conjunto con otras instituciones del Estado para brindar una atención integral.

Se implementó el Modelo de Atención y Gestión de Hospitales Solidarios, en el tercer nivel de atención; creando nuevos bancos de sangre y recategorizando, de acuerdo con las carteras de servicios, a cada uno de los nosocomios. Se coordinó con la Universidad de San Carlos de Guatemala la apertura de hospitales escuela, lo que conllevó a incrementar paulatinamente la formación de médicos especialistas en las áreas más prioritarias para la salud del país.

Se realizó el Diálogo Nacional Multisectorial por la Universalización de la Salud, el cual tuvo como objetivo principal reactivar el Consejo Nacional de Salud. Fue necesario gestionar un incremento del presupuesto para la cartera de salud, de acuerdo a las necesidades reales de la salud de la población. Con ello se logró que el gasto público en salud para el año 2010 representará el 1.56% del Producto Interno Bruto (PIB).

---

<sup>16</sup> Artículo 21. Decreto Legislativo 23-2010, Ley para la Maternidad Saludable.

A partir del año 2008, se impulsa el fortalecimiento de la Comisión Nacional Multisectorial de Organizaciones que Velan y Trabajan en la Prevención de ITS/VIH/Sida (Conasida), en la que convergen diferentes instituciones gubernamentales, no gubernamentales y agencias de cooperación internacional. Esta comisión coordinó la elaboración e implementación del Plan Estratégico Nacional de VIH-sida; y con la participación del Programa Nacional de Sida se inauguraron nuevas clínicas de atención integral.

Otros logros importantes fueron la creación dentro del MSPAS de la Unidad de Atención de la Salud de los Pueblos Indígenas e Interculturalidad, la Unidad de Género y la Unidad Administrativa para la Rectoría del Agua y Saneamiento institucional. Además, se firmó la carta acuerdo: Prevenir con Educación, que aporta al trabajo del Ministerio de Educación, por lo que se conformó una mesa técnica con representación de los diferentes programas del MSPAS que trabajan de manera articulada.

Desde 2009, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, por medio del Programa Nacional de Salud Reproductiva participa en el "Proyecto de Coordinación Interinstitucional para el monitoreo y evaluación del cumplimiento de la Ley de Desarrollo Social y la Política de Desarrollo Social y Población" (ejecutado por Convergencia Cívico Política de Mujeres -Convergencia-), el cual lo conforman representantes de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y Convergencia, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Este ente realizó actividades de sensibilización, promoción, seguimiento y monitoreo en varios departamentos del país, principalmente con autoridades locales.

En 2011 se continúa el trabajo de dicha coordinación interinstitucional (ministerio de Salud, Convergemuñeres, con el apoyo de UNFPA); entidades que realizaron acciones de promoción y sensibilización con las autoridades locales de los departamentos de Alta Verapaz, Quiché y Huehuetenango; departamentos que registran mayores casos de mortalidad materna.



## Capítulo IV

### Educación

#### 4.1 Situación de la Educación:

En la década de vigencia de la PDSP (2002-2011) el sector educativo ha recibido un impulso significativo que permitió alcanzar algunas metas importantes en cuanto a cobertura y alcance de la educación pública gratuita, y ha conseguido mejorar en los temas de equidad de género y pertinencia cultural, esenciales para desarrollo de la PDSP. Además, el esquema de las transferencias condicionadas del Programa Mi Familia Progresá, fue fundamental en crear condiciones para que la niñez, y principalmente las niñas del área rural, pudiera asistir a la escuela y permanecer en ella.

Desde la perspectiva de la equidad que plantea la PDSP, uno de los más importantes logros alcanzados es el incremento de mujeres y niñas dentro del sistema educativo y una mayor inclusión de población indígena. Para el nivel preprimario en 2002, se tuvo un total de 114,074 niños y niñas indígenas, de los cuales un poco más del 50 por ciento eran hombres; mientras que para 2010 se registró un total de 151,156 niños y niñas, lo que es un incremento neto de 37,082 niños y niñas indígenas que corresponden a un incremento del 32.51%, de los cuales (34.47%) corresponde al grupo de los niños, mientras que el renglón de las niñas creció 30.62 %.

**Cuadro 8. Matrícula final e incremento porcentual de alumnos indígenas por sexo, según nivel. 2002 y 2010**

Nivel	2002			2010			Incremento porcentual 2006-2010		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
PREPRIMARIA	114,074	58,050	56,024	151,156	75,823	75,333	32.51%	30.62%	34.47%
PRIMARIA DE NIÑOS	659,855	353,646	306,209	984,133	505,347	478,786	49.14%	42.90%	56.36%
CICLO BÁSICO	63,365	36,931	26,434	156,538	89,132	67,406	147.04%	141.35%	155.00%
CICLO DIVERSIFICADO	22,405	12,874	9,531	46,277	24,360	21,917	106.55%	89.22%	129.95%

Fuente: MINEDUC.

Para el nivel primario, en cuanto a población indígena se registró un total de 659,855 niños y niñas en 2002, pasando a 984,133 en 2010, lo que evidencia que cada vez más niños y niñas tienen acceso al sistema educativo. Para finales del primer decenio del siglo, el incremento neto de la población en el nivel primario es del 49.14%, de los cuales las niñas registraron un incremento de 56.36% mientras que los niños registraron un 42.90%, lo cual debe ser un avance en términos de la equidad y pertinencia cultural.

En el ciclo básico, para 2002 se registró una población indígena total de 63,365 mientras que en 2010 alcanzó los 156,538, una variación neta de 147.04% en total. Para el ciclo Diversificado, la población total en 2002 fue de 22,405 y para 2010 la población de estudiantes registró un total de 46,277, que representa un incremento 106.55. Porcentualmente las mujeres jóvenes tuvieron un crecimiento de 129.95% y los varones de 89.22%.

En todos los casos se registra un crecimiento neto de la población indígena (hombres y mujeres) que favorece el desarrollo de la equidad de género y la pertinencia cultural. Sin duda queda mucho por hacer en esta materia, pero es importante destacar que los logros alcanzados representan un beneficio real para la población indígena guatemalteca.

El aumento de las tasas netas de escolaridad a nivel nacional en todos los niveles educativos es otro de los logros alcanzados: el nivel primario para el año 2010 se ampliaron las tasas netas de escolaridad, llegando a un total de 95.81% de niñas y niños que están en la edad apropiada para el ciclo que les corresponde. De ellos, la cobertura para niñas alcanzó el 95.18% mientras que para los niños la cobertura llegó a 96.42%. La cobertura también registro avances lo mismo que la sostenibilidad del crecimiento observado en el período, que pasa de 88.17 en 2002 a 95.81 para 2010.

**Cuadro 9. Comportamiento de la Tasa Neta de Escolaridad  
Por sexo, según nivel de escolaridad (En porcentaje)**

Nivel	TASA NETA DE ESCOLARIDAD, POR SEXO								
	2002			2007			2010		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
PREPRIMARIA	41.67	41.88	41.46	48.21	48.10	48.32	54.87	54.54	55.20
PRIMARIA DE NIÑOS	88.17	90.80	85.49	95.02	96.63	93.38	95.81	96.42	95.18
CICLO BASICO	28.20	29.48	26.92	36.36	37.58	35.13	42.94	44.46	41.41
CICLO DIVERSIFICADO	17.49	16.93	18.05	20.67	20.17	21.16	22.33	22.23	22.42

Fuente: Mineduc

Pese a los esfuerzos realizados y los logros alcanzados en el nivel primario (95.81%), es necesario señalar que existe una diferencia si se compara con el comportamiento mostrado por el ciclo básico, cuya cobertura alcanza solamente el 42.94%, es decir que solamente 43 de cada cien jóvenes entre 13 y 15 años de edad se encuentra inscrito en este ciclo educativo. Un rasgo importante en este comportamiento se observa en que mejoraron las condiciones de acceso para las mujeres jóvenes (entre 13 y 15 años de edad), que para 2010 alcanzaron a registrar un 41.41%, respecto al dato obtenido en 2002, que fue del 26.92%, es 14.5 puntos porcentuales de diferencia, con todos los beneficios que tiene para las mujeres un mayor acceso educativo.

En el ciclo diversificado, que constituye el egreso productivo certificado del sistema escolar, la cobertura neta, en el sexo femenino llegó a 22.42%, en el 2010, un aumento de 4.4 puntos respecto al comportamiento alcanzado en el 2002.

La educación constituye un fundamento para el desarrollo social, sobre todo en países con retrasos sustantivos en competitividad y productividad, derivados de los bajos niveles de escolaridad que se registran en su fuerza productiva y laboral. Por ello la importancia que se debe dar a la educación primaria, pues constituye la base de técnico-comprensiva y la incorporación productiva y laboral que posteriormente debe tenerse. En la medida en que el acceso y cobertura sean procesos sostenidos, y la calidad educativa se mejore, las perspectivas productivas del país y su transformación productiva pueden asegurar medios de vida sostenibles para la población.

En términos de su eficiencia, el sector educativo en Guatemala se ve afectado por múltiples factores y, por lo tanto, para cumplir con las metas y compromisos nacionales e internacional deben considerarse soluciones integrales y creativas que trasciendan los resultados alcanzado hasta ahora.

Paralelamente a la expansión de la cobertura educativa surge la necesidad de mejorar la calidad de la enseñanza, y en cuenta a esto los resultados de la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa (Digeeduca), en el año 2009, en los resultados de las pruebas realizadas a estudiantes de sexto grado primaria, se pudo observar que solamente el 51.8% de estudiantes de sexto primaria tienen dominio de matemática y 30.9% en lectura. Estos logros de aprendizaje se reducen en el nivel diversificado, pues las pruebas realizadas a los graduandos en el año 2010 reflejaron que solamente el 5.06% tienen un aprendizaje aceptable de matemáticas y el 22.39% en lectura. Estos datos merecen especial atención dado que los logros de aprendizaje tienden a disminuir gradualmente conforme avanza el nivel educativo del estudiante, limitando a niñas, niños y jóvenes para su aprendizaje futuro y posterior desempeño laboral.

Desde la perspectiva de la eficiencia del sistema, el fracaso escolar es perjudicial para el desarrollo intelectual y emocional de la niñez, al mismo tiempo implica un alto costo económico para el país. La repitencia escolar significa que las niñas y niños que están en el sistema educativo y no son promovidos de grado, volverán a matricularse tantas veces como sea necesario hasta que lo concluyan, en el mejor de los casos, o bien queden fuera del sistema por abandono definitivo de la escuela. Esto hace que los costos de funcionamiento del sistema se eleven y que su recuperación en términos sociales no se alcance, además de limitar la disposición de los recursos presupuestarios disponibles para el sistema. Por tanto, es necesario que el sistema educativo en particular y la sociedad en general, hagan mayores y mejores esfuerzos para garantizar que los niños y niñas que ingresan al sistema de enseñanza permanezcan en él hasta que lo concluyan, y que aquellos que no lo logren sean absorbidos de manera efectiva, por otras estrategias complementarias que no limiten al sistema.

El objetivo básico del sistema educativo es captar al niño en la edad adecuada para iniciar su ciclo de estudios y lograr que avance a lo largo de cada grado en el ciclo escolar sin ninguna interrupción. Lo deseable es que se inicie el proceso en la primera infancia, pero como objetivo mínimo se trata de que ingrese al nivel primario con la edad establecida.

La tasa de retención desglosada por nivel educativo y sexo muestra que se mejoró en 2010 en todos los niveles del sistema escolar. En el nivel de preprimaria en 2002 registró una retención del 88.30%, mientras que habiéndose ampliado la cobertura para 2010, se elevó también la retención a un total del 90.77 % en el mismo nivel.

Para el nivel primario ocurre la misma tendencia señalada respecto al 2002, ya que en general si bien se amplió la cobertura en el 2010, la retención también mejoró a 94.01%. De ellos la población femenina presentó una retención del 94.25% mientras que los niños registraron una retención un poco menor, del 93.78%.

**Cuadro 10. Tasa de Retención, por sexo según nivel de escolaridad (En porcentaje)**

Nivel	2002			2007			2010		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
PREPRIMARIA	88.30	88.09	88.52	93.71	93.42	94.01	90.77	90.46	91.09
PRIMARIA DE NIÑOS	92.29	92.02	92.59	94.51	94.11	94.94	94.01	93.78	94.25
CICLO BASICO	90.74	90.09	91.51	92.91	92.18	93.74	89.71	89.14	90.35
CICLO DIVERSIFICADO	86.48	87.03	85.93	92.90	92.28	93.51	88.05	87.50	88.60

Fuente: Mineduc

Para el nivel básico, la tasa de retención registrada en 2010 fue de 89.71%, de la cual la tasa observada en las mujeres jóvenes es del 90.35%, mayor a la observada por los hombres. Finalmente, para el nivel diversificado, la tasa total registrada fue del 88.05%, mientras que para las mujeres jóvenes fue 88.60%.

El sistema educativo tiene el reto ineludible de continuar avanzando en el logro de mejorar la retención escolar, principalmente en el ciclo básico y diversificado, que para efectos de la PDSP son sectores claves de atención. No obstante, esa retención se debe relacionar con las condiciones de mejoramiento de la calidad educativa que permita un mejor aprendizaje y el aumento de la tasa de promoción escolar<sup>17</sup>.

Respecto al comportamiento de la promoción de las niñas y niños es importante mencionar que las tendencias han mejorado respecto al año 2002, cuando se inicia la PDSP. Se debe reconocer que muchos de los esfuerzos realizados no alcanzaron a marcar un mayor resultado, pero se debe señalar que en el nivel primario, la tasa de promoción mejoró al pasar de 83.07% en 2002 a un 85.08% en 2010. En el ciclo diversificado, la tendencia también mejoró pasando de 66.89% a 74.35% en el mismo período, señalando que la mayor incidencia la registró la población femenina que mejoró de 69.51% en 2002 frente a 77.53% en 2010, con lo cual se puede afirmar que hubo una mejora importante en el nivel de calificación y participación escolar para jóvenes mujeres, con los beneficios complementarios e indirectos que implica que las mujeres jóvenes tengan mejor acceso al sistema educativo.

**Cuadro 11. Tasa de Promoción, por sexo según nivel de escolaridad (En porcentaje)**

Nivel	2002			2007			2010		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
PRIMARIA	83.07	82.53	83.57	84.27	83.26	85.37	85.08	84.16	86.04
CICLO BASICO	57.94	55.69	60.59	58.58	55.55	62.55	66.23	62.62	70.27
CICLO DIVERSIFICADO	66.89	64.27	69.51	69.10	66.05	72.06	74.35	71.17	77.53
Fuente: MINEDUC									

Fuente: Mineduc

En general, la eficiencia interna del sistema puede mejorar, pero no solo una mejora mayor en el nivel de la institucionalidad y organización del sistema educativo, sino también en una mayor disponibilidad financiera y presupuestaria que permita ampliar la capacidad operativa del sistema.

**Cuadro 12. Tasa de Repitencia, por sexo según nivel de escolaridad (En porcentaje)**

Nivel	2002			2007			2010		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
PRIMARIA	14.86	15.49	14.15	12.44	13.40	11.40	11.90	12.65	11.11
CICLO BASICO	3.52	4.04	2.90	2.96	3.40	2.40	2.96	3.45	2.41
CICLO DIVERSIFICADO	1.34	1.58	1.10	1.42	1.37	1.46	0.91	0.96	0.86

Fuente: Mineduc

En el nivel Primario, hacia principios de la década, la tasa de repitencia fue de 14.86%, siendo mayor en los niños (15.49%) que en las niñas (14.15%). Este comportamiento tiende a reducirse progresivamente en la

<sup>17</sup> La promoción o aprobación escolar se refiere a los alumnos que al final de un ciclo escolar aprueban el grado y por lo consiguiente obtienen el certificado de estudios que les permite inscribirse en el grado superior siguiente.

medida en que avanzan y se profundizan las políticas adoptadas por la actual administración de gobierno, que llevó la repitencia a una tasa de 11.90% en total, mejorando significativamente en la población de niños (12.65%) y llevando la tasa observada en niñas a 11.11%. Este logro del sistema escolar, es producto de las medidas cruzadas que las autoridades ministeriales impulsaron en los últimos cuatro años, ya que en el año 2007, la tasa de repitencia total llegó a 13.40% para niños y 11.40% para niñas, registrando una tasa general de 12.44% para el nivel primario.

Respecto al ciclo básico, la repitencia observada total en 2002 fue del 3.52%, siendo para los hombres jóvenes del 4.04% y para las mujeres jóvenes del 2.90%. Para el 2010, el comportamiento observado en total fue del 2.96%, es decir se registró una reducción de la tasa de repitencia en el caso de los hombres, que bajó al 3.45%, mientras que en el caso de las mujeres alcanzó el 2.41%. La tendencia en todos los niveles del sistema escolar es a disminuir la repitencia, que conjugado con la ampliación en la cobertura neta de escolaridad, representa un logro muy importante para la PDSP.

Finalmente, respecto a la tasa de finalización: para 2010 el comportamiento de este importante renglón se vio mejorado significativamente, sobre todo en el ciclo diversificado, porque implica la salida del sistema escolar de los jóvenes hacia el sistema laboral y productivo. Situación que representa una mejora para las jóvenes mujeres (75.58%) sin que exista un detrimento en los jóvenes hombres del mismo nivel (70.70%).

**Cuadro 13. Tasa de Finalización, por sexo, según nivel de escolaridad**

Nivel	2007			2010		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
PRIMARIA	41.39	41.38	41.40	48.05	47.87	48.24
CICLO BASICO	44.09	40.41	48.48	50.65	46.36	55.66
CICLO DIVERSIFICADO	58.15	54.46	61.91	73.11	70.70	75.58

Fuente: Mineduc

Sin duda los programas sociales son la base de los logros obtenidos en materia de educación, por lo tanto la Política de Desarrollo Social y Población (PSSP) requiere de una política financiera y operativa sostenible y equitativa que le permita lograr los resultados previstos, tal y como ocurrió en este último año.

Como se ha demostrado, la educación constituye un fundamento para el desarrollo social, sobre todo en países con retrasos sustantivos en su competitividad y productividad, derivada de los bajos niveles de escolaridad que se registran en su fuerza productiva y laboral. Una muestra es el caso de jóvenes varones que abandonan el sistema escolar para dedicarse a alguna ocupación laboral remunerada y el de jóvenes mujeres que se casan a temprana edad o bien se retiran de la escuela para apoyar en actividades domésticas. En este contexto, atender la situación educativa y formación técnica de la niñez y población joven es un desafío constante para el país.

El Gobierno de la República, por medio del Ministerio de Educación (Mineduc) ha desarrollado diversas estrategias que permitan responder a las necesidades educativas de la población. Por ello, se han ejecutado programas, proyectos y acciones de acuerdo con lo establecido en las políticas educativas, que están articuladas con la PDSP, y orientadas a la ampliación de la cobertura educativa; reforma educativa en el aula; participación y formación ciudadana, así como la preparación de hombres y mujeres en edad extraescolar para que se incorporen competitiva y productivamente a la vida económica y social del país de manera próspera e integral.

### **a) Educación en población, educación integral en sexualidad y prevención del VIH y sida**

En el marco de la PDSP, el Mineduc con el apoyo de Comité de Educadores en Prevención del VIH/Sida y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), desarrolló esfuerzos para lograr un mejor conocimiento y mejores prácticas de prevención del VIH/Sida mediante la educación en salud, además, desarrolló el Programa de Educación en Población. Con estos esfuerzos se logró la implementación de módulos educativos en prevención, así como la distribución de manuales de sugerencias didácticas dirigidos a docentes en las áreas de: medio social, natural y matemática.

Es importante señalar que en enero de 2010, también con apoyo del UNFPA se diseñó e implementó la Fase I de la Estrategia de Educación Integral en Sexualidad (EIS) con tres líneas de acción.

La primera línea se relaciona con el establecimiento de condiciones político técnicas para el desarrollo del proceso, lo que implicó establecer la Unidad de Equidad de Género con Pertinencia Étnica en la Dirección de Planificación Educativa, con el propósito de velar por la incorporación del enfoque en el proceso de programación y planificación institucional. Considerando que la temática y contenidos establecidos en la Ley de Desarrollo Social y Población se encuentran en el Currículum Nacional Base (CNB), establecido por el Ministerio de Educación para todos los niveles educativos, la Fase I de la EIS se centró en desarrollar un modelo de gestión que articula los esfuerzos y acciones de todas las dependencias encargadas del diseño, implementación y evaluación curricular al interior del Mineduc, fortaleciendo los esfuerzos del programa Coepsida que aunque exitoso, es insuficiente para lograr responder a las amplias dimensiones de la tarea educativa en este tema a nivel nacional.

Este modelo de gestión permite transitar de un enfoque basado en un programa hacia una estrategia de implementación curricular, donde todos los funcionarios y funcionarias del Mineduc se apropian del marco de derechos humanos, equidad de género y pertinencia étnica como parte del enfoque de educación integral en sexualidad.

La segunda línea tiene que ver con la incorporación del enfoque EIS en educación escolar y extraescolar, y reconocer que la mayoría de la población, incluyendo el personal directivo, docente, técnico y administrativo del ministerio no ha participado en procesos de educación sexual y que lo por tanto se requiere el fortalecimiento de sus competencias para realizar la facilitación en el aula y sensibilizar a la comunidad educativa. El proceso se inicia con madres y padres que también requieren formación en la temática. También, reconoce que el enfoque desarrollado hasta ahora ha sido un enfoque basado en la entrega de la información desde la perspectiva de la salud y no un enfoque pedagógico basado en la participación activa de los sujetos del proceso educativo, acorde con el espíritu constructivista del CNB que les garantice el desarrollo de competencias para la vida.

Este cambio de enfoque es relevante pues requiere que se desarrolle no sólo un marco conceptual acorde sino también un replanteamiento desde lo metodológico, centrado en el aprendizaje y no en la enseñanza. Asimismo, requiere comprender que niñas, niños, adolescentes y jóvenes reciben información incompleta y en gran parte errónea sobre sexualidad de parte de sus padres, de los medios de comunicación, incluyendo los electrónicos y redes sociales, y de personas adultas.

Sin formación integral basada en evidencia científica, gradual y acorde con su edad, su contexto y su cultura, como lo recomienda el enfoque de Educación Integral en Sexualidad, las niñas, niños, adolescentes y jóvenes son vulnerables a situaciones, como la violencia sexual, el incesto, los embarazos a temprana edad, las infecciones de transmisión sexual y el VIH o la posible incorporación en redes de explotación sexual comercial y trata de personas. Por lo tanto se hace necesario reforzar la respuesta desde la educación, previendo la

actualización curricular, incluyendo el análisis de la información que circula por los medios tradicionales y electrónicos, así como el fortalecimiento de las relaciones familiares y sociales como parte del proceso de aprendizaje.

Con el aporte de las Orientaciones Técnico Pedagógicas publicadas por Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 2010, que fueron elaboradas en colaboración de otras agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU), a la fecha el Mineduc ha desarrollado un marco conceptual y metodológico común<sup>18</sup>, particularmente un módulo de apoyo a la formación docente, validado en su uso a nivel departamental y acorde con lo establecido en el Curriculum: la sistematización de grupos focales con madres y padres de familia y experiencias de sensibilización con recomendaciones y lecciones aprendidas; la sistematización del abordaje con jóvenes, docentes y medios de comunicación en el ámbito local. Asimismo, el levantamiento de una línea base, que servirá para medir avances y evaluar el proceso, y la construcción de una batería de indicadores, desde un abordaje integral junto con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, que coinciden con los indicadores de la PDSP.

Finalmente se consideró una línea de apoyo a los procesos de descentralización. La estrategia ha sido implementada inicialmente con la participación de dependencias centrales del Mineduc y de los equipos de seis Direcciones Departamentales de Educación que fueron priorizadas de acuerdo con indicadores en materia de embarazos a temprana edad, mortalidad materna, ITS y VIH, violencia contra las mujeres y distribución geográfica y sociocultural diversa.

En estos departamentos se elaboró un plan de implementación acorde con el contexto sociocultural e indicadores locales de las acciones diseñadas en educación escolar y extraescolar; el análisis de la implementación sirvió de base para la reformulación del plan departamental para 2012. Esta acción se complementa con el trabajo de los delegados y delegadas del Coepsida en los demás departamentos del país bajo ese enfoque.

Esta estrategia se complementa con la Estrategia de Prevención de la Violencia, en la cual se ha desarrollado dos herramientas: la guía de identificación y prevención del acoso escolar denominado *bullying* y el protocolo para la identificación, atención y referencia de casos de violencia en los centros educativos.

## **b) Educación bilingüe intercultural**

En Guatemala se hablan 23 idiomas diferentes, además del español. De estos, 21 pertenecen al grupo lingüístico maya, y los otros dos, a la población garífuna y xinca. A la fecha, aproximadamente 5 de 12 millones de guatemaltecos que tienen tres años o más de edad, hablan un idioma indígena y la mayoría son bilingües en maya y español. El monolingüismo maya representa el 13.5 por ciento de esta población y es característico en la población rural.

El español es el idioma oficial de Guatemala, y la Constitución de 1985 y la Ley de Educación de 1991 reconocen el derecho de los pueblos indígenas a la educación en su idioma materno y a la educación bilingüe intercultural (EBI).

<sup>18</sup> Los contenidos propuestos se han organizado en nueve temas: el derecho a la educación la puerta a otros derechos; el centro educativo un espacio para la Educación Integral en Sexualidad; el desarrollo de la personalidad y la identidad, base para una vida plena; eligiendo el camino propio: proyecto de vida; una nueva forma de relacionarse con el mundo: pubertad y adolescencia; el aprendizaje de la sexualidad, la cultura, el género y los medios de comunicación; reconociendo nuestro cuerpo, salud sexual y reproductiva, con énfasis en prevención de ITS y VIH; prevención de la violencia: el desarrollo de actitudes de respeto, cuidado y autoprotección; recuperando el respeto, el afecto y la comunicación: las relaciones sociales, las familias y la comunidad.

## 1.2 Situación del analfabetismo

El analfabetismo para Guatemala ha sido un reto muy importante para las autoridades educativas, dadas las incidencias que éste hecho educativo representa en términos de oportunidades de vida material y laboral para la población que lo padece y lo supera. En el año 1986 la tasa de analfabetismo ascendía a un 52% y en el año 2010 cerró con 18.46%, lo que muestra una aparente lentitud en la búsqueda de solucionar tan grave problema; sin embargo antes de desestimar los esfuerzos realizados y los logros obtenidos a la fecha, es necesario referir que la cobertura escolar del sector primario formal está llegando a 95.81% en los registros de inscripción inicial a nivel nacional, pero los índices de deserción y/o abandono escolar, siguen siendo de mucha preocupación, y durante décadas los rezagos de la educación formal han migrado hacia el analfabetismo.

Guatemala enfrenta una situación difícil en materia de analfabetismo. Cada año, un promedio de 82 mil analfabetas se suman a los ya existentes. El 60 por ciento de aquellos corresponde a niños y niñas que se inscriben en primer grado, pero abandonan la escuela antes de aprender a leer y escribir, y el 40 por ciento restante se refiere a personas que nunca ingresan al primer grado (Informe de Desarrollo Humano Nacional, 2005). Entre 2002 y 2010 la tasa de analfabetismo pasó de 29.3 por ciento a 18.5 por ciento, registrando un descenso de cerca de 11 puntos. En las mujeres, el descenso de la tasa de analfabetismo es más del doble que el registrado en los hombres, en este mismo período. Lo anterior se considera un avance sustantivo y constante hacia la erradicación del analfabetismo en el país, principalmente por el impulso realizado en el último cuatrienio.

**Cuadro 14. Tendencia de la Tasa de Analfabetismo, según sexo**

Sexo	2002	2007	2010
Total	29.3	22.4	18.5
Hombres	23.6	19.2	16.8
Mujeres	34.5	25.4	19.9

Fuente: Conalfa

### a) Importancia del Programa de Alfabetización Bilingüe

El equipo del Programa de alfabetización Bilingüe en Conalfa está liderando los procesos de alfabetización en 17 comunidades sociolingüísticas concernientes a la fase inicial, post I y post II en un proceso de nueve meses.

A principios de 1989 se inicia el tratamiento de la alfabetización en idiomas mayas, aunado al esfuerzo de otras instituciones que se interesaron por la conservación y el rescate del idioma materno de los participantes, como también por el reconocimiento y respeto a su cultura. En 1997 se establece la Post-Alfabetización Bilingüe Aditiva con lo que se fortaleció la capacidad técnica y la elaboración de materiales bilingües.

Como parte de este proceso innovador se implementa el Bi-alfabetización entendiéndose la forma simultánea de aprendizaje de lectura y escritura en dos idiomas: indígena-español. El Programa Bilingüe ha crecido con un equipo multidisciplinario que funciona paralelamente a los lineamientos de trabajo de la Unidad de Seguimiento y Evaluación (USE) en coordinación con la Unidad de Investigación y Planificación (UIP) para la definición de materiales pertinentes.

Dentro de sus principales actividades está la supervisión, capacitación, evaluación, definición de metodología, validación de materiales, como también de la definición de enfoques plurales y posicionamiento de procesos de alfabetización incluyente, en el marco del derecho de los pueblos indígenas. Como programa avalado por la Secretaría Ejecutiva, reconocido por el Consejo Directivo y el Comité Nacional de Alfabetización está en su

justa dimensión asumir el derecho de velar porque los indígenas participantes en el proceso de alfabetización sean atendidos en su propio idioma.

Actualmente se atienden procesos de Alfabetización bilingüe en los siguientes idiomas mayas: Chuj, Mam, Akateko, Awakateko, Popti', Tektiteko, Q'anjob'al, K'iche', Ixil, Q'eqchi', Poqomchi', Achi', Kaqchikel, Poqoman, Tz'utujil, Sipakapense y Ch'orti'. En el año 2011 se inició la atención en idioma Garífuna y se tiene como proyección a mediano plazo atender en las 22 comunidades sociolingüísticas mayas, aumentar la cobertura de atención con xinkas y garífunas para cumplir con el espíritu de la Ley de Idiomas Nacionales Decreto Numero 19-2003, norma que oficializa el uso de los idiomas indígenas en el ámbito de la administración y educación a todo nivel.

#### **b) Prioridad en la alfabetización de las mujeres**

La importancia de la alfabetización se ha puesto de relieve una vez más en el proceso de cambio experimentado por las mujeres. Este camino está llevando a las mujeres de una situación de marginalidad y subordinación hasta una situación de autonomía y posibilidad de intervención en los procesos de decisión colectivos, que se inicia siempre con el paso por el sistema educativo, cuyos efectos son dobles: desarrollo de capacidades que harán posible el acceso al empleo y la autonomía económica y fortalecimiento de la confianza y autoestima en las capacidades propias. De manera objetiva y subjetivamente la educación crea las condiciones el "empoderamiento" de las mujeres, siendo el paso previo para el acceso de ellas a cualquier otra forma de "empoderamiento".

En la actual situación de Guatemala, es necesario acelerar este proceso de educación, como elemento central en la lucha contra la pobreza en el país, pues es fundamental para las mujeres que tienen niveles educativos muy inferiores a los masculinos y que están aumentando su participación en el mercado de trabajo. De las mujeres depende un alto porcentaje de familias mono parentales, por lo tanto, acelerar el proceso educativo de las mujeres es hoy la mejor manera de combatir la pobreza en Guatemala.

En este mismo sentido, la población afectada con mayor incidencia de analfabetismo es la población indígena, mujeres, rurales y pobres. Desde esta perspectiva es necesario señalar el avance importante que se obtiene en el comportamiento de la población atendida en el proceso de alfabetización, de acuerdo con su pertenencia étnico-cultural, ya que en promedio para el período 2008-2010, la atención anual de la población de idioma español es del 25%, mientras que el 75% de la población atendida corresponde a los otros idiomas existentes en el país. Esto demuestra la ampliación de la cobertura del programa de alfabetización en el país, así como la focalización en los grupos vulnerables que buscan la equidad y pertinencia cultural, en un programa sustantivo para la Política y para el desarrollo social de Guatemala, ya que es el vínculo esencial entre la educación de población adulta y las posibilidades de mejores condiciones de vida.

El proceso de la alfabetización en general debe ser desarrollado desde una visión pluridimensional y como un ejercicio de la conciencia creadora, participativa y responsable de lograr las formas de expresión escritas de los propios valores culturales de los pueblos para enriquecer la trascendencia humana en lo científico, cultural y tecnológico. A esto se le llama un aprendizaje para la vida, con vida y para toda la vida. El aprendizaje que requiere la PDSP.

### **4.3 Principales logros en materia de educación**

El marco estratégico del Ministerio de Educación (Mineduc) se basó en el Plan de la Esperanza, reflejado en las políticas educativas 2008-2012, en el que se plantearon ocho políticas, cinco de ellas generales y tres transversales.

Políticas generales:

- a. avanzar hacia una educación de calidad
- b. ampliar la cobertura, incorporando especialmente a los niños y a las niñas de extrema pobreza y de segmentos vulnerables;
- c. justicia social por medio de equidad educativa y permanencia escolar;
- d. fortalecer la educación bilingüe intercultural;
- e. implementar un modelo de gestión transparente que responda a las necesidades de la comunidad educativa

Políticas transversales:

- a. aumento a la inversión educativa;
- b. la descentralización educativa;
- c. fortalecimiento de la institucionalidad del sistema educativo nacional.

Desde el inicio de la gestión de gobierno, se priorizó la política educativa por medio de la implementación y fortalecimiento de programas que contribuyeran a ampliar la cobertura, mejorar la calidad educativa, fortalecer la educación bilingüe, promover la equidad y mejorar el modelo de gestión, cuyos principales logros se registran a continuación.

- **Ampliación de cobertura**

La política educativa consideró dentro de sus estrategias la ampliación de cobertura en todos los niveles educativos, mediante la implementación de mecanismos que aseguren el acceso y la permanencia de niñas y niños en edad escolar en el sistema educativo. Esta estrategia se vincula con el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) que tiene como meta el logro de la Enseñanza Primaria Universal y considera dentro de sus indicadores principales la tasa neta de escolaridad y la tasa de finalización o de conclusión del nivel primario.

Los esfuerzos realizados para fortalecer la ampliación de cobertura en las modalidades bilingüe y monolingüe, se materializan en la implementación del Programa de Gratuidad<sup>19</sup> y de los Programas Presidenciales Mi Familia Progresá (Mifapro<sup>20</sup>), Escuelas Seguras, Escuelas Abiertas, Programa Becas Solidarias, y el otorgamiento de becas de educación especial<sup>21</sup>, la creación de establecimientos educativos, la contratación de más maestros y la mejora de la infraestructura educativa.

El Programa de Gratuidad cobra vida el 12 de septiembre del 2008, por medio del Acuerdo Gubernativo No.226-2008, cuando el Gobierno de la República, en cumplimiento a la observancia de la norma Constitucional<sup>22</sup>, oficializó la gratuidad de la educación, cubriendo establecimientos educativos de preprimaria, primaria, básico y diversificado. Esta acción contribuyó para que niños y niñas en condiciones de pobreza y pobreza extrema principalmente del área rural se incorporen o regresen a la escuela.

El Gobierno de la República, por medio de la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social<sup>23</sup> impulsa y coordina varios programas presidenciales que dan respuesta a problemas socioeconómicos que limitan

---

<sup>19</sup> Acuerdo Ministerial 1492-2008: Gratuidad en la Educación

<sup>20</sup> Acuerdo Gubernativo 117-2008: Creación del Programa Mi Familia Progresá.

<sup>21</sup> Acuerdo Ministerial No. 826-2009 Reglamento de Becas para estudiantes con discapacidad de fecha 8 de mayo 2009, se proporciona apoyo económico para sufragar gastos indirectos de los estudiantes (ropa, calzado y útiles).

<sup>22</sup> El artículo 74 de la Constitución Política de la República, establece que la educación impartida por el Estado es gratuita.

<sup>23</sup> Acuerdo Gubernativo 79-2008 de fecha 21 de enero de 2008 reformado por Acuerdo Gubernativo No. 155-2009 de fecha 9 de junio de 2009.

el desarrollo integral del niño y su incorporación o permanencia dentro del sistema escolar: el Programa Mi Familia Progresa, por medio de transferencias monetarias condicionadas, brinda apoyo a familias que viven en condiciones de pobreza para mejorar su calidad de vida, y logra incrementar los niveles de asistencia escolar en los niños de 6 a 15 años, así como a mejorar las condiciones de salud y nutrición de los niños menores de seis años<sup>24</sup>; el Programa Escuelas abiertas promueve el desarrollo de capacidades y destrezas técnicas, artísticas y deportivas de niños y jóvenes optimizando la utilización del tiempo libre; el Programa Escuelas Seguras busca consolidar las escuelas públicas como espacios seguros, libres de violencia y adicciones, propicios para la formación integral; Programa Becas Solidarias otorga becas escolares para nivel básico y becas de capacitación técnica a jóvenes del área rural y áreas peri-urbanas.

El Ministerio de Educación, en el marco de la política de ampliación de cobertura con equidad, impulsó los programas de apoyo que contemplan la refacción escolar, la dotación de útiles escolares, uniformes escolares y valija didáctica para el nivel preprimario y primario, bono de transporte para estudiantes de nivel primario y medio. Estos programas han contribuido a mejorar la cobertura escolar y lograr la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en los centros escolares.

El aumento de la cobertura educativa en el nivel primario y el aumento de la tasa de finalización de este nivel generó la demanda de servicios educativos de ciclo básico, de esa cuenta, se crearon nuevos establecimientos (por medio de diferentes modalidades, como los institutos nacionales de educación básica (Inebs), telesecundaria, institutos por cooperativa, llegando a cubrir todos los municipios del país.

Los logros en ampliación de cobertura fueron significativos, sin embargo atender el derecho a la educación no implica solo la oportunidad de ingresar a la escuela, debe complementarse con una educación de calidad que permita a los estudiantes desarrollar capacidades para mejorar sus condiciones de vida y enfrentar de mejor manera su futuro. En este sentido el Ministerio de Educación trabajó intensamente en el nivel diversificado apoyando los institutos tecnológicos y promoviendo su adecuado equipamiento.

- **Calidad educativa**

La política educativa plantea como una de sus acciones mejorar la calidad educativa. Esto mediante el fortalecimiento de la formación de las y los docentes, la aplicación del Currículo Nacional Base (CNB) en el aula, la implementación de programas que faciliten al educando su formación integral en las áreas de ciencias, valores, salud, arte y tecnología, entre otras.

Entre las acciones que han favorecido avanzar hacia una educación de calidad se puede mencionar el desarrollo del Currículo Nacional Base (CNB) de los niveles inicial, preprimaria, primaria, ciclo básico y bachillerato del ciclo diversificado en sus diferentes especialidades; la entrega de textos educativos en idioma español e idiomas indígenas; la evaluación educativa (logro del aprendizaje de los estudiantes, que es evaluado mediante las evaluaciones censales y muestrales que desarrolla la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa -Digeduca-), el monitoreo de la calidad educativa, el sistema de acreditación y certificación.

Otra acción para lograr una educación de calidad es la formación académica de los docentes, tanto en la etapa de formación inicial<sup>25</sup> como en servicio. Para esto se conformó la Mesa Técnica de Formación Inicial Docente (FID), cuyo principal acuerdo a la fecha es la propuesta para formación de nuevos docentes de los niveles de educación preprimaria, primaria, educación física y expresión artística.

<sup>24</sup> Las condiciones adecuadas de salud y nutrición de los niños preescolares y escolares contribuyen a lograr un mejor aprendizaje y aprovechamiento escolar.

<sup>25</sup> Se denomina formación inicial de docentes al ciclo diversificado que contempla la carrera de magisterio en sus diferentes especialidades.

En cuanto a los docentes en servicio, en el año 2009 se inició el Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente (Padep), como un programa académico de nivel superior, dirigido a mejorar las competencias profesionales de los docentes en servicio de los niveles, modalidades (monolingüe y bilingüe) y especialidades de los subsistemas escolar y extraescolar. Con estos profesorado se espera que el docente mejore sus prácticas educativas en el aula para facilitar el proceso de aprendizaje de los estudiantes.

Otro de los logros en materia educativa es el impulso de la educación ambiental con énfasis en cambio climático contemplada en la Ley de Educación Ambiental (Decreto Legislativo 38-2010). Este es un esfuerzo conjunto del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y Ministerio de Educación. En esta línea se han desarrollado las orientaciones de desarrollo curricular para el docente y cuadernos de trabajo para estudiantes de todos los niveles con el propósito de fortalecer, la educación ambiental.

Se ha impulsado el Programa Nacional de Educación para la Paz y Vida Plena, como una estrategia nacional del Mineduc para mejorar la calidad de la educación e involucrar a la comunidad educativa, a los actores del Estado y a los sectores internacionales, en la construcción participativa de una política pública de Educación para la Paz y Vida Plena para la recuperación de los principios y valores de los pueblos en una cultura de paz.

En materia de cobertura y calidad educativa se ha impulsado la Política de Educación Inclusiva (Acuerdo Ministerial 34-2008) cuyo objetivo es asegurar el acceso y la atención educativa con calidad a la niñez y juventud con necesidades educativas especiales con y sin discapacidad, en un marco de igualdad de oportunidades y condiciones que las del resto de la población, para facilitar el desarrollo de sus capacidades físicas, intelectuales, así como sus habilidades y destrezas para su plena participación en la sociedad. En esta línea se han implementado Escuelas de Educación Especial a nivel nacional y el Programa de Aula Recurso.

En cuanto a tecnología educativa, el Mineduc con apoyo de cooperación externa ha desarrollado diversos programas de innovación tecnológica, con modalidades y coberturas diferenciadas. Para el año 2011 se

planificó la adquisición de equipo de cómputo para otorgar a un numeroso grupo de escuelas de laboratorios de computación.

- **Educación bilingüe**

El Ministerio de Educación tiene la responsabilidad de fortalecer la Educación Bilingüe Intercultural para los pueblos Mayas, Xinka y Garífuna en los niveles de educación preprimaria, primaria y el ciclo diversificado bilingüe. En este marco, sus esfuerzos se han encaminado a la construcción de currículos por pueblos. El proceso inicial consistió en elaborar de manera conjunta (Mineduc, Sociedad Civil, Asamblea del Magisterio y cooperantes nacionales e Internacionales), documentos que contienen lineamientos para el diseño del currículo por pueblos Maya, Garífuna y Xinka.

Con el propósito de formalizar la educación bilingüe se construyeron documentos contextualizados del Currículo Nacional Base del nivel inicial, preprimario, primario y diversificado. Para ello se llevaron a cabo reuniones de recopilación de datos y análisis de los componentes del CNB con participación de docentes, técnicos y organizaciones comunitarias. Además se promovió la capacitación de docentes, se brindó acompañamiento técnico pedagógico, se diseñaron, publicaron y distribuyeron materiales educativos en diferentes idiomas mayas para docentes y alumnos de los diferentes niveles educativos.

Los técnicos de la DIGEBI realizaron monitoreos al Sistema de Acompañamiento Pedagógico a docentes en el aula, dicho Sistema consiste en proporcionar asesoría y asistencia técnico-pedagógica a los docentes para la aplicación adecuada del proceso de Educación Bilingüe Intercultural de los niños y niñas.

Por otra parte, como una estrategia para ofrecer una oportunidad a niñas y niños que se encuentran en sobre edad escolar o han abandonado la escuela, se implementó el Programa de Primaria Acelerada en departamentos del occidente del país.

- **Equidad educativa**

La equidad educativa consiste en la posibilidad que todos los niños y niñas tengan las mismas oportunidades de ejercer el derecho a la educación y lograr el desarrollo pleno de sus capacidades. En este sentido, el Ministerio de Educación durante el período 2008-2012, fortaleció los programas de apoyo por medio de los cuales brindó a todos los establecimientos oficiales del país servicios consistentes en desembolsos para la adquisición de la valija didáctica (para todos los docentes del sector oficial), útiles escolares y alimentación escolar. Estos fondos fueron transferidos a las Organizaciones de Padres de Familia o Consejos Educativos, quienes fueron los responsables de su administración.

En el marco de los Derechos Humanos, equidad de género y etnia, el Mineduc por medio del Acuerdo Ministerial 9-2011, del 3 de enero 2011, estableció la Unidad de Equidad de Género con Pertinencia Étnica adscrita a la Dirección de Planificación Educativa, instancia que facilita y coordina la Estrategia de Educación integral en Sexualidad y Prevención de la Violencia a nivel nacional, descrita en apartados anteriores, como áreas temáticas que permiten avanzar en marcos legales, como la LDS y políticas como la PDSP y la PNPDIM. De esta manera, el marco de derechos humanos, mandato de la entidad, se aborda de manera articulada y no segmentada.

La seguridad alimentaria y nutricional fue otro de los temas priorizados en la gestión de gobierno, tomando en cuenta la importancia de la salud y nutrición en los escolares para lograr un adecuado aprendizaje. Por medio del Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional se capacitó en buenas prácticas nutricionales a los padres de familia que integran los Consejos Educativos. El propósito principal fue mejorar la calidad de la refacción escolar e implementar modalidades educativas innovadoras como: huertos escolares pedagógicos, promoción de tiendas escolares con alimentos sanos y vigilancia nutricional.

#### **4.4 Principales logros en el proceso de alfabetización**

En Guatemala se reconoce el analfabetismo como un problema propio de todas aquellas personas, jóvenes y adultas, que no tuvieron la oportunidad de educación básica completa, que responda a sus necesidades personales, sociales y laborales, situación que en nuestro país constituye un testimonio para más de 1,600,000 personas, que ponen de manifiesto un importante reto por superar, no solamente por el Estado, sino por el resto de la sociedad.

La alfabetización y educación básica para jóvenes y adultos hoy día es objeto de atención permanente por parte de los sectores representados en el seno del Comité Nacional de Alfabetización (Conalfa) y ratificados a nivel internacional en distintos escenarios, en donde se insta a Guatemala a cumplir compromisos y planes de acción que asegure la Universalización de la Alfabetización, considerando que este objetivo se cumple cuando las tasa de analfabetismo no sobrepasan el 4% de la población de 15 años en adelante.

En 2007 la tasa de analfabetismo era de 22.41%, durante la actual gestión de gobierno se logró descender para el año 2010 a un 18.46 %. Este resultado se obtuvo por medio de las acciones implementadas por el

Ministerio de Educación en coordinación con Conalfa, quienes han impulsado diferentes metodologías de enseñanza, entre ellas el método cubano “Yo Si Puedo”.

Adicionalmente, Conalfa en coordinación con los gobiernos locales han realizado esfuerzos para eliminar el analfabetismo en los municipios. Esto ha permitido que en el año 2010, doce municipios hayan sido declarado como libres de analfabetismo, (disminución del índice de analfabetismo a una cantidad menor al 4%), entre ellos: San Cristóbal Acasaguastlán, El Progreso; Santa Cruz Balanyá, Chimaltenango; Santa María Visitación, Sololá; San José del Golfo, Guatemala; Santa Catarina Pinula, Guatemala; San Antonio Aguas Calientes, Sacatepéquez; San Bartolomé Milpas Altas, Sacatepéquez; Santa Catarina Barahona, Sacatepéquez; San Diego, Zacapa; Usumatlán, Zacapa; Estanzuela, Zacapa; Sibilia, Quetzaltenango.

Esta declaratoria constituye no solamente un reconocimiento a la labor que en materia de alfabetización se ha realizado dentro de las diferentes comunidades, sino como un paso del país hacia el desarrollo integral de las personas quienes históricamente han estado marginadas de los procesos educativos.

Otro logro que cabe resaltar es el fortalecimiento de los programas de post-alfabetización, dado que los mismos permiten a jóvenes y adultos completar el nivel primario y adquirir nuevos conocimientos.

# Capítulo V

## Empleo y migración

### 5.1 Situación del Empleo y la Migración

#### a) En materia de empleo

Durante la última década, la situación del trabajo en general y del empleo en particular, se caracteriza por ser un mercado de trabajo segmentado; con una alta tendencia al mercado informal y un lento accionar en la dinámica de la oferta de empleo.

La PDSP fue presentada En 2002 cuando fue presentada la PDSP, el objetivo holístico de los programas propuestos en materia de empleo se fundamentó en que se debían crear las condiciones económico - productivas para generar inversiones locales y crecimiento económico y ocupación en el lugar de origen de los trabajadores. Sin embargo, al revisar la información disponible por área geográfica se puede observar que la población ocupada en el área rural era de 60.9% en 2002 y en 2010 era de 48.5%, lo que demuestra que existe tendencia a la movilidad laboral y ocupacional de la población, causando con ello un incremento en la ocupación urbana que de 39.1% en 2002 pasó a 51.5% en 2010 (ver el cuadro 15).

La tendencia del crecimiento poblacional, de acuerdo a las proyecciones de población, dista en mucho del comportamiento de la ocupación, mientras que en el área rural la población ha aumentado en el área urbana disminuye, lo inverso sucede con la ocupación. Esto explica la presión que se crea en los centros urbanos de servicios básicos, como salud, educación, plazas de empleo, así como el aumento de la ocupación en la economía informal. .

**Cuadro 15. Población total y población ocupada, según área geográfica**  
(En miles de personas y en porcentajes)

	2002	2003	2004	2010
<b>Total Ocupación</b>	<b>4,769.4</b>	<b>4,893.2</b>	<b>4,834.0</b>	<b>5,566.4</b>
Ocupación Rural	60.9	61.2	50.8	48.5
Ocupación Urbana	39.1	38.8	49.2	51.5
<b>Total Población</b>	<b>11,791.1</b>	<b>12,087.0</b>	<b>12,700.6</b>	<b>14,361.7</b>
Población Rural	45.2	46.0	46.6	48.5
Población Urbana	54.8	54.0	53.4	51.5

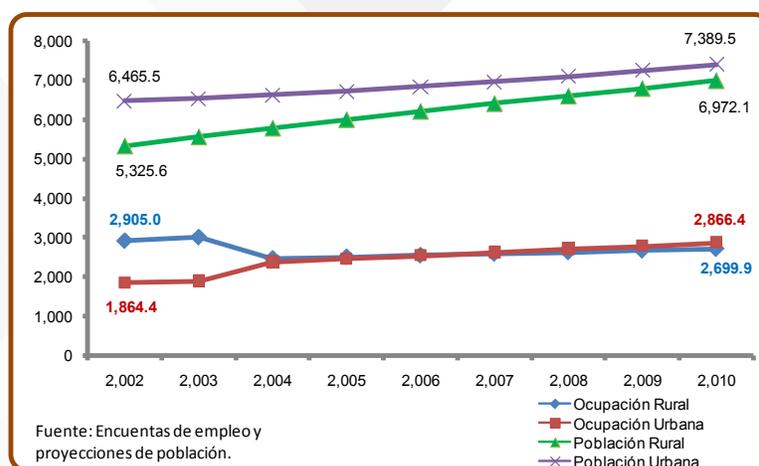
Fuentes: Encuestas Nacionales de Empleo e Ingresos y Proyecciones de Población

El crecimiento de la población rural es más dinámica que el crecimiento de la urbana. En el cuadro anterior se observa el cambio en las dinámicas y señala que el crecimiento de la ocupación urbana fue mayor que el de la ocupación rural, esto también marca la tendencia para los próximos años, en el que la presión sobre las áreas urbanas será mayor, dando lugar al incremento de la vulnerabilidad de las áreas marginales (que se convierten en zonas de riesgo a desastres naturales) y a un incremento en la demanda de plazas laborales, cuya válvula de escape sería el trabajo informal.

Entre las características más relevantes que se pueden ubicar en el período (2002-2010) está la baja participación de la mujer en el empleo formal (42%) versus (78%) en el caso de los hombres, lo cual es muestra y consecuencia de la inequidad de oportunidades para las mujeres, derivado de su condición de madres y responsables del trabajo en el hogar, invisibilizado y poco valorado por las prácticas machistas prevalecientes en la sociedad guatemalteca.

Aunque la mayor parte de los habitantes se localiza en áreas rurales, sólo un tercio de su población ocupada realiza actividades agrícolas. En su orden siguen las actividades en el sector comercio/servicios (44%), e industrial (22.6%) que constituyen las principales fuentes de ocupación. Lo denota el agotamiento de la agricultura tradicional y hace evidente a necesidad de una transformación productiva y competitividad en el agro guatemalteco.

**Gráfico 14. Población Total y Población Ocupada. Periodo 2002 a 2010**  
(En miles de personas)



En el año 2002 la tasa de desempleo fue de 3.1%, igual a la de 2004 y en el 2010 fue de 3.5%, un tanto superior a las presentadas en las encuestas de empleo anteriores.

Uno de los principales problemas del empleo en el país es el deterioro de las condiciones laborales a las que los trabajadores están expuestos, ya que en el año 2004 el subempleo alcanzó al 16.3% de la fuerza laboral del país, mientras que en 2010 la población laboral subempleada se incrementó hasta llegar al 21.0%, lo cual representa un severo deterioro del empleo productivo formal, así como el alto nivel de ocupación en la economía informal que a la fecha que alcanza un 73.8%.

Estos resultados son el reflejo de: primero, la falta de trabajo coordinado por una instancia idónea responsable (podría ser Ministerio de Trabajo –Mintrab-); segundo, la ausencia de una revisión de los indicadores generados por las encuestas de empleo; tercero, por la falta de institucionalización de los programas y acciones de la PDSP, las cuales deberán tener un carácter renovado; y, por último, la ausencia en el presupuesto nacional de la nación de dicha política.

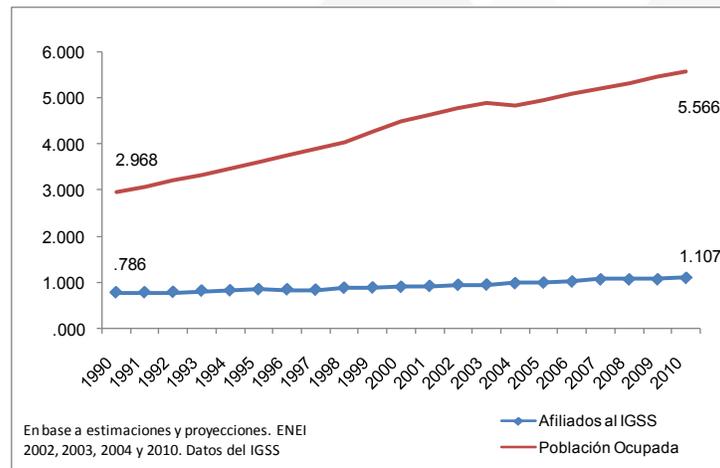
La informalidad constituye un fenómeno económico vinculado con los procesos migratorios del campo a la ciudad, y por lo tanto evidencian la insuficiencia o ausencia de políticas públicas efectivas que permitan la generación de empleo formal tanto en el interior de la República como en los principales centros urbanos. Sin olvidar que algunas características importantes vinculadas con la informalidad son la baja escolaridad de la fuerza laboral, deficientes niveles de capacitación para el trabajo y una escasa formación profesional.

Estas condiciones se manifiestan en la precariedad laboral, que es otro rasgo inequívoco del mercado de trabajo en el país, donde se estima que de la población ocupada, el 71% se concentra en el sector informal de la economía y 82% no tienen cobertura de seguridad social; la diferencia entre ambos datos, muestra que pertenecer al sector formal tampoco es garantía de acceso a las prestaciones sociales mínimas.

En el campo de los ingresos, a pesar de las mejoras, permanece menor al costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA). En 2011 el salario mínimo autorizado es Q 2,187.54 para las actividades agrícolas y no agrícolas, y para el sector maquila Q 2,261.00 lo que significó un incremento de 13.8% y 14.8% respectivamente; sin embargo, el costo de la Canasta Básica de Alimentos alcanzó Q 2,224.80 y la Canasta Básica Vital (CBV) Q 4,059.85 al mes de marzo de 2011.

La PSDP incluye entre sus acciones el fortalecimiento de la seguridad social para que pueda ampliarse a más trabajadores. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social<sup>26</sup>, entre 2008 y 2010, muestra en sus estadísticas un incremento en el número de afiliados que alcanza los 35,000, para un total de 1.107 millones de trabajadores en 2010. Estos datos son un desafío para la sociedad y la institucionalidad, pues de 5.566 millones de personas que trabajan, sólo el 20% tienen acceso a los servicios de la seguridad social, en tanto que el restante 80% carece de cualquier tipo de protección social. El crecimiento de la población ocupada demanda un cambio en los servicios de seguridad social.

**Gráfica 15. Población ocupada y afiliada al Seguro Social  
Período 1990 a 2010 (En miles de personas)**



Las tendencias señaladas evidencia una incorporación creciente de fuerza laboral a actividades terciarias o de servicios, población que proviene de actividades de carácter agrícola en su mayoría (sector primario), que tiene una presencia muy débil en actividades transformativas industriales (sector secundario), y que encuentra refugio en la microempresa o en la informalidad.

Considerando que la mayor cantidad de empleo se genera en el sector de las micro, pequeños y medianas empresas, la atención y apoyo a este sector debe ser una prioridad de las instituciones vinculadas a la PDSP y a la política pública en general. Los programas de atención crediticia, asistencia técnica y capacitación para este sector, deben responder a las crecientes demandas y necesidades del sector laboral, pues los programas institucionales únicamente atienden a las empresas formalizadas.

<sup>26</sup> Banco de Guatemala, el dato proporcionado por el IGSS, es un promedio anual.

La atención directa y decidida al amplio sector de trabajadores de empleo por medio de la PDSP y su vinculación a una política nacional de empleo, facilitar el crédito a las pequeñas unidades productivas y crear programas de capacitación técnica; así como reestructurar el ente institucional responsable del tema, son necesidades urgentes que deben ser atendidas.

Un aspecto importante de señalar en la dinámica del empleo es la brecha salarial por género, pues los datos muestran que las mujeres comparten situaciones desfavorables frente a sus pares varones. Aunque han mejorado las condiciones en los últimos cuatro años, derivado del impulso a la equidad de género que se trabaja por medio de la Política de Género y de la Mujer, impulsada por la Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem), así como el desempeño de las organizaciones de mujeres que han buscado mejores condiciones de vida para la mujer guatemalteca. Como situación extrema, se señala también que una décima parte de las personas ocupadas realizan trabajo no remunerado (Encovi 2006) cabe indicar que esto se da en las áreas rurales, la población indígena y las mujeres, quienes se ven más expuestas al empleo no reconocido monetariamente.

## **b) El fenómeno de la migración y los alcances de la PDSP:**

### **• Migración Interna**

Las migraciones cuando no son causadas por violencia interna, conflictos armados o desastres naturales, suelen ser el resultado de la pobreza, desempleo, y falta de satisfacción de las necesidades básicas de la población que le permita vivir con dignidad. La implementación de la economía de mercado ha generado cambios sociales y políticos, así como cambios y tendencias en la dinámica de la población y en los flujos migratorios.

En Guatemala siguen ocurriendo las migraciones de importantes contingentes de población campesina que se desplaza año con año en forma temporal, principalmente de la zona norte del occidente del país hacia la región sur. El propósito que los anima a estos migrantes es la ocupación temporal en actividades agrícolas, especialmente en las cosechas de café, azúcar, banano y melón. La migración temporal de trabajadores agrícolas se realiza hacia dos ámbitos: el nacional, en determinados departamentos o regiones del país, y el internacional, rumbo al sur de México y los Estados Unidos de América, los principales destinos.

### **• Migración internacional**

Aunque la acción gubernamental en materia migratoria internacional ha estado presente en la gestión gubernamental desde hace décadas, los esfuerzos del gobierno de los Estados Unidos de América por controlar los flujos migratorios irregulares, sobre todo a partir de 1980 (cuando el conflicto armado interno provocó la salida emergente de miles de connacionales al exterior) ha sido una necesidad para aquel país en el último quinquenio, por lo tanto es urgente atender las demandas de los migrantes guatemaltecos de una manera institucional y establecer el papel de las políticas públicas que ayuden a mejorar las condiciones de los migrantes. La tarea de controlar los flujos migratorios irregulares es dura, si se toman en cuenta la escala, complejidad y la heterogeneidad de los fenómenos migratorios de la actualidad, así como la multiplicidad de propósitos que motivan a los migrantes nacionales.

Durante la década de los noventa el tema migratorio no se ubica con claridad en la política pública del país. Las primeras políticas públicas sobre el tema de migración son tan aisladas y puntuales que no se logra visualizar la magnitud del problema migratorio. Fue hasta principios del siglo XXI, cuando el fenómeno se constituyó en una oportunidad económica, dados los recursos financieros que significa el envío de remesas al país <sup>27</sup>

<sup>27</sup> *Todavía hay grandes retos para hacer de las remesas un factor que propicie la mejoría y la expansión de las condiciones financieras, lo que permitiría mayores y más rentables ahorros entre los receptores beneficiarios de las remesas y entre la población en general.*

Fue la PDSP la que consideró el hecho migratorio como un elemento de la política pública nacional, desde la perspectiva del desarrollo social y generó un espacio para que la institucionalidad del Estado, del ejecutivo, de las organizaciones sociales y la cooperación internacional considerara el estudio, discusión y abordaje de los temas migratorios.

Una condición importante que se logra en el primer quinquenio de la PDSP fue la contribución, en términos de institucionalidad pública, para extender el alcance de las políticas públicas en materia migratoria, al entablar negociaciones migratorias con Estados Unidos y México, y otros países como Canadá. Para ello se pueden establecer características básicas de los alcances que se han logrado a partir de ese proceso, como la regularización (por parte de Estados Unidos) de los guatemaltecos que migraron sin los permisos y documentos apropiados; además, el establecimiento de un programa de trabajadores temporales, lograr un número mayor de visas de inmigración para ciudadanos guatemaltecos, la creación de condiciones seguras para las actividades que realizan los migrantes, el cruce de la frontera común, así como la cooperación y asistencia económica para desarrollar otras oportunidades de ocupación y empleo en las principales regiones de origen de los migrantes, para con ello reducir las presiones y razones económicas para la migración.

Es importante señalar en el contexto de la PDSP, la creación del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (Conamigua), mediante el Decreto Legislativo 46-2007 vigente a partir del 16 de noviembre de 2007. Esta entidad es el ente rector en materia de definición y coordinación de políticas migratorias, siendo su ámbito de competencia la protección de los migrantes guatemaltecos en el exterior y sus familiares en Guatemala, así como de aquellos extranjeros que se encuentran en territorio nacional, independientemente de su situación migratoria.

Esta entidad coordina, define, supervisa y fiscaliza las acciones de los órganos y entidades del Estado tendientes a proteger, atender y brindar asistencia y auxilio a los migrantes guatemaltecos y sus familias en Guatemala, así como los migrantes que se encuentran en el territorio nacional.

A Conamigua le corresponde la atención y protección de los derechos humanos y garantías individuales del guatemalteco en el extranjero, con el objetivo de propiciar y fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional, así como el cumplimiento de las funciones que se establecen en la LDS y los compromisos del Estado de Guatemala derivados de convenios, tratados y otras obligaciones internacionales en la materia. Por lo cual la creación de este consejo constituye un elemento central de política pública para atender la complejidad del tema migratorio de connacionales en el exterior y de extranjeros en el país.

Es importante reconocer que las condiciones internas de trato y abordaje institucional del tema migratorio por las actuales autoridades de Estados Unidos se han modificado severamente en el último quinquenio, como producto de la crisis económica que afecta desde 2007, así como por los controles de seguridad estadounidenses para reducir las presiones y riesgos por actos terroristas. Esta exacerbación de los movimientos migratorios y las condiciones señaladas han llevado en algunos casos a la criminalización de los migrantes y han alterado radicalmente el contexto en el que se ha de desenvolver cualquier política pública en materia migratoria.

A partir de ello, las percepciones y actividades nacionales e internacionales frente a las migraciones internacionales han variado acelerada y profundamente. Los gobiernos de la región centroamericana, están siendo presionados por los más diversos grupos sociales para que tomen acciones de política internacional frente a la creciente estrategia restrictiva por parte de los países del norte a las migraciones. En múltiples instancias, las tendencias migratorias son consideradas problemáticas. En síntesis, el panorama actual es de

tiempos adversos para los flujos migratorios, de los cuales las migraciones guatemaltecas no se alejan y por tanto exigirán una política pública de mayor alcance sectorial apoyada y fundamentada en una visión integral del fenómeno, como lo señala la PDSP.

En la responsabilidad de crear condiciones en el país para que la población reduzca su dinámica migratoria hacia el exterior, el ámbito de acción de las políticas públicas debe incluir acciones y programas de incentivos para impulsar el desarrollo económico y social en las diferentes regiones del país, sin dejar de lado la importancia de mejorar las condiciones sociales y laborales que favorezcan el regreso y la reincorporación productiva de los migrantes en sus comunidades de origen.

Respecto a las responsabilidades para desincentivar la emigración masiva de guatemaltecos al exterior, surge la necesidad de llevar la dimensión migratoria al centro de la economía y la política pública, con el propósito de evaluar las implicaciones, viabilidades y efectividad que pudieran tener las políticas económicas y los programas de desarrollo en la retención y expulsión de la población guatemalteca. Este análisis permitiría un diseño de políticas públicas que promuevan un desarrollo tendiente a eliminar las condiciones que sustentan la emigración, y propiciaría medidas, acciones y transformaciones que permitan retener a la población, mediante la creación de mejores condiciones de vida en los lugares de origen.

De las principales secuelas del proceso migratorio se puede observar el hecho de que la sucesiva salida de miembros de la familia obliga a quienes se quedan a redefinir las responsabilidades familiares. Quizá el cambio más importante se da cuando otros deben tomar en sus manos las funciones del padre.

Las prolongadas ausencias de los trabajadores migratorios de sus comunidades de origen (tanto en el caso de migración interna como internacional) tienen múltiples implicaciones, como la desintegración familiar (si no emigra la familia entera), sobrecarga de trabajo y responsabilidades para las mujeres, así como la dificultad de los niños y niñas para continuar estudiando por tener que ayudar a la madre a obtener el dinero para sobrevivir.

El desarrollo económico, la creación de empleos y medios de vida sustentables, son elementos fundamentales de cualquier iniciativa de largo plazo para enfrentar el fenómeno migratorio; sin embargo, la creación de diversas fuentes de ocupación y empleo para retener a la población en el país, ha descansado casi exclusivamente en acciones e iniciativas macroeconómicas que incentiven la inversión nacional e internacional, privada y pública.

El reto es muy grande y el fenómeno migratorio crece en un contexto en el cual las iniciativas de transformación productiva no tienen la misma velocidad para crear una oferta de trabajo sostenible. Si bien el camino recorrido en estos últimos años de la política es aceptable, el tramo que sigue es aún muy complejo. Las nuevas responsabilidades migratorias deben abordarse al mismo tiempo y sin descuido de los avances alcanzados, ya que forma parte de los nuevos retos nacionales de frente a las realidades emergentes de la interdependencia y la globalización mundial

- **Migración internacional reciente:**

El Estado de Guatemala ha buscado desarrollar en el último quinquenio, de la década recién concluida, un proceso de evaluación y proyección sobre los diferentes temas que dirige para atender la materia migratoria internacional, con base en el mandato que establece la Constitución Política de la República de Guatemala. En especial, a la formulación de políticas y aplicación del régimen jurídico relativo a las relaciones con otros Estados y personas o instituciones de derecho internacional; así como la preparación de propuestas de doctrinas y principios de la política exterior en sus diversos campos, y políticas y estrategias de acción que

garanticen la protección y vigencia de los derechos de los guatemaltecos y guatemaltecas, sin desmedro de los mismos por razones de residencia.

Entre los avances importantes que se pueden señalar para la PDSP, se identifica la creación del Vice ministerio específico en el Ministerio de Relaciones Exteriores, responsable de dar seguimiento al tema, con los objetivos de:

- a. velar por el respeto a los derechos y la dignidad de la población emigrante e inmigrante, fuera y dentro del país, en coordinación con otras instituciones del Estado;
- b. atender la condición particular de las etnias considerando el carácter pluricultural, multilingüe y multiétnico del Estado de Guatemala;
- c. velar por la protección de grupos vulnerables y coordinar programas para la atención de víctimas de trata y tráfico ilícito de personas.

En ese marco se han desarrollado una serie de acciones durante la vigencia de la PDSP, entre las cuales se puede mencionar la creación de la Política de Protección y Asistencia al Guatemalteco en el Exterior; la implementación del Centro de Atención al Migrante; la creación de un fondo para apoyar las repatriaciones de guatemaltecos fallecidos en el exterior; el fortalecimiento de la red consular, con énfasis en los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos; un mayor acercamiento entre los representantes de los guatemaltecos en el exterior y los funcionarios del Gobierno; el incremento del número de consulados móviles y el fortalecimiento de la Tarjeta de Identificación Consular Guatemalteca (TICG).

La preocupación del Gobierno de Guatemala sobre el trato y medidas que el gobierno de los Estados Unidos de América ha adoptado en contra de los inmigrantes guatemaltecos, se ha manifestado de diversas formas para garantizar los derechos humanos y la integridad de las personas, conforme lo mandado en los tratados y pactos internacionales.

De acuerdo con las estimaciones del ministerio de Relaciones Exteriores (Minex), 1,3 millones de guatemaltecos viven y trabajan en los Estados Unidos de América. De ellos, un millón tienen más de dos años de permanencia (unos mil tienen más de diez años) y alrededor de 300,000 tienen menos de dos años. En su mayoría tienen descendencia que ha nacido en los Estados Unidos de América y muchos de ellos han adquirido propiedades inmuebles (Minex, 2007).

El creciente número de deportaciones realizadas por el gobierno estadounidense ha causado rechazo, por parte de la población guatemalteca, hacia las autoridades de aquel país, debido a la tendencia a criminalizar el cumplimiento de sus leyes migratorias. Además, se obliga al Estado guatemalteco a tomar medidas urgentes hacia los retornados, ya que en la mayoría de casos vienen sin recursos y en condiciones poco favorables. Muchos de ellos contraen deudas con los traficantes de personas, lo que incide en la reinserción de los deportados en la economía del país.

Muchos ciudadanos guatemaltecos emigraron hacia los Estados Unidos de América a raíz del conflicto armado interno, al igual que sucedió en otros países de América Latina. Estos en un intento por encontrar una salida a su situación de ilegales buscaron una residencia legal en aquel país recurriendo al derecho de asilo. En este sentido, los Estados Unidos de América aprobó una Ley NACARA, por sus siglas en inglés, según la cual podrían optar a una estadía legal todos los ciudadanos de otras nacionalidades que hubieran ingresado antes del 1 de octubre de 1990, siempre y cuando demostraran que su llegada a aquel país obedecía a conflictos internos en sus respectivos países.

En aquella oportunidad muchos guatemaltecos presentaron la documentación requerida para optar por vía legal a una residencia; sin embargo, hasta el día de hoy no se ha resuelto su caso, y por el contrario, se les ha indicado que deben dejar el territorio de aquel país, situación que agrava la situación de cada uno de ellos, pues tienen hijos nacidos en suelo estadounidense, bienes inmuebles adquiridos y no tienen record delictivo.

En cuanto a la migración a México, de acuerdo con los registros migratorios se estima que cerca de 40,000 guatemaltecos han trabajado de forma temporal en fincas de café y papaya ubicadas en los Estados Unidos Mexicanos. También laboran en servicios domésticos, restaurantes y cafeterías, principalmente. La mayoría en los estados mexicanos de Chiapas, Quintana Roo, Campeche y Tabasco. Es necesario señalar que las poblaciones de ambos lados de la frontera han desarrollado relaciones de beneficio mutuo prácticamente en todos los campos. Debe precisarse que el caso de los trabajadores migrantes temporales responde hoy - a la dinámica actual de la oferta y demanda de empleo, a la falta de capacidad de absorción del mercado laboral interno durante todo el año y al déficit de mano de obra que tiene el sur del territorio mexicano.

### 3.3.2 Principales logros en materia de empleo y migración

En Guatemala la situación del mercado de trabajo en general se caracteriza por ser altamente segmentado y lento en la oferta de empleo. Las características más relevantes que se deben señalar son:

- una baja participación de la mujer: 42% versus 78% para el caso de los hombres.
- la mayor parte de los habitantes se localizan en áreas rurales,
- sólo un tercio de su población ocupada realiza actividades agrícolas.

En su orden, las actividades económicas que absorben mayor cantidad de empleo son el sector comercio/servicios (44%) e industrial (22.6%). La precariedad de las condiciones de trabajo es otro rasgo del mercado de trabajo en el país. Se estima que el 71% de la población ocupada se concentra en el sector informal de la economía y 82% no tienen cobertura de protección social.

Como situación extrema, se señala también que una décima parte de las personas ocupadas realizan trabajo no remunerado (Encovi 2006). De ellas, cabe indicar que es en las áreas rurales, la población indígena y las mujeres en particular, quienes se ven más expuestas a este fenómeno del trabajo no remunerado.

- **Los avances en materia de empleo en 2010:**

Los efectos de la crisis económica global de 2008-2009, dejaron una estela que alcanzó hasta el 2010, principalmente en el mercado laboral, de forma leve la tasa de desempleo se incrementó de 3.1% a 3.5% durante el período 2004-2010, el deterioro señalado se manifestó principalmente en términos de la calidad del empleo. Se observa que en el año 2004 el subempleo alcanzó al 16.3% de la fuerza laboral del país, mientras que en 2010 la población laboral subempleada se incrementó hasta alcanzar el 21.0%, lo que representa un severo deterioro del empleo productivo formal. Otro elemento que abona al deterioro de las condiciones laborales de los trabajadores, lo constituye el alto nivel de informalidad prevaleciente a la fecha, el cual alcanza un 73.8% y explica, en gran medida, la inexistencia de una política nacional de empleo que trabaje para ampliar la oferta de empleo formal.

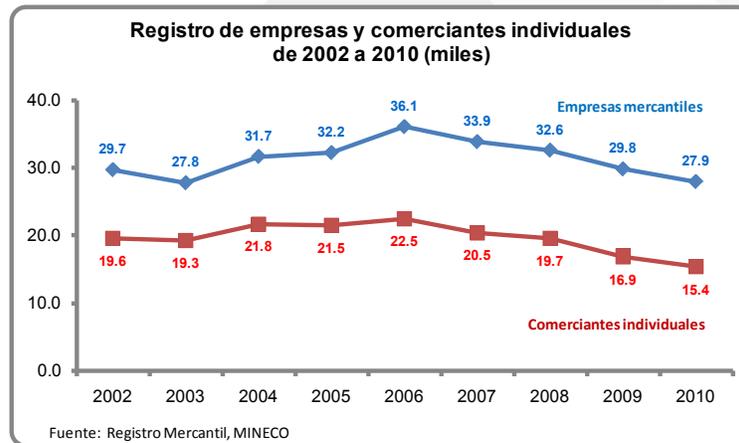
La informalidad constituye un fenómeno económico vinculado con los procesos migratorios del campo a la ciudad, y por lo tanto evidencian la insuficiencia o ausencia de políticas públicas efectivas que permitan la generación de empleo formal tanto en el interior de la república como en los principales centros urbanos. Sin olvidar con ello, que algunas características importantes vinculadas con la informalidad son la baja

escolaridad de la fuerza laboral, deficientes niveles de capacitación para el trabajo y una muy escasa formación profesional.

- **La dinámica del empleo:**

En lo que respecta a la generación de empleo, el efecto de las medidas tomadas en esta vía se puede monitorear por medio de los registros de la autorización del funcionamiento nuevas empresas y comerciantes individuales. En el año 2010 se autorizó el menor número de empresas y comercios individuales desde el año 2002. El comportamiento registrado en la autorización de nuevas empresas y comerciantes individuales en la reciente década se ve la siguiente gráfica.

**Gráfica 16. Registro de empresas y comerciantes individuales. 2002-2010**



Según datos del Registro Mercantil, en enero de 2011 se autorizaron 2,489 empresas y en junio, del mismo año, 2,082. En el caso de los comerciantes individuales, las cantidades fueron de 1,471 y 1,140, para los mismos meses respectivamente. Por otro lado, en el sector de maquiladoras y operadores de zonas francas, de 2008-2011<sup>28</sup>, la autorización de empresas se tradujo en la creación de 52,419 empleos<sup>29</sup>. Estos datos dan cuenta de la necesidad de crear alianzas entre los sectores público y privado que apoyen la creación de nuevas fuentes de empleo

En el campo de los ingresos, el salario mínimo nominal para los sectores agrícola y no agrícola<sup>30</sup> se incrementó un 7.7% entre 2009 y 2010; para el sector maquila, el aumento entre ambos años fue de 8.4%. Para 2011, se autorizó un salario mínimo de Q 2,187.54 para las actividades agrícolas y no agrícolas, y para el sector maquila Q 2,261.00 lo que significó un incremento de 13.8% y 14.8% respectivamente. Sin embargo el costo de la Canasta Básica Alimentaria alcanzó Q 2,224.80 y la Canasta Básica Vital Q 4,059.85 al mes de marzo de 2011. Lo que demuestra que pese a la decisión de política de cerrar progresivamente esta brecha, las condiciones de competitividad y productividad empresarial continúan enfrentando serias limitaciones, que se traducen en desestímulos en la promoción de nuevas inversiones empresariales que apoyen la generación de empleos.

<sup>28</sup> Datos a junio de 2011.

<sup>29</sup> El apoyo que otorgan los Ministerios de Economía y de Trabajo, son necesarios, sin embargo no son suficientes ante la cantidad de personas que se suman a la actividad productiva, que en un promedio simple totalizan 122,057 anuales. De acuerdo a las encuestas de empleos (Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos -ENEI-), en 2004 la población ocupada estaba conformada por 4.284 millones y en 2010 por 5.566 millones de personas, lo que representa un incremento de 732,344 personas en el transcurso de seis años. De esta última cantidad, 466,598 pasaron a formar parte del sector informal y 265,745 del sector formal.

<sup>30</sup> El total no incluye la Bonificación según Decreto 37-2001 de Q250.00.

Respecto a la seguridad social, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social<sup>31</sup> (IGSS), muestra un incremento neto en el número de afiliados que alcanza los 35,000 entre 2008 y 2010; y el total de afiliados al IGSS alcanzó 1.107 millones de trabajadores en 2010. Sin embargo, estos datos reflejan la fuerte insuficiencia en la creación de empleo con protección social, pues la población ocupada del país asciende a 5.566 millones de personas. Esto significa que el IGSS solo brinda protección social al 20% de la población trabajadora, en tanto que el restante 80% carece de cualquier tipo de protección social asegurada.

Una de las tendencias señaladas, evidencia una incorporación creciente de fuerza laboral a actividades terciarias o de servicios, población ocupada que en muchos casos proviene de actividades de carácter agrícola (sector primario), con una presencia muy débil en actividades trasformativas vinculadas con la actividad industrial (sector secundario), por lo que encuentran refugio en la microempresa o bien en la informalidad.

- **El impulso a la MIPYME**

Considerando que la mayor cantidad de empleo se genera en el sector de las micro, pequeños y medianas empresas, la atención y apoyo a este sector debe ser una prioridad en la política pública. Durante el periodo de 2008 a 2010 se facilitaron 13,313 préstamos, por un monto de Q373 millones, en los sectores de comercio, industria, servicios, artesanía y agroindustria; privilegiando a las mujeres. En el mismo periodo, se brindó capacitación en gestión empresarial y asistencia técnica empresarial y productiva a 33,198 empresarios.

Estas cifras reflejan una baja atención al sector de los micro y pequeños empresarios considerando que según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006<sup>32</sup>, existen 1.4 millones de micros y pequeñas empresas, de estos 865 mil serían potenciales demandantes de crédito. Esta información muestra que los programas de atención crediticia, asistencia técnica y capacitación para este sector, son insuficientes ante las crecientes demandas y necesidades del sector, pues los programas institucionales únicamente atienden a las empresas formalizadas. Asimismo, de esta tendencia se deriva la urgente necesidad de crear programas de mejora, de productividad y competitividad que atiendan a este amplio sector.

La atención directa y decidida al amplio sector de trabajadores de empleo por medio de la PDSP y su vinculación a una política nacional de empleo, la facilitación del crédito a las pequeñas unidades productivas y la creación de programas de capacitación técnica; así como la reestructuración del ente institucional responsable del tema, son necesidades insoslayables e impostergables en apoyo directo a la reducción de la pobreza.

- **Inversión pública para el fomento del empleo**

El Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica (PNERE) que fue formulado en el primer semestre de este año, fundamenta sus acciones en las fortalezas macroeconómicas de Guatemala (sistema bancario con alta liquidez, inflación controlada, entre otros). Uno de los componentes este programa es generar empleos por medio de la construcción de infraestructura pública y, especialmente, favorecer la generación indirecta de empleos por medio del apoyo a la inversión privada, priorizando los sectores productivos estratégicos y el área rural.

De acuerdo, con el informe de ejecución del Programa sobre el período enero-agosto 2009, la construcción de infraestructura pública avanzó satisfactoriamente.

---

<sup>31</sup> Banco de Guatemala, el dato proporcionado por el IGSS, es un promedio anual.

<sup>32</sup> Revista ECO de la Universidad Rafael Landívar, 2010

- **Financiamiento a micro, pequeña y mediana empresa;**

Un componente importante en términos de apoyo indirecto a la generación de empleo es el suministro de financiamiento a la micro, pequeña y mediana empresa; considerando la importancia que las empresas de ese sector tienen en la economía nacional. De acuerdo con datos obtenidos del Directorio Nacional de Empresas y Locales (DINEL, 2004-2007) del Banco de Guatemala, este tipo de empresas representa aproximadamente el 43% de lo registrado por dicho directorio.

En el año 2010-2011 el gobierno por medio del Programa Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía, benefició a empresarios con capital de trabajo para apoyar el crecimiento económico de sus unidades productivas, en aspectos como la adquisición de maquinaria, equipo y/o herramienta, infraestructura productiva, ampliación y/o remodelación de la misma.

- **Acciones que favorecen el encuentro entre quienes ofrecen empleo y quienes buscan empleo**

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Mintrab) dio a conocer el Sistema Nacional de Empleo (SNE), el 29 de enero de 2009. Este sistema busca favorecer el encuentro entre quienes ofrecen empleo y quienes buscan empleo.

El sistema mencionado coordina el registro de usuarios que ingresan a la bolsa electrónica de empleo y establece una relación con los generadores de oportunidades de trabajo. Se realizan acciones básicas como: a) registro y clasificación de los demandantes de empleo; b) registro y clasificación de la oferta de trabajo; c) reinserción laboral de los demandantes (personas desempleadas o personas que buscan mejores oportunidades de trabajo).

El servicio que ofrece el SNE es gratuito. Luego de seis meses de haberse implementado se han instalado 151 oficinas afiliadas en 17 departamentos del país, por medio de la firma de convenios con igual número de municipalidades. La meta es ampliar la cobertura y llegar a más municipios del país.

Como parte de las actividades para impulsar el desarrollo del SNE, el Mintrab suscribió convenios de cooperación con organizaciones empresariales. Con este vínculo, se persigue promover programas de capacitación, y facilitar la comunicación e intercambio de información con las empresas asociadas a dichas organizaciones. Dentro de los convenios realizados cabe mencionar los siguientes: Asociación de Gerentes de Guatemala (AGG); Asociación de Gerentes de Recursos Humanos (AGRH); y la Cámara de Comercio Americana (AMCHAM).

- **Apoyo a grupos vulnerables o de atención prioritaria**

Por medio de una coordinación interinstitucional, el Mintrab por medio de la Unidad de Protección a la Adolescencia Trabajadora impulsa un Protocolo para la Atención de Personas Menores de Edad, el cual se propone como una herramienta de trabajo para brindar orientación y un mejor servicio a la población trabajadora menor de edad. Dentro de este mismo objetivo de protección a la población adolescente trabajadora, se brinda atención en temas como derechos y obligaciones laborales. Se cuenta con registros de datos de esta población, los que permiten conocer sus condiciones laborales, y contar con referentes para seleccionar jóvenes para capacitación.

- **Investigación, mercado de trabajo y políticas de empleo**

También es relevante mencionar el tema de investigación y recopilación de datos para fortalecer los procesos de toma de decisiones. Al respecto, el MINTRAB creó el Observatorio del Mercado Laboral con la finalidad

de fortalecer las políticas de empleo por medio de la investigación, y proveer de indicadores en materia de empleo, formación y capacitación para el trabajo.

El INE está conduciendo encuestas para actualizar el conocimiento sobre los indicadores del mercado de trabajo, para lo cual está organizando la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, que se aplicará cada año, de modo que se pueda obtener en períodos anuales información permanente y actualizada.

En el tema de empleo, la PDSP plantea objetivos que fueron formulados en un escenario económico más favorable respecto al que se experimenta actualmente, de una crisis económica internacional que afecta la capacidad productiva del país. Sin embargo, pese a que se transita en una coyuntura de incertidumbre sobre el plazo que tomará la recuperación económica y sus consecuencias negativas en el mercado de trabajo, hay optimismo sobre que las iniciativas lanzadas durante este año logren amortiguar los efectos inevitables y perjudiciales de la crisis económica mundial.

- **Los avances en materia de Migración en 2010:**

La PDSP en el tema de migración plantea el siguiente objetivo general:

- implementar estrategias graduales, descentralizadas, desconcentradas, equitativas, preventivas y acciones concretas que consideren los fenómenos migratorios nacionales e internacionales.

Para el caso de los guatemaltecos en el exterior es preciso señalar lo siguiente:

- el ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX), a partir de mayo de 2009, inició un proceso de entrevista-encuesta a los guatemaltecos con orden de deportación desde Estados Unidos, lo cual permitirá tener información relativa al origen, estado de salud, nivel de educación y capacitación laboral o profesional de las personas guatemaltecas deportadas. La información recolectada servirá para iniciar programas de reinserción social y laboral en beneficio de dicha población.
- se amplió a once consulados de Guatemala en Estados Unidos de América, el proyecto de asesoría, asistencia y defensa legal para los migrantes guatemaltecos. Bajo el "Plan de Justicia Global" se asiste legalmente a guatemaltecos detenidos por asuntos migratorios, laborales, civiles y penales. También se continúa con la actividad de acercamiento de asistencia consular a través de la realización de 83 consulados móviles.
- la atención al tema de la migración agrícola temporal por medio del Grupo Ad-hoc de Trabajadores Guatemaltecos Migrantes Temporales en los Estados del Sur de México de la Comisión Binacional Guatemala-México, se promueve el respeto a los derechos humanos y laborales de los trabajadores guatemaltecos. Por medio de los consulados se brinda la asistencia y asesoría necesarias.
- para el Programa de Trabajadores Guatemaltecos Temporales a Canadá se estima que a final del 2011 serán cuatro mil personas beneficiadas por el mismo. El Ministerio de Relaciones Exteriores mantiene una atención permanente sobre este flujo migratorio, especialmente a través de los Consulados de Guatemala en Canadá.
- también se estableció el sistema de videoconferencia. Esto permite y facilita la comunicación entre las familias en Guatemala y sus parientes en el exterior.

- en lo relativo a la atención de guatemaltecos deportados desde Estados Unidos, el MINEX continúa con el programa de recepción para deportados por vía aérea y con llegada a la ciudad de Guatemala. A estas personas se les brinda servicio de: a) refrigerio; b) llamada telefónica; c) asistencia médica y; d) servicio de transporte a sus comunidades de origen.
- el ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB), reporta que cuenta con una oficina en las instalaciones de la Fuerza Aérea Guatemalteca. En dicha oficina se informa sobre los servicios públicos de empleo y posibles opciones para inserción laboral.
- otras acciones relativas al tema de migración, consiste en la realización de campañas preventivas en la región del occidente del país sobre los riesgos de la migración indocumentada.
- también el Mintrab está contribuyendo a un estudio dentro del marco del Observatorio Regional de Centro América y República Dominicana (OIM), con la finalidad de conocer la tipología de puestos de trabajo y condiciones laborales de los migrantes.
- respecto a la atención al problema de la trata de personas, que tiene un vínculo con tema de la migración, el Minex realizó la convocatoria para integrar la Comisión Interinstitucional de Combate a la Trata de Personas. Esta instancia es de carácter permanente, de consulta, gestión, formulación de iniciativas e impulsos de consensos para el combate de la trata de personas.

Algunas de las acciones realizadas por diferentes instituciones de gobierno se mencionan a continuación.

- el Minex instauró una delegación en la Gobernación Departamental de Huehuetenango, la cual presta servicios de asistencia y asesoría consular, y migratoria; esto bajo cualquiera de las siguientes circunstancias o causas: a familiares de guatemaltecos fallecidos en el exterior, detenidos, personas hospitalizadas, así como en la búsqueda de personas cuyas circunstancias de emigración la ha incomunicado con su familia o desaparecido.

Debido a que la migración no es un fenómeno aislado se hace necesario coordinar y desarrollar acciones conjuntas con los países de Centroamérica, México y Estados Unidos a fin de promover una política migratoria regional que vele por el respeto a la integridad de los derechos humanos de las personas migrantes.

- **Acciones realizadas por Conamigua**

- a) Acciones conjuntas con las Organizaciones de Guatemaltecos en el Exterior para la Reforma Migratoria, Ley de Arizona y TPS.
- b) Estrategias y acciones nacionales y regionales para el abordaje del tema migratorio.
- c) Reformas a la Ley de Conamigua.
- d) Protocolo Guatemalteco de Atención al Migrante y Política Pública de la República de Guatemala en materia Migratoria.
- e) Asistencia en materia migratoria en Guatemala y apertura de Sedes Regionales.
- f) Combate a la Trata de Personas de migrantes.

- g) Asistencia legal a deportados.
- h) Campañas de Prevención y Regularización / Divulgación de Legislación Migratoria.

**Acciones conjuntas con las Organizaciones de Guatemaltecos en el Exterior para la Reforma Migratoria, Ley de Arizona y TPS**

- a) Establecimiento de una alianza con las organizaciones de guatemaltecos en el exterior, mediante la Primera y Segunda Mesa de Trabajo y Diálogo (Chicago y Ciudad de Guatemala) para la Reforma Migratoria y temas conexos
- b) Definición de la Posición nacional del Estado de Guatemala sobre la Reforma Migratoria en los Estados Unidos de América
- c) Creación de la Comisión Coordinadora Guatemalteca para la Reforma Migratoria
- d) Impulso en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) de la definición de una posición regional ante la reforma migratoria en los Estados Unidos de América, partiendo de la iniciativa guatemalteca y del documento denominado "Propuesta de puntos a abogarse en la reforma integral migratoria en los Estados Unidos de América"
- e) Creación e implementación de las Mesas de Trabajo Consular
- f) Apoyo a la marcha masiva por la reforma migratoria que se llevó a cabo en Washington D.C.

**Estrategias y acciones para el abordaje del tema migratorio**

- a) Seguimiento y fijación de la posición institucional respecto a la Ley de Arizona.
- b) Acompañamiento a las organizaciones de guatemaltecos en los Estados Unidos de América respecto a la Ley de Arizona
- c) Solicitud y acompañamiento al Ministerio de Relaciones Exteriores en la gestión para la obtención del TPS
- d) Presentación (junto al Ministerio de Relaciones Exteriores) de la Estrategia Regional Centroamericana en materia migratoria. Julio de 2010.
- e) Posicionamiento del tema migratorio en la agenda nacional, a través de la emisión de comunicados, boletines de prensa y conferencias sobre temas migratorios

**Protocolo Guatemalteco de Atención al Migrante y Política Pública de la República de Guatemala en materia migratoria**

- a) Elaboración y presentación del Protocolo Guatemalteco de Atención al Migrante
- b) Creación de la Comisión Técnica de la Secretaría Ejecutiva para la definición de la Política Pública de la República de Guatemala en materia Migratoria
- c) Definición del Marco Metodológico, Estructura y Plan de Acción de la Política Pública.
- d) Trabajo de campo y monitoreos fronterizos (abril y mayo de 2010 en Malacatán y Tecún Umán -San Marcos- y Tapachula y Ciudad Hidalgo -Chiapas-)

- e) Monitoreos en el albergue de la Dirección General de Migración y en la sede de la Fuerza Aérea Guatemalteca para establecer condiciones para la definición de la Política Pública.
- f) Primera Socialización de la Política Pública de la República de Guatemala en materia Migratoria con las entidades del Estado competentes.

#### **Combate a la trata de personas migrantes**

- a) Primer Taller de Discusión y Capacitación sobre la nueva normativa guatemalteca contra la Trata de Personas.
- b) Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación con las instituciones que trabajan directamente con el tema en derechos Humanos, tráfico de migrantes y posibles Víctimas de Trata de Personas.
- c) Coordinación con organizaciones no gubernamentales que conforman la Red contra la trata de personas y del Grupo Interinstitucional.
- d) Monitoreos en el Albergue para migrantes extranjeros de la Dirección General de Migración, verificando la situación de cada una de las personas allí detenidas, mediando en situaciones de desatención que así lo requieran.
- e) Emisión de la circular 9-2010 de la Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia del Organismo Judicial

#### **Asistencia legal a deportados**

- a) Atención y asistencia legal a los guatemaltecos deportados desde Postville, Iowa, Estados Unidos de América, denuncia penal y civil.

#### **Campañas de prevención y regularización/ divulgación de legislación migratoria**

- a) Suscripción de un Convenio con la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala -ALMG- para traducción e implementación de campañas de prevención y de traducción de legislación migratoria a los idiomas mam, q'echi', k'iche', kaqchikel y q'anjob'al
- b) Impulso de la Campaña de Regularización Masiva de Guatemaltecos en México, junto a la Embajada de dicho país.
- c) Diseño de la Campaña de Prevención sobre los riesgos de la Migración en los Estados Unidos de América y México
- d) Establecimiento de una alianza con el Instituto de los Mexicanos en el Exterior para intercambio de experiencias en materia migratoria

#### **Fortalecimiento Institucional**

- a) Instalación de la capacidad de ejecución financiera y presupuestaria de la Secretaría Ejecutiva de acuerdo los lineamientos de Ministerio de Finanzas Públicas y Contraloría General de Cuentas (Implementación de controles internos, libros necesarios, incorporación dentro del Sistema SIAF-SAG, elaboración y aprobación del Manual de Puestos y Salarios y otros manuales;
- b) Dotación al Consejo de la estructura de recurso humano (a nivel directivo y de apoyo) necesaria para su efectivo funcionamiento.
- c) Creación de la Unidad de Libre Acceso a la Información Pública del Consejo

### **Actividades prioritarias realizadas en 2010-2011**

- a) Promover la implementación de un programa de servicios para la recepción de deportados vía terrestre en la frontera con México y fortalecer el programa de recepción de guatemaltecos deportados desde los Estados Unidos.
- b) Divulgación del Programa de Regularización Migratoria para guatemaltecos en México.
- c) Realización del Congreso Nacional de Migrantes 2011
- d) Desarrollar la campaña sobre los riesgos de la migración guatemalteca.
- e) Someter a validación y aprobación final la Política Pública Integral del Estado de Guatemala.
- f) Impulsar el estudio del fenómeno migratorio, por medio de las universidades y centros de investigación del país (seminarios, talleres, encuentros y diálogos)
- g) Definir y proponer una agenda legislativa en el tema migratorio, ante el Congreso de la República.

# Capítulo VI

## Riesgo a desastre

### 6.1 Situación en materia de riesgos y desastres:

Tal y como se señalaba en el Informe de la PDSP del 2002, "...ningún desastre puede suceder sin la previa existencia de riesgo"<sup>33</sup>. Este riesgo se define como una probabilidad de pérdida de activos, por parte de la sociedad o un grupo de la misma, el cual está sujeto a la presencia de dos tipos de factores: lo que se conoce como *amenazas* (o peligros), constituidas por diversos contextos de naturaleza física y antropogénica, que al transformarse en un evento real constituyen un factor de daño o destrucción; y lo que se conoce como *vulnerabilidades*, o aspectos de la sociedad que hacen propensos a sectores, grupos, familias o individuos de sufrir pérdidas y de encontrar dificultades para recuperarse de estas.

Este riesgo es una condición eminentemente social, producto de los procesos y formas de cambio y transformación social, que se explica en gran parte por el acceso diferenciado a recursos económicos, sociales, organizacionales y de poder. El riesgo es producto de la relación dinámica y dependiente entre estos dos tipos de factores: amenaza y vulnerabilidad.

Como se señala desde principios del siglo XXI, Guatemala es un país con alta propensión a sufrir desastres. Ubicada en la confluencia de tres placas tectónicas con numerosas fallas y en el Cinturón del Fuego *circum Pacífico*; bañada por los océanos Pacífico hacia el sur y el Atlántico al noreste; con una diversa morfología y una bipolaridad climática, de distintas temporadas lluviosas y secas bajo la influencia de los dos océanos, y el efecto intermitente de los fenómenos de El Niño y la Niña, ofrece condiciones para que las inundaciones, deslizamientos y sequías sean fenómenos regulares. Además, su posición geográfica hace que esté sujeta a la amenaza de huracanes y depresiones tropicales cada año, que se generan durante la temporada de julio a noviembre.

Más allá de las amenazas, los rápidos procesos de transformación y cambios bruscos derivados de las prácticas culturales y productivas que deterioran los ecosistemas, tipificados por la deforestación comercial o de subsistencia; y a raíz de la transformación del uso agrícola del suelo, particularmente en las zonas del trópico húmedo, han conducido a una aceleración en los procesos de erosión, pérdida de nutrientes, evapotranspiración y sedimentación fluvial, con notorios impactos en términos las crecientes amenazas socio-naturales que afectan a la población guatemalteca, y que se evidencian en el aumento del número de incidencias en las áreas urbanas y rurales, de contaminaciones de aire, agua y tierra, y los desastres naturales que derivan de éstas prácticas sociales autodestructivas.

La vulnerabilidad del país a los desastres naturales ha devenido en una amenaza creciente para el desarrollo económico y social, sobre todo por el avance del cambio climático y la debilidad institucional en la prevención y atención a la población en condiciones de mayor vulnerabilidad.

En ese sentido, las amenazas a las cuales está expuesta la población y sus recursos, pueden ser naturales o provocadas. Asimismo, daños provocados al medio ambiente, entre los principales: deforestación;

<sup>33/</sup> Informe de la PDSP 2002

desertificación; contaminación de agua, aire y suelo; producción y mal manejo de residuos y desechos sólidos, alteran el comportamiento de los fenómenos naturales, y con ello, tornan a estos fenómenos en amenazas, o intensifican la amenaza que en sí mismo el fenómeno pueda representar.

La vulnerabilidad de la población y sus recursos, ya sea por las condiciones de vida o por la ubicación geográfica, provoca que los fenómenos asociados a las amenazas les afecten de manera adversa. Un elemento para la comprensión de su resiliencia lo constituye el hecho de que más de la mitad de la población guatemalteca está en condiciones de pobreza y de allí su condición de vulnerable porque tienen dificultades y limitaciones para prevenir y reponerse de un desastre o calamidad.

Institucionalmente, la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) y el Instituto Nacional de Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH), registran información sobre los principales incidentes geológicos e hidrometeorológicos.

También hay que considerar que productos de la extensión de la época seca, la población de varios municipios del país está amenazada por la falta de alimentos. En este caso, en la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, se han combinado factores como la pobreza y los efectos del cambio climático en dichos territorios.

## **6.2 Principales logros en materia de Riesgos a desastres**

Los principales avances en materia de ambiente y riesgos se dieron en las áreas de la política social-ambiental; gestión socio ambiental; manejo de cuencas hidrográficas y recursos hídricos; descentralización y desconcentración para la gestión e inversión ambiental; concienciación ambiental y agua potable y saneamiento; gestión integral del riesgo.

El Gobierno del Presidente Álvaro Colom ejecutó una serie de acciones enfocadas a mejorar las condiciones socio-ambientales del país. Estas acciones se enmarcaron en lo planteado en el Plan de la Esperanza, (2008-2012), específicamente en la Política de Desarrollo Social y en la Política de Gestión de riesgos, Prevención y Atención a Desastres, cuyos objetivos hacen alusión a la creación y fortalecimiento de las Políticas Ambientales sostenibles para rescatar, proteger, conservar, desarrollar y aprovechar los recursos naturales de forma controlada y la reducción de pérdidas de vidas, así como de daños materiales y ambientales como consecuencia de los riesgos existentes. Asimismo, es importante mencionar que el Gobierno está consiente que en la medida que el país avance en materia de ambiente y recursos naturales, se dará cumplimiento a los compromisos asumidos por el Gobierno de Guatemala en la Declaración del Milenio, particularmente en el ODM 7 (Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente).

Las principales orientaciones del Gobierno de Guatemala, durante el período 2008-2012, se enfocaron en el fortalecimiento de la Política social-ambiental, la descentralización y desconcentración para la gestión y la inversión ambiental, el impulso del aprovechamiento de los recursos naturales, principalmente los no renovables (minería e hidrocarburos) y la gestión del riesgo para la disminución de la vulnerabilidad de la población guatemalteca ante las amenazas inducidas por el cambio climático.

- **Riesgo a desastres**

Las acciones de la Secretaría Ejecutiva de la Conred (SE-Conred) están incluidas en el Plan de Gobierno 2008-2012, específicamente en la Política de Prevención y Atención de Desastres. Responden tanto a las acciones que demanda la Política de Desarrollo Social y Población en materia de riesgo a desastres, como al Plan de Reconstrucción con Transformación. En ese sentido, las actividades de la SE-Conred impulsan una Cultura

de Gestión de Riesgo en la mayoría de la población que se vea afectada directa o indirectamente por las emergencias y desastres.

Con el objeto de unificar el enfoque de trabajo desarrollado por cada uno de los Programas y Proyectos de Gestión de riesgo, la SE-Conred estableció tres líneas estratégicas:

- El fortalecimiento de las plataformas territoriales legalmente establecidas para la Reducción de Riesgo a los Desastres, que contribuyan al logro de un desarrollo seguro.
- La coordinación intersectorial basada principalmente en la transferencia de información que facilite la toma de decisiones y el accionar ordenado del Sistema.
- La reestructura y fortalecimiento de la SE-Conred para la adaptación y funcionamiento institucional en la Gestión para la Reducción del Riesgo a los Desastres.

Estas líneas de trabajo permitieron la implementación ordenada de los distintos programas estratégicos institucionales: Programa de gestión del riesgo; Programa de mitigación; Programa de preparación; Programa de respuesta; Programa de coordinación, y Programa de fortalecimiento institucional.

Los principales resultados de estos programas dieron 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 la ocurrencia de un desastre. Estas acciones en su conjunto han permitido que se disminuya la vulnerabilidad de la población bajo amenaza, la mejora de la calidad de vida y la consolidación del Estado de Derecho.

Es importante mencionar la labor del Presidente Álvaro Colom en materia de acciones de reconstrucción. Esta labor se enfocó en tres tipos específicos de acciones, siendo estas:

- la ejecución de acciones de recuperación, reconstrucción y transformación por parte de las instituciones
- la gestión para la institucionalización de la Comisión de Transformación por medio de un Acuerdo Gubernativo; y
- la gestión y movilización de recursos complementarios.

A través de las distintas instituciones se realizaron acciones de reconstrucción, las cuales han sido fundamentales en la recuperación de los medios de vida de la población guatemalteca. Estas acciones se pueden clasificar como acciones de asistencia humanitaria y rehabilitación, acciones de reconstrucción realizadas por Ministerios y entidades ejecutoras y acciones para la transformación del país.

En relación a la gestión y movilización de recursos complementarios, para la Reconstrucción con Transformación, el Gobierno realizó una serie de reuniones bilaterales, así como una conferencia internacional para concretizar las ofertas que países solidarios realizaron para apoyo de los esfuerzos nacionales para la reconstrucción. Luego de la Conferencia, se han realizado reuniones bilaterales de seguimiento a las ofertas expresadas en la Conferencia, así como de nuevas ofertas de cooperación.



## Capítulo VII

### Comunicación Social

#### 7.1 Situación en Materia de Comunicación Social

La Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia (SCSP) fue creada mediante Acuerdo Gubernativo No. 465-98 del Organismo Ejecutivo, como institución encargada para formular, coordinar y ejecutar la Política de Comunicación del Gobierno. También es el ente encargado de informar y dar a conocer las actividades, planes, programas, proyectos y realizaciones del Presidente y del Gobierno a través de los distintos medios de comunicación social y alternativa que existen en el país, promoviendo la comunicación y el diálogo entre la población y el Gobierno, así como la transparencia y la auditoría social.

En la actualidad, siguiendo las políticas de descentralización y desconcentración, las dependencias e instituciones del Organismo Ejecutivo cuentan con sus respectivas unidades o direcciones de comunicación social, quienes deben realizar sus funciones siguiendo los parámetros y directrices establecidos por la SCSP en materia de comunicación social, respetando los manuales de consistencia gráfica desarrollados, y los criterios y estrategias de comunicación formulados por el gobierno de la República.

La ausencia de una Política de Comunicación Social que diera respuesta a las necesidades de información de la población fue durante el primer quinquenio de la década, una deficiencia en el fortalecimiento de la relación gobierno y sociedad. El papel de los medios de comunicación privados y nacionales en la construcción democrática del desarrollo, implica el aprovechamiento ético de los medios de comunicación masivos y el uso de las nuevas tecnologías de comunicación como el Internet y correo electrónico. No obstante, esta situación ha dado un giro importante en los últimos cuatro años, cuando las políticas públicas de difusión de información se definieron en torno al criterio particular del desarrollo integral de la persona y su entorno.

Es importante retomar el hecho de que en el año 2002 existía un clima favorable para abordar los diversos temas que competen a dicha política, entre éstos los de salud sexual y reproductiva. Es necesario reconocer que todavía hace falta fortalecer un espacio que permita comunicar sobre los temas de la Política de una forma más abierta y clara, con la idea de que la sociedad guatemalteca conozca y favorezca los cambios en esta materia.

Una de las dificultades que enfrenta la implementación de una estrategia de comunicación con mayor cobertura y difusión es que en la actualidad, a diferencia del año 2002, el gobierno no cuenta con tiempo gratuito en radio y televisión. Esta situación impone restricciones para programar la emisión de mensajes informativos-formativos en los temas de la PDSP. Asimismo, reduce la posibilidad de abordar los temas de interés público al criterio y discreción de otras instancias, que no necesariamente coincide con lo establecido en el marco de las políticas públicas.

Es importante destacar la estrategia de comunicación de la presente gestión gubernamental, a cargo de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia (SCSP), y que se enfoca en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Medios Públicos, de la comunicación interinstitucional y de la comunicación para el

desarrollo. Con respecto a ésta última, es importante anotar que por primera vez un gobierno implementa un componente de comunicación departamental. El enfoque de la PDSP está presente en las acciones que se realizan tanto en la producción de mensajes como en las acciones públicas impulsadas en coincidencia con los programas y proyectos de gobierno, lo cual ha permitido avances en algunas de las responsabilidades que asigna la Política y cuyo objetivo principal es lograr la sensibilización de la población, especialmente de los grupos considerados vulnerables, sobre cuestiones prioritarias que guardan relación directa con las políticas y estrategias nacionales de población y desarrollo.

Para promover y apoyar la difusión de la Ley y la PDSP, la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia (SCSP) han promovido diferentes campañas informativas y de sensibilización, como parte de las responsabilidades que les competen para coadyuvar en el proceso de información y divulgación de los temas contenidos en la LDS, los cuales se han difundido a través de los distintos medios de comunicación que existen en el país, con el fin de que su contenido alcance a los grupos objetivo a los que van destinadas.

## 7.2 Principales logros en materia de Comunicación Social

La Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia (SCSP) convocó en 2008 a un gabinete de comunicadoras y comunicadores de las diferentes dependencias e instituciones relacionadas con algunos de los temas de mayor relevancia de la Ley de Desarrollo Social (entre ellas representantes del Programa de Salud Sexual y Reproductiva, el Programa de Salud Materno Infantil, Seprem y Conjuve), con el propósito de unificar enfoques, conceptos y mensajes a divulgar en cumplimiento a lo señalado por la política. Como resultado de este gabinete se dieron lineamientos para la producción de mensajes desde el Gobierno y desde la Secretaría de Comunicación Social.

Una relevancia importante tiene la implementación de la Campaña Nacional para el Desarrollo Social, que en su primera etapa se concentró en explicitar las condiciones estructurales que inciden en la desigualdad de oportunidades de la población en el país; siendo el material generado que se pautó en radio, prensa y televisión.

Se promovió la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (2008-2023), la cual está íntimamente vinculada a la PDSP. Los temas específicos abordados fueron la denuncia de la violencia contra la mujer, el racismo y la discriminación.

A partir del 2009, se priorizaron temas de salud reproductiva -planificación familiar y desarrollo, prevención de embarazo en adolescentes, así como prevención de ITS y VIH -esto último en coordinación con Codisra. También se incluyeron mensajes de promoción de salud materno-infantil, sobre el cuidado durante el embarazo, cuidado de los menores y sobre los beneficios de la lactancia materna.

Además, de la SCSP ha producido material impreso sobre los temas antes mencionados, spots de televisión, cuñas de radio en español y en cinco idiomas mayas -mam, K'iché, kaqchikel, q'ekchi, achí-. Como medios alternativos y de carácter formativo, destaca la producción de una serie radial a ser divulgada durante septiembre y octubre de 2009. Como de la historieta "Lola, un tiempo para todos y todas", cuyos objetivos principales son fomentar el análisis y reflexión sobre actitudes, y atender la necesidad de información sobre salud sexual y reproductiva. Este material, que está dirigido a adolescentes y jóvenes de institutos, será divulgado en el marco de los programas Gobernando con la Gente Joven y el de Escuelas Abiertas.

Con el objetivo de fortalecer los mecanismos de divulgación para que las Unidades Técnicas Departamentales en el marco de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural informen a la población sobre el contenido de la agenda de gobierno y las prioridades de la política, la SCSP desarrolló talleres de sensibilización y capacitación de las Unidades Técnicas Departamentales en temas relacionados con los contenidos en la Campaña Nacional para el Desarrollo Social, la información sobre el modelo histórico de desarrollo del país y las condiciones de marginación de la población, en específico.

Es relevante mencionar que con la gestión del programa implementado “Gobernando con la Gente” y particularmente, “Gobernando con la Gente Joven”, se ha establecido un importante espacio de interlocución con la sociedad civil. En estas instancias se identifican y discuten temáticas de organizaciones de mujeres, organizaciones indígenas, de grupos de jóvenes, entre otros que están relacionadas con varios de los temas centrales contemplados en la Ley de Desarrollo Social y en la Política de Desarrollo Social y Población.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Concyt)<sup>34</sup>, por intermedio de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT), ha realizado actividades de promoción científica, tecnológica y de innovación en el marco de la Política de Desarrollo Social y Población. Por una parte, estos esfuerzos han contribuido a la difusión del tema de población y por otra, se han desarrollado capacidades para la sensibilización y promoción en el tema de género.

#### **7.2.1. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Información para la toma de decisiones**

- a) Elaboración de Informes anuales de Indicadores de ciencia y tecnología 2005 a 2009 y su difusión a las autoridades e instituciones correspondientes. Actualmente se trabaja en la recopilación correspondiente al 2010. Se destaca que estos documentos incluyen información desglosada por género en cuanto a la participación de investigadoras así como el número de mujeres que han sido beneficiarias en programas de becas a nivel de licenciatura, maestría y doctorado.

#### **7.2.2 Difusión de la ciencia, tecnología e innovación**

a) Desarrollo por séptimo año consecutivo, de la Semana Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Alrededor de 30,600 personas han participado en los eventos realizados de 2008 al 2011. En el 2011 se incluyó una actividad académica dedicada a la población, presentándose cuatro conferencias:

- la problemática poblacional
- el crecimiento ordenado de la población
- alimentos, escuelas y salud
- ordenamiento territorial

<sup>34</sup> El Concyt se integra por representantes de los sectores público, privado y académico: Congreso de la República; Ministerio de Economía; Universidades Privadas; Universidad de San Carlos de Guatemala; Cámaras del Agro, Empresarial y de Industria así como la Academia de Ciencias Médicas, Físicas y Naturales de Guatemala. Es presidido por el Vicepresidente de la República de Guatemala.

- b) Se realizó por séptimo año consecutivo el Encuentro Convergencia que contribuye al intercambio de conocimientos entre científicos nacionales radicados en el extranjero y la comunidad académica que reside en Guatemala. En 2011 el tema central fue “Ambiente y Población”, se presentó el tema Dinámica de la Población y Futuro. El evento se cerró con el foro titulado “Desafíos del crecimiento poblacional”.
- c) La Olimpiada Nacional de Ciencia se realiza desde hace 24 años y tiene cobertura en los 22 departamentos de la República. Desde 2006 participan más de 12,000 estudiantes cada año y en 2011 participaron 13,040 estudiantes. Las olimpiadas promueven la participación de jóvenes, hombres y mujeres en las competencias nacionales y departamentales.

### **7.2.3 Impulsar la formación de recursos humanos**

- a) Se realizó el segundo diplomado sobre género, etnia, políticas públicas y finanzas. En el 2011 se graduaron 20 personas (17 mujeres y 3 hombres). Los módulos incluidos involucraron el análisis de la realidad de las mujeres así como la elaboración de tesis con orientación al estudio de las políticas públicas con equidad étnica y de género.

## Capítulo VIII

### La ejecución presupuestaria y financiera de la PDSP

Pocos instrumentos del Estado tienen el poder redistributivo que tiene el gasto público. Sin duda, es gracias a las políticas públicas del Estado que en la primera década del siglo XXI, Guatemala busca ser un país diferente, con mejores condiciones de desarrollo para su población, principalmente la más vulnerable, que resultan ser la niñez, las mujeres, indígenas rurales y pobres.

Con una elevada tasa de analfabetismo, una tasa de mortalidad infantil igualmente alta y una baja esperanza de vida al nacer, se ha convertido en una nación democrática que lucha con construir su democracia con base en el desarrollo social, la equidad de género y la multiculturalidad.

Este progreso social se fundamenta en la gestión institucional que se basa en la PSDP, sin parangón en la historia moderna de la gobernabilidad del país, se vincula con la orientación efectiva que debe otorgarse principalmente al gasto en salud, educación, seguridad social, empleo y migraciones, riesgo a desastres y comunicación social.

Hacer efectivos los derechos sociales universales y plasmados en la Constitución de la República y focalizar los subsidios hacia donde apuntan los verdaderos beneficiarios de la PDSP es el objetivo de este planteamiento, que muestra signos alentadores de cambio y posibilidades claras de mejora para alcanzar los objetivos de la Política.

Este comportamiento del gasto público de la PDSP respalda una amplia gama de acciones específicas en el ámbito de la educación, de la salud, de las transferencias de ingreso hacia los hogares más pobres. Entre estas acciones se considera reformar integralmente los sistemas de seguridad y de protección social, considerar eliminar subsidios generalizados al consumo y sustituirlos con subsidios focalizados hacia los sectores priorizados por la política, así como orientar la atención hacia la equidad en la calidad de la educación,

#### **8.1 El gasto público para la expansión equitativa de las capacidades individuales y colectivas de las guatemaltecas y los guatemaltecos:**

El gasto gubernamental puede ampliar el conjunto de oportunidades de vida para los individuos. Sin embargo, si los recursos aportados no generan un valor adicional, como calidad educativa o confiabilidad en los servicios de salud, o si no favorecen a los grupos con mayores desventajas sociales, el gasto gubernamental puede representar también un derroche para la sociedad.

Un mayor gasto social no tendrá impacto sobre el desarrollo humano si existen distorsiones en la ejecución de los recursos hacia la obtención de los resultados previstos.

En ese contexto, no debe perderse de vista que una condición esencial para el desarrollo humano integral es la igualdad de oportunidades, para lo cual la intervención del Estado resulta crucial: debiendo promoverla donde no existe y conservándola cuando se presenta.

La equidad del gasto público debe ir más allá de la consideración de los beneficiarios por estratos de ingreso y debe considerar indicadores no monetarios de carencias o necesidades. Esto conduce naturalmente a los principios de equidad vertical (tratar de manera distinta a los diferentes) y horizontal (tratar de la misma forma a los iguales) a partir de un enfoque de desarrollo humano.

## 8.2 Comportamiento del gasto público de la PDSP:

Los recursos financieros ejecutados para cumplir con las disposiciones y acciones de la PDSP en la última década presentan algunas limitaciones técnico-prácticas para su medición comparativa, puesto que los programas han evolucionado de nombre, de contenido, de uso de recursos y desde luego en su expresión presupuestaria. Lo que sí se puede afirmar es que en términos nominales, es decir a precios corrientes de cada año, el gasto público en la PDSP se ha incrementado hasta alcanzar en el 2011 un total de Q 56,349.1 millones.

Esta tendencia creciente es producto de los cambios también crecientes en la institucionalidad de la PDSP, así como en la ampliación de los servicios, por efecto de mayores coberturas en los servicios públicos. Es importante destacar el hecho de que en el período 2008-2011, el gasto público social se incrementó en márgenes sin precedentes, producto de la aplicación del principio constitucional de la gratuidad de los servicios públicos en educación y salud; así como a consecuencia de la ampliación de las inversiones públicas en carreteras y medios de comunicación en todo el país, lo que ha permitido que, pese a la crisis económica mundial iniciada a finales del 2007 y principios del 2008, el país reciba los beneficios del gasto social solidario y compensatorio, que estimula y complementa los programas sociales que se implementaron y que sin duda no solo se dieron en el marco de la PDSP sino que surgen en el seno del desarrollo de políticas públicas sectoriales, que aunadas a la política, establecen una red pertinente de intervenciones.

No obstante lo anterior, en términos de la contabilidad pública y el registro asignado en el gasto, aún se presentan diversas dificultades para que se pueda realizar una comparación consistente entre los montos asignados y ejecutados, derivado de los cambios programáticos y sustantivos que se tienen en las nomenclaturas del gasto social, principalmente en el último quinquenio.

Como se señala anteriormente, el tema de la ejecución programática de la PDSP es una información que se encuentra diseminada en diversas cuentas, acciones, proyectos y programas, que a excepción de la materia de salud, que identifica con claridad los dos programas que lo integran, el resto de las materias de la Política no permiten esa consistencia. Por tanto, resulta impostergable que a una década de su aprobación, sea fundamental crear una asignación presupuestaria específica para la PDSP, para que no solo no se limite su cumplimiento, sino también su monitoreo y evaluación, en términos de la posibilidad de identificar sus avances y la medición de su impacto en la sociedad.

**Cuadro 16. Política de Desarrollo Social y Población**  
**Medición de las acciones gubernamentales desde el enfoque presupuestario**  
**Gasto Público según materia de la política**  
**(En Porcentajes y millones de Q)**

Concepto	2007		2010		2011			
	Devengado		Devengado		Asignado		Devengado	
	millones Q	%	millones Q	%	millones Q	%	millones Q	%
PIB			331,870.5	-	353,178.5	-	353,178.5	-
Presupuesto del Gasto Público	59,700		50,433.2	-	56,349.1	-	56,349.1	-
Salud								
Gasto en Salud /proporción del PIB			4,290.8	1.29	4,289.1	1.21	2,690.6	0.76
Gasto en Salud/ proporción del presupuesto			4,290.8	8.51	4,289.1	7.61	2,690.6	4.77
Gasto en salud reproductiva*/proporción del gasto en salud	32.6		112.0	2.61	109.2	2.55	58.6	2.18

Concepto	2007		2010		2011			
	Devengado		Devengado		Asignado		Devengado	
	millones Q	%	millones Q	%	millones Q	%	millones Q	%
Gasto en atención del parto institucional/ proporción del gasto total en salud			nd	-	nd	-	nd	-
Prevención y Control del Sida*/proporción del gasto en salud	27.1		42.7	0.99	71.8	1.67	24.7	0.92
Gasto en atención directa del programa de VIH-Sida/proporción del gasto total en salud			nd	-	nd	-	nd	-
Gasto en atención y prevención del programa de VIH-Sida/proporción del gasto total en salud			nd	-	nd	-	nd	-
<b>Educación</b>								
Gasto en educación como proporción del PIB	1,071.60		9,960.9	3.00	10,395.3	2.91	6,879.6	1.95
Gasto en Educación como proporción del gasto total			9,960.9	19.75	10,395.3	18.45	6,879.6	12.21
Gasto en educación por nivel escolar, como proporción del gasto total en educación	-	-	7,831.6	78.62	6,247.7	60.10	4,298.4	62.48
Gasto en Preprimaria/proporción del GT Educación			2,231.7	22.40	872.0	8.39	652.0	9.48
Gasto en primaria/proporción del GT educación			3,919.2		4,144.3	39.87	2,906.4	42.25
Gasto en Básico/proporción del GT educación			1,397.3		903.1	8.69	527.7	7.67
Gasto en Diversificado/proporción del GT e			283.5		328.2	3.16	212.2	3.09
Gasto en educación por nivel escolar primario y básico, como proporción del gasto total en educación			5,316.4		5,047.5	48.56	3,434.1	49.92
Gasto total en educación reproductiva como proporción del gasto total en educación			nd		nd		nd	
Gasto total en el programa de mejora de la calidad educativa como proporción del gasto total en educación			nd		nd		nd	
<b>Empleo y Migración</b>								
Gasto dirigido a los asuntos laborales generales/proporción del PIB	324.0		41.5	0.01	44.8	0.01	28.7	0.01
Gasto dirigido a los asuntos laborales generales/proporción del presupuesto			41.5	0.08	44.8	0.08	28.7	0.05
Gasto en ampliación de cobertura de la seguridad social/proporción del PIB			nd		nd		nd	
Gasto en capacitación a trabajadores /PIB			1.4	0.00	1.4	0.00	0.5	0.00
Gasto en capacitación Intecap/Proporción del PIB			245.3	0.07	295.0	0.08	125.5	0.04
Gasto en facilitación de capacitación, formación y financiamiento a micros y pequeñas empresas de la economía informal			nd		nd		nd	
Gasto en inversión productiva (FBCF)/PIB			29,010.6	8.74	nd		nd	
Gasto dirigido a la institucionalidad que atiende el fenómeno migratorio como proporción del PIB	176.3		102.9	0.03	148.5	0.04	83.4	0.03

Concepto	2007		2010		2011			
	Devengado		Devengado		Asignado		Devengado	
	millones Q	%	millones Q	%	millones Q	%	millones Q	%
Gasto dirigido a la institucionalidad que atiende el fenómeno migratorio/proporción presupuesto			102.9	0.20	148.5	0.29	83.4	0.17
Gasto dirigido a fortalecer la atención del migrante en el exterior como proporción del gasto total en atención a la inmigración			nd	-	nd	-	nd	-
Gasto dirigido a atender y fortalecer los controles migratorios fronterizos como proporción del gasto total en atención a la inmigración			nd	-	nd	-	nd	-
<b>Riesgo a Desastres</b>								
Gasto en prevención y Riesgo a Desastres/proporción del PIB	96.3		nd		nd		nd	
Gasto en prevención y Riesgo a Desastres como proporción del gasto total			nd		nd		nd	
Gasto en Atención de Emergencias y Desastres			171.7		279.5		161.3	
Gasto en educación en riesgo a desastres y vulnerabilidad			nd		nd		nd	
Proporción del Gasto institucional destinado al impulso de la estrategia nacional de prevención de riesgo en zonas más vulnerables			nd		nd		nd	
Gasto destinado a la respuesta rápida de atención a la población ante desastres y emergencias			nd		nd		nd	
<b>Comunicación Social</b>								
Gasto destinado a la Divulgación de la PDSP como proporción del gasto total del Ejecutivo en Comunicación Social	1.2		nd		nd		nd	
Número y Costo de las campañas y estrategias de comunicación social destinadas a la divulgación de la Política			nd		nd		nd	
Proporción del Gasto en comunicación social destinado a eliminación de estereotipos negativos y prácticas discriminatorias			nd		nd		nd	
Número y Costo de las campañas y estrategias de comunicación social destinadas a la divulgación de la Política en los principales idiomas mayas, garífuna y xinca.			nd		nd		nd	

Fuente: MINFIN: Transparencia Fiscal y SICOIN. PIB en proyecto de presupuesto 2011  
2011 ejecutado al 31 de julio. \*Registrado a nivel de actividad. nd: no se dispone de datos

### 8.3. Comportamiento de la integración de la ejecución presupuestaria por materia de la PDSP:

En términos del gasto público en materia de salud, este representó en 2010 un 1.29 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), lo que le sitúa en uno de los más bajos de América Latina. Además el gasto en materia de salud representó para el mismo 2010, un 8.51 por ciento del gasto total que integra el presupuesto público, una cifra histórica comparada con los años previos del último quinquenio. Al punto que incluso para el 2011,

esta última relación decreció al 7.61 por ciento, sin duda influenciada por la contracción general del gasto, principalmente social, que se vio obligado a realizar el ejecutivo, a consecuencia de la insuficiencia de los recursos tributarios y las crecientes demandas de los programas sociales, entre los cuales se sitúa salud.

Respecto al comportamiento del gasto realizado en salud reproductiva, este alcanzó un total de Q112.0 millones, que representó en el 2010 el 2.61 por ciento del gasto total en salud. Mientras que el gasto realizado en ese mismo año, en el programa de prevención y control del SIDA se situó en 42.7 millones en 2010, que representa una proporción del 0.99 por ciento del gasto total en salud. Además, otros rubros como el gasto en atención y prevención del VIH SIDA no fue posible determinar los montos asignados.

El gasto neto en materia de salud de la PDSP ascendió al cuatro por ciento del total del gasto público en Salud. En ese sentido es importante señalar que el gasto total en salud no permite una discriminación precisa de que es efectivamente un gasto únicamente de la política y cual no, salvo excepciones muy puntuales. Sin embargo y pese a los esfuerzos realizados en el 2010-2011, lo que se puede afirmar es que los recursos asignados para éstos dos años resultan insuficientes para atender una demanda creciente de recursos derivada de la gratuidad y de los programas compensatorios como Mi Familia Progresá.

En términos del gasto en materia de educación, se debe reiterar que el marcado crecimiento del sector, se explica por la creciente ampliación de la cobertura del sistema escolar en sus diferentes niveles, estimulada por una decisión gubernamental de garantizar la gratuidad de la educación; que a su vez requirió de más gastos para atender a nuevos grupos de escolares.

Las asignaciones a los programas sociales compensatorios realizados por el Mineduc, constituyeron una inversión más focalizada en las familias pobres del área rural, con el impulso del Programa Mi Familia Progresá, que permitió mejorar las posibilidades de inserción en el ciclo educativo de las niñas y niños del interior del país, principalmente mujeres, indígenas, rurales y pobres, así como contribuir mejorar el gasto familiar. Asimismo, otro rubro importante de gasto en educación es el funcionamiento desde el año 2008 del Programa Escuelas Abiertas, inicialmente operando en la región metropolitana y a la fecha con un servicio extendido en 9 departamentos más.

En un quinquenio (2005-09), el gasto del sector de educación creció 2.2 veces más, mientras que para estos dos últimos años, crecería 3.3 veces más si se ejecuta el presupuesto vigente 2011. Una observación oportuna es que, en los casos que ameritaron, se continúa apoyando algunos subprogramas que fueron iniciados en otras administraciones de gobierno, pero que tienen una alta incidencia en las condiciones de mejora para la educación.

En términos del gasto público en educación con relación al PIB, éste representó una proporción equivalente al 3 por ciento, mientras que en términos del gasto total, el realizado en educación para el 2010 representó un 19.75 por ciento, un poco inferior al asignado 2011 que llega al 18.45 por ciento del gasto público total.

De esta manera el presupuesto asignado para el 2010 del Mineduc ascendió a Q9, 960.9 millones mientras que para el 2011, esta cifra presupuestaria llega a Q10, 395. 3 millones, un monto mucho mayor que el asignado en el 2007, que ascendió a Q 1,073.6 millones, que explica la clara prioridad que se asignó al gasto educativo durante la presente administración de gobierno. Comportamiento que se observa en similar tendencia presupuestaria en todos los niveles del sistema escolar.

Con respecto al gasto presupuestario realizado en la materia de Empleo y Migración, el gasto público dirigido a los asuntos laborales generales como proporción del PIB alcanzó una relación del 0.01 por ciento, mientras que el gasto dirigido a los asuntos laborales generales en esta materia llegó a representar en el 2010, un 0.08 por ciento de la proporción del presupuesto total asignado para esta finalidad. El presupuesto total asignado para atender este marco de relaciones laborales que señala la Política, se estableció en Q41.5

millones; mientras que la formación bruta de capital fijo, es decir la inversión pública en obra física productiva y complementaria a la actividad económica alcanzó una proporción del 8.74 por ciento del PIB, lo cual muestra un serio desequilibrio de las prioridades de la política pública en esta materia, aunque sin duda la explicación más significativa se obtiene por la forma en que está construida la institucionalidad del gasto dedicado al empleo en el país, en el cual el Estado no tiene una intervención directa, sino es complementaria a la actividad privada.

El comportamiento observado en la ejecución del gasto destinado al tema migratorio que integra la PDSP, no alcanzó a representar más allá del 0.03 por ciento del PIB, y un 0.20 por ciento del gasto total del presupuesto público. No obstante acá sí es importante considerar que derivado de la priorización que adquiere en los últimos años el fenómeno de las migraciones, principalmente internacionales, será necesario reforzar más los esfuerzos realizados en el 2010, para que se cuente con mayor capacidad de respuesta por parte del Estado guatemalteco y se atiendan las necesidades que señala la PDSP en esta materia.

Respecto al gasto ejecutado en materia de riesgo a desastres para la población vulnerable, las dificultades de la contabilización y registro presupuestario específico de la PDSP, no permiten realizar para el 2010 una estimación con mayor detalle, pero sí permite afirmar con propiedad que el gasto en atención de emergencias y desastres en el año 2010 llega a un monto de Q171.7 millones, que para el 2011 se tiene una estimación de 279.5 millones. Sin duda estos montos pueden quedar por debajo de los que realmente se requeriría para atender las emergencias en todo su ciclo, pero también se debe señalar que en el país se hace necesario implementar con más recursos el programa de reconstrucción con transformación que se impulsó en la presente administración del ejecutivo, para que en la fase de reconstrucción se realice la obra pública considerando las estrategias de amortiguamiento que requieren las condiciones fisiográficas, sociales y ambientales que enfrenta actualmente Guatemala.

Es importante señalar la tendencia creciente que se observa en el gasto público destinado para la PDSP, principalmente en el último cuatrienio, derivado de las estrategias de fortalecimiento al desarrollo social que impulsó el gobierno del Presidente Álvaro Colom. Pese a las limitaciones señaladas de financiamiento para el Estado, los esfuerzos realizados muestran un alcance actual de la Política que debe constituirse en un reto para continuar impulsando el desarrollo social y atender las demandas crecientes y cambiantes de la sociedad guatemalteca, principalmente de aquellos sectores postergados y que ahora han sido atendidos por el Estado con mayor incidencia. Población altamente vulnerable y priorizada por la Política, como los son las mujeres, indígenas, rurales y pobres. Para crear y apoyarles en un esquema de mejores y más prósperos medios de vida sustentables.

**Cuadro 17. Comportamiento e integración de la ejecución presupuestaria de la Política de Desarrollo Social y Población (En millones de quetzales corrientes)**

Concepto	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total Anual PDSP	469.31	970.7	1,301.50	1,503.20	2,098.10	3,416.60	10,277.1	15,157.14
Presupuesto Ejecutado	22,541.10	30,888.20	36,412.60	39,548.20	42,661.50	49,723.10	50,433.20	56,349.10
Relación entre el gasto ejecutado en la PDSP y el gasto público total	2.08%	3.10%	3.60%	3.80%	4.90%	6.90%	20.38%	26.90%

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN)

## Capítulo IX

### Los retos de la PDSP

#### 9.1 Repensar el futuro

La dinámica de la población, sus tasas de crecimiento, la estructura por edad, la fecundidad, la mortalidad y la migración, entre otros factores, influyen en el desarrollo económico, social y humano del país y en la vida de las personas que lo habitan.

Las tendencias poblacionales son reflejo y resultado de las decisiones individuales y las acciones colectivas en cuanto a la salud reproductiva y de la misma forma el empoderamiento de las mujeres y jóvenes y el acceso a la salud sexual y reproductiva afectan directamente estas tendencias, y por lo tanto el desarrollo integral de la persona y sus capacidades para participar en las decisiones que le competen en lo individual y lo colectivo.

La Política de Desarrollo Social y Población (PDSP) ha permitido, en la última década, una mayor orientación a muchas de las decisiones de la política pública. No obstante la importancia de sus alcances, más que en la propia política, se puede afirmar que queda pendiente por desarrollar una mayor y mejor institucionalidad para garantizar los objetivos que plantea desde su inicio.

El punto central es que esa mayor institucionalidad de la política se vea reflejada y operativizada en las instituciones de los tres poderes del Estado, aunque sin duda la mayor responsabilidad de ejecución le corresponde al organismo ejecutivo.

Aún persiste el desconocimiento de la PDSP en algunas de las entidades claves de su ejecución, o bien algunas entidades que se crearon en fases posteriores a la política que ejecutan algunas de sus acciones y que lo hacen sin la suficiente articulación operativa y sustantiva.

La PDSP requiere que los logros tan importantes para su institucionalidad, como lo fue la creación de la CONAPO y sus instancias técnicas, se fortalezcan y consoliden, para que se pueda direccionar con mayor efectividad en el futuro inmediato. Requiere también que las instituciones que participan en su ejecución, profundicen los procesos de dirección, programación, registro, información, ejecución, monitoreo y evaluación, para que encuentren en la Política un medio de fortalecimiento institucional y no únicamente una carga operativa mayor que podría limitar sus alcances institucionales.

Como se mostró en este último cuatrienio, cuando la decisión de gobierno es impulsar el desarrollo social, instrumentos como la PDSP encuentran su mejor instancia y peso de decisión, porque favorece la ejecución programática de las operaciones de la política social. Asimismo, en el marco de la política y como se señaló anteriormente, han surgido una serie de políticas públicas sectoriales que deben fortalecerse entre sí en el marco de la política pública que debe ser la orientadora directa del desarrollo social.

#### a) Actualización del enfoque estratégico de la Política

Han transcurrido nueve años desde su creación, por lo que en el marco de su reto inmediato al futuro, la Política requiere de fortalecerse mediante algunas acciones estratégicas, como la creación de su Plan de Acción para un período no menor al de una gestión pública, de manera que toda las acciones que se enmarcan en sus programas sustantivos, se implementen bajo un solo enfoque rector, que permita que las acciones públicas logren una mayor efectividad en el desarrollo social de la población.

La PDSP no requiere de una transformación cualitativa, sino de una mayor institucionalidad pública que le garantice a la sociedad y principalmente a los grupos vulnerables que aquella considera, un mejor espacio de acción para lograr mejores resultados en una ruta crítica preestablecida en el horizonte, que más viable su sostenibilidad financiera y operativa.

### **b) Actualización de las acciones de la Política**

Es innegable que los alcances reales de la Política deben sus logros a los operadores que la implementan, lo que a su vez en muchos casos las hace muy vulnerables a las condiciones y contextos en los cuales se opera.

La PDSP contempla un mecanismo de actualización en sus programas complementarios, que permite que alguna tendencia no existente o identificada cuando fue creada pueda ser incorporada a su accionar, como objetivo, como programa o como proyecto.

El concepto de actualización de la PDSP está basado en el desarrollo de sus capacidades de implementación, y no necesariamente en una modificación de su marco jurídico operativo. Por el contrario, se puede derivar del análisis de los objetivos que se plantean en cada materia, que la Política puede actualizarse sin modificar su esencia, su visión integral del desarrollo social, integrando esos programas y proyectos que exigen las nuevas demandas sociales de la población.

### **9.2 Importancia de un proceso de monitoreo y evaluación**

El reto inmediato que se plantea para la PDSP es la implementación sistemática e institucionalizada de los avances que logra su institucionalidad, desde de la perspectiva que señala la propia Política que es la programación de intervenciones, su incorporación a los planes operativos anuales, su ejecución y la implementación del monitoreo sistémico de los avances y limitaciones.

El desafío que enmarca la PDSP se vincula estrechamente con el fortalecimiento de las capacidades programáticas que tenga cada una de las instituciones que integran su institucionalidad ejecutiva, porque es a partir de este proceso y de la concreción en los planes operativos institucionales que la política podrá ser monitoreada con mayor efectividad. Compromiso que ha impulsado la Conapo a partir del presente año, y que por tanto se señala como un reto sustantivo para ser implementado posteriormente.

Se trata de lograr que se asegure la operatoria de los programas sustantivos, y que éstos se dirijan a atender a la población de especial atención que identifica la Política. Se busca mejorar la articulación interinstitucional para la implementación de los programas sustantivos pero en el marco de los objetivos comunes que plantea la Política. Construir servicios de protección social, como la Educación y la Salud bajo una óptica de complementariedad, en la que la creación de medios de vida localmente permita una mejora en las condiciones de la población y no se expongan a las familias guatemaltecas a tener que buscar otros espacios de vida, bajo condiciones de mayor vulnerabilidad, en movimientos migratorios de alto riesgo. Se trata de reducir las vulnerabilidades de la población a los riesgos por desastres naturales, que al final y claramente son en buena medida vulnerabilidades sociales por las condiciones de vida, por los sitios y espacios donde se vive y sobreviven aquellos sectores que la Política prioriza. La política busca que las y los guatemaltecos se empoderen del ejercicio de su ciudadanía, mediante la difusión de la Política y la construcción de una sociedad con equidad de género y diversidad cultural, en la que la población pueda encontrar mejores condiciones sociales para su desarrollo, valorando individual y colectivamente las dimensiones de la dinámica de la población.

Esta condición le va exigiendo a la PSDP la formulación de un Programa Nacional para la Política con un horizonte mínimo de cinco años, que sea una parte integral del proceso de planeación del desarrollo. Este Plan nacional debe ser la herramienta que oriente la toma de decisiones y defina las responsabilidades de las instituciones públicas en materia de población y desarrollo.

Los aspectos fundamentales del comportamiento demográfico, tales como el crecimiento poblacional, la distribución de la población en el territorio y el cambio en la estructura por edad, inciden en, y se ven afectados por, los diferentes procesos sociales, económicos, políticos y culturales en forma y grado variables y diferenciado. La consideración de criterios demográficos en la planeación del desarrollo permite anticipar la interacción de estos factores con la finalidad de formular políticas públicas acordes con los distintos escenarios demográficos que se dibujan en el mediano y largo plazos, y que afectarán las condiciones materiales y los medios de vida de la población guatemalteca.

La elaboración de este instrumento de planeación debe ser una tarea colectiva que debe sustentarse en la más amplia participación institucional y social. De esta manera, el Programa Nacional de Población contenido en la PDSP debe ser el fruto de un proceso de reflexión y compromiso en el que deben participar activamente las instituciones integrantes del Consejo Nacional de Población (Conapo), distintos actores de la sociedad civil, académicos y representantes del poder local del municipio.

La amplia colaboración institucional y la participación social son el cimiento para la expresión de una sociedad diversa en sus visiones y maneras de entender las relaciones entre población y desarrollo. Una sociedad guatemalteca que busca superar la existencia de patrones demográficos que reproducen la desigualdad y las desventajas sociales y que por tanto se encuentra comprometida con un auténtico proceso de desarrollo integral.

De manera particular, los principales retos que se pueden ratificar en cada una de las materias que integran la Política son los siguientes:

- retos de la PDSP en materia de salud: Actualmente la estructura organizativa institucional permite implementar los objetivos específicos estipulados en la Política. Sin embargo, existe un reto en términos de capacidad para evidenciar las diversas acciones que se realizan, entre otros, sobre monitoreo y supervisión del cumplimiento de las normas y protocolos de atención, y sobre vigilancia epidemiológica.

El PNSR ha realizado esfuerzos para descentralizar la conducción de acciones, transfiriendo personal y financiamiento a las Áreas de Salud. También es positivo que se esté implementando el Modelo de Atención diferenciada para los y las adolescentes, y que se esté atendiendo a la instancia de Redes de Maternidad y Paternidad Responsable.

En lo relativo a la situación de la epidemia del VIH/SIDA es lamentable que el país esté aumentando número de personas infectadas y afectadas por esta enfermedad. Hacen falta esfuerzos por atender tanto la situación del abastecimiento como la distribución de medicamentos. Se deben seguir fortaleciendo los esfuerzos de prevención, información, promoción y educación. Además, Es fundamental que las y los guatemaltecas y guatemaltecas que viven con el VIH; tengan asegurada una calidad de vida digna en términos integrales y el acceso a todos los servicios de educación, salud, y bienestar social; construyendo un compromiso por erradicar de nuestra geografía el estigma y la discriminación.

- retos de la PDSP en materia de educación: Se han dado pasos positivos con respecto a cobertura educativa, sin embargo, aún faltan esfuerzos mayores para elevar la calidad de la educación en todos los niveles.

De igual forma, continúa siendo un desafío el avance del objetivo de reducir las inequidades que existen en el país y que limitan el acceso a la educación, sean éstas, geográficas, étnicas, de género, o por estrato socioeconómico. La focalización de la atención hacia la población que conjunta la mayor parte de las inequidades se ha establecido como prioritaria para la actual gestión gubernamental.

Es necesario realizar un esfuerzo para evaluar qué aspectos relativos a educación en población están siendo implementados en el aula y cuál es la metodología que se está utilizando.

- Retos de la PDSP con respecto al empleo: En el tema de empleo la PDSP plantea objetivos que fueron formulados en un escenario económico más favorable respecto al que se experimenta actualmente, lo que dificulta estimar el tiempo que puede tomarle al país cumplir con tales metas. Aún así, pese a que se transita en una coyuntura de incertidumbre sobre el plazo que tomará la recuperación económica y sus consecuencias negativas en el mercado de trabajo, hay optimismo sobre que las iniciativas lanzadas durante este año logren amortiguar los efectos inevitables y perjudiciales de la crisis mundial.

A diferencia del resto de objetivos que contempla la política, los esfuerzos en materia de empleo dependen de la sinergia con los agentes económicos, y lejos de que esta problemática sea un asunto que el Estado pueda resolver por sí sólo; por tal razón, es necesaria una discusión seria sobre esta materia para lograr reunir intereses y acciones convergentes entre todos los agentes.

El desempleo y sus efectos, no sólo afectan las condiciones de vida de quien están en esa situación laboral, sino que también afectan a la sociedad en su conjunto.

- Retos de la PDSP en materia de migración: Debido a que la migración no es un fenómeno aislado se hace necesario coordinar y desarrollar acciones conjuntas con los países de Centroamérica, México y Estados Unidos de América a fin de promover una política migratoria regional que vele por el respeto a la integridad de los derechos humanos de las personas migrantes.

Es necesario seguir fortaleciendo el trabajo de instancias como el Consejo Nacional del Migrante de Guatemala (Conamigua), debido a que la misma permite coordinar esfuerzos y capacidades con el objetivo de impulsar una estrategia y agenda común en beneficio de la población migrante.

También es necesario continuar con las acciones que se desarrollan en marco del programa de recepción de deportados por vía aérea; y con las campañas de información sobre los riesgos de la migración indocumentada.

Por último, en el marco de la PDSP, la situación del empleo-migración resulta ser uno de los retos más complejos que tiene el país. Como ya se ha señalado, los esfuerzos en esta materia dependen en gran medida de la sinergia de las instituciones estatales con los agentes económicos; siendo por ello, necesaria una discusión seria entre las instituciones o agentes que intervienen en la dinamización de la economía. Desde luego el reto y su complejidad aumentan en una coyuntura donde la crisis mundial profundiza en un sentido negativo los factores alrededor de la migración y el horizonte del empleo interno e internacional.

- Retos de la PDSP en materia de reducción de riesgo a desastres: Aunque en el último período se ha incrementado significativamente el trabajo realizado en gestión para la reducción de riesgo a desastres en Guatemala, los retos aún son grandes.

En la práctica cotidiana las organizaciones siguen centrándose en desarrollar capacidades que permitan, alertar, responder y actuar al momento de una emergencia para salvar vidas. Es necesario superar esa visión centrada en el desastre por una enfocada en el riesgo, la cual permite actuar sobre los factores que generan los desastres y no sólo sobre sus efectos.

Son necesarios mayores esfuerzos para atacar las causas de vulnerabilidad de la población. Si se parte del criterio que la pobreza en sí misma es un factor que hace vulnerables a las personas, es importante tener presente que más de la mitad de la población del país vive en situación de pobreza.

También es necesario considerar que a lo largo de más de una década, desde que fueron discutidas y formuladas la Ley de Desarrollo Social y la PDSP, el país ha avanzado en el abordaje conceptual de la temática. En este sentido, en la actualidad se cuenta con el Programa Nacional de Prevención y Mitigación ante Desastres 2009-2011, siendo uno de sus objetivos la unificación de criterios conceptuales y metodológicos para el abordaje del tema de prevención. Es oportuno señalar, que la PDSP es considerada como uno de los antecedentes dentro del marco de este programa.

- Retos de la PDSP en materia de comunicación social: la SCSPR ha realizado diferentes acciones en cumplimiento de la responsabilidad que le asigna la PDSP. Sin embargo, hace falta desarrollar un esfuerzo interinstitucional sistemático para lograr la incidencia que se busca con las diferentes acciones contempladas en la Política. Elaborar una Política de Comunicación Social, con estrategias para la difusión sistemática de los contenidos de la Ley de Desarrollo Social y la difusión de mensajes que tiendan al cambio de actitudes y eliminación de patrones de crianza y estereotipos con un enfoque de género, derechos humanos y multiculturalidad y el involucramiento de todas las instituciones generadoras de información y datos estadísticos vinculadas a las PDSP.

## BIBLIOGRAFIA

- Álvarez, H. y E. Schiefelbein (2007). **Informe integrado del sector educación**. Guatemala: MINEDUC; (BID, ASDI).
- Encovi (2006). **Encuesta Nacional de Condiciones de Vida**, Principales resultados. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.
- ENSMI (2002). **Principales resultados Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil**. Guatemala: MSPAS e INE.
- Fortín, et al. (2009). **Investigación Nacional sobre Competencias Básicas para la Vida -un estudio cualitativo-**. Guatemala: MINEDUC; USAID/Programa Estándares e Investigación Educativa.
- Haupt, A. y T. Kane (2004). **Population Reference Bureau's Population Handbook**. 5a. Edición. Washington.
- IGSS (2008). **Informe Anual de Labores, 2007**. Guatemala.
- INE (2004). **Estimaciones y Proyecciones de Población para el período 2000-2050**, Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.
- Ley de Desarrollo Social** (2001). Decreto No. 42-2001 del Congreso de la República de Guatemala.
- MSPAS, Asociación Guatemalteca de Mujeres Médicas, e Iniciativa de Políticas en Salud/USAID (2008). **La Política de Desarrollo Social y Población en materia de salud. Avances y retos en su implementación**. Guatemala.
- MSPAS/CNE (2009). **Informe de notificación de casos de VIH y SIDA, enero 1984-diciembre 2008**. Guatemala.
- MSPAS (2003). **Línea Basal de Mortalidad Materna para el año 2000**, informe final. Guatemala.
- MSPAS/PNS (2003). **Estudio Multicéntrico Centroamericano de Prevalencia de VIH/ITS y comportamientos en poblaciones específicas en Guatemala**, resumen de principales hallazgos. Guatemala.
- OIM (2009). **Encuesta sobre Remesas 2009, Niñez y Adolescencia**. Cuadernos de Trabajo sobre Migración No. 27. Guatemala: Organización Internacional para las Migraciones.
- OIM (2008). **Encuesta sobre Remesas 2008 y Medio Ambiente**. Cuadernos de Trabajo sobre Migración No. 26. Guatemala: Organización Internacional para las Migraciones.
- Ordóñez, D. y P. Bracamonte (2007). **El Subregistro de Nacimientos en Guatemala: Las Consecuencias**. Guatemala; (BID).
- PNERE (2009). **Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica -PNERE-. Segundo Informe de Ejecución Enero-Agosto 2009**. Guatemala.
- Roth, A. (2007). **Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación**. Ediciones Aurora. Colombia.
- Segeplan (2002). **Política de Desarrollo Social y Población**. Guatemala.
- Segeplan. **Informes Anuales de la Política de Desarrollo Social y Población, del año 2002 al 2009**. Guatemala.
- Vicepresidencia de la República de Guatemala y SECONRED (2009). **Programa Nacional de Prevención y Mitigación ante Desastres 2009-2011**. Guatemala.

## GLOSARIO DE TERMINOS ESTADISTICOS

**Bono demográfico:** es el período en donde la relación de dependencia desciende sustancialmente a medida que aumenta el peso relativo de la población en edad potencialmente productiva (de 15 a 64 años de edad) y disminuye el de las personas en edades potencialmente inactivas (menores de 15 años y mayores de 65 años).

**Categoría ocupacional:** tipo de relación de dependencia que establece la persona con los medios de producción y el empleador.

**Categoría Ocupacional:** denota la relación entre una persona económicamente activa y su empleo, es decir, indica si la persona es ( o ha sido, en el caso de estar desempleada), empleador o patrono, trabajador por cuenta propia con o sin local, empleado público o empleado privado o trabajador familiar no remunerado.

**Cesante:** comprende a todas las personas desocupadas, al momento del censo o encuesta, que han trabajado anteriormente.

**Crecimiento Natural:** es el número de nacimientos menos el de defunciones, durante un período determinado (regularmente en un año).

**Crecimiento Total Anual:** es el incremento medio anual total de una población (nacimientos menos defunciones) más el de inmigrantes y menos el de emigrantes, durante un determinado período o durante un año determinado.

**Cuenta Propia:** es la persona que trabaja de manera independiente, que no tiene empleados remunerados y que no es empleado de nadie. El trabajador por cuenta propia puede constar con la ayuda de trabajadores familiares y también trabajar solo.

**Cuenta propia con local:** Es el trabajador por cuenta propia, que para el ejercicio de su ocupación, dispone de un local en el mercado, edificio comercial, local de habitación, etc.

**Cuenta propia sin local:** es el trabajador por cuenta propia, que para el ejercicio de su ocupación, no dispone de un local y por lo tanto realiza su actividad en forma ambulante.

**Demografía:** es el estudio de las poblaciones humanas incluyendo su tamaño, composición, distribución, crecimiento y otras características sociales y económicas y de las causas y consecuencias de los cambios experimentados por esos factores.

**Densidad de población:** se expresa normalmente como el número de personas por kilómetro cuadrado de área de terreno.

**Desempleo abierto:** está constituido por las personas, que no tienen trabajo en el período de referencia censal o de la encuesta y lo buscan en forma activa.

**Desnutrición aguda o peso para talla:** desnutrición de niñas(os) menores de cinco años con peso inferior al normal para su talla.

**Desnutrición crónica o talla para la edad:** desnutrición de niñas(os) menores de cinco años con talla menor a la normal para su edad.

**Desnutrición global:** desnutrición de niñas(os) menores de cinco años con peso inferior al normal para su edad.

**Desocupados:** comprende a todas las personas de 10 años y más de edad que durante el período de referencia censal o de la encuesta, buscaron empleo o trabajo en forma activa. Los desocupados están integrados por los cesantes y los que buscan trabajo por primera vez.

**Distribución de la población:** se refiere al asentamiento y dispersión de una población.

**Edad Media:** es la edad promedio de todos los miembros de una población.

**Edad Mediana:** es la edad que divide exactamente a una población en dos grupos numéricamente iguales.

**Emigración:** es el proceso de dejar un país para adoptar residencia en otro.

**Emigración interna:** es el proceso de abandonar la subdivisión del país (departamento o municipio), para adoptar residencia habitual en otra.

**Emigrantes:** personas que salen o abandonan el área o lugar.

**Empleado privado:** es la persona que trabaja en relación de dependencia en cualquier empresa del sector privado, recibiendo remuneración en dinero o especie por su trabajo.

**Empleado Público:** es todo empleado que devenga un sueldo o salario, en cualquier dependencia estatal, ya sea del gobierno central, de las municipalidades, como de las entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas.

**Enseñanza Media (Secundaria):** es la que tiene por objeto dar instrucción general o especializada, o de ambas clases. El requisito mínimo para el ingreso de una persona a la enseñanza media, es haber aprobado la enseñanza primaria. Esta fase de educación se divide actualmente en enseñanza básica y vocacional.

**Enseñanza Pre-Primaria:** es la que tiene por objeto proporcionar estimulación temprana y facilitar el desarrollo psicomotriz del niño preparándolo para la enseñanza primaria. Sin embargo, por su importancia en algunos lugares se consideró dentro de este concepto la castellanización.

**Enseñanza Primaria:** es la que se imparte con el propósito de proporcionar los primeros elementos de la instrucción educacional (de 1° a 6° grado).

**Enseñanza Superior (Universitaria):** es la que se imparte en universidades estatales y privadas. Para el ingreso a este nivel, se exige como condición mínima haber aprobado la enseñanza media.

**Esperanza de vida al nacer:** es el promedio de años de vida que una persona, al nacer, podría esperar vivir.

**Estadísticas vitales:** datos demográficos sobre nacimientos, defunciones, defunciones fetales, casamientos y divorcios.

**Fecundidad:** relaciona el número de nacidos vivos a las mujeres.

**Fertilidad:** es la capacidad física de reproducción en una mujer, hombre o pareja para reproductor un hijo vivo.

**Inmigración:** es el proceso de ingreso de una persona o conjunto de personas a un área geográfica, diferente a la de nacimiento o residencia anterior, para establecer nueva residencia permanente.

**Inmigrantes:** personas que llegan a un área o lugar.

**Medios Alternativos:** son aquellas formas nuevas de promoción de productos, es una fuente de información independiente y que no constituye una agencia de información ni de los medios masivos de comunicación organizados como empresas. Está compuesto por periodistas que trabajan independientemente, por comunicadores individuales o de organizaciones sociales, ecologistas, culturales y políticas. Los medios que se reconocen como alternativos tienen como objetivo primordial ser un instrumento popular, una herramienta en manos de los pueblos para servir a sus intereses.

**Medios masivos de comunicación:** son los medios de comunicación recibidos simultáneamente por una gran audiencia, equivalente al concepto sociológico de masas o al concepto comunicativo de público. Comprende: la prensa escrita, radiodifusión, televisión, Internet, multimedia.

**Migración:** es el desplazamiento, con cambio de residencia habitual de personas, desde un lugar de origen o de partida a un lugar de destino o lugar de llegada y que implica atravesar los límites de una división geográfica, ya sea de un país a otro, o de un lugar a otro dentro de un mismo país.

**Migración Interna:** es el proceso de traslado de población dentro de un mismo país desde un área geográfica de origen o residencia previa, al área geográfica de destino, que implica cambio definitivo en el domicilio o lugar

de residencia habitual. Para efectos de medición de la migración, el área geográfica de referencia puede ser el municipio o departamento.

**Migración Neta:** es el efecto neto que tiene la inmigración y la emigración en la población de un área (aumento o disminución).

**Migración Neta Interna:** es el efecto neto de la inmigración y la emigración sobre la población de un departamento o municipio en un momento determinado período de tiempo, expresado como aumento o disminución de población.

**Morbilidad:** se refiere a males, enfermedades, lesiones y discapacidades dentro de una población.

**Mortalidad:** se refiere a las defunciones sucedidas dentro de una población.

**Mortalidad:** defunciones como componentes del cambio de población.

**Nacido Vivo:** es la expulsión o extracción completa del cuerpo de la madre, independientemente de la duración del embarazo, de un producto de la concepción que, después de tal separación, respira o manifiesta cualquier signo de vida, como latidos del corazón, pulsación del cordón umbilical o contracción efectiva de algún músculo sometido a la acción de la voluntad, haya o no haya sido cortado el cordón umbilical y esté o no adherida la placenta; todo producto de tal nacimiento es considerado como nacido vivo.

**Natalidad:** nacimientos como componentes del cambio de población.

**Ocupados:** comprende a todas las personas de 10 años y más de edad que durante el período de referencia del censo o encuesta se encontraban:

**Patrón:** es aquel que tiene una o más personas asalariadas a su cargo para desarrollar una actividad económica, es decir trabajadores que reciben una remuneración en dinero o en especie.

**Planificación Familiar:** actividad consciente de las parejas encaminada a regular el número y el espaciamiento de los nacimientos.

**Población económicamente activa (PEA):** son todas las personas de 10 años y más de edad que en la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica, y las personas que estaban disponibles para trabajar y hacer gestiones para encontrar un trabajo.

**Población Económicamente Activa (PEA):** es el conjunto de personas de 10 años y más de edad que durante el período de referencia censal o de la encuesta ejercieron una ocupación o la buscaban activamente. La PEA, la integran los ocupados (trabajaron y no trabajaron pero tienen trabajo) y los desocupados (buscaron trabajo pero no trabajaron antes y los que buscaron trabajo por primera vez).

**Población en edad de trabajar (PET):** son las personas de 10 años y más de edad.

**Población No Económicamente Activa:** personas de 10 años y más de edad que no teniendo ocupación no la buscaban activamente. Comprende a los estudiantes, amas de casa, pensionados o jubilados, rentistas, inválidos, etc., que durante el período de referencia no trabajaron.

**Población Ocupada:** todas las personas de 10 años y más de edad que dijeron haber trabajado por lo menos 1 hora, durante la semana de referencia.

**Población Subempleada Invisible (por ingreso):** conjunto de personas ocupadas que a pesar de trabajar un jornada normal o mayor, percibe un ingreso menor a lo establecido.

**Población subempleada visible:** todas las personas que trabajan involuntariamente menos de la jornada normal (40 horas semanales en el sector público y 48 horas semanales en el resto de sectores) y que desearían trabajar más horas.

**Pobreza extrema:** es el nivel de pobreza en que se encuentran las personas que no alcanzan a cubrir el costo de consumo mínimo de alimentos.

**Pobreza no extrema:** es el nivel en el que se clasifican a las personas que alcanzan a cubrir el costo del consumo mínimo de alimentos pero no el costo mínimo adicional calculado para otros servicios básicos.

**Pobreza Total:** es el resultado de la suma de los pobres extremos y los pobres no extremos

**Política de población:** medidas explícitas o implícitas instituidas por un gobierno para influir en el tamaño, crecimiento, distribución o composición de la población.

**Proporción:** es la relación entre un subgrupo de población y toda la población; es decir, un subgrupo de población dividido por toda la población.

**Proyección de población:** cálculos de los cambios futuros en el número de personas, sujeto a ciertas hipótesis de las tendencias futuras en la tasas de fecundidad, mortalidad y migración.

**Rama de actividad económica:** clasifica a los empleados ocupados de acuerdo con el tipo de producto o servicio que genera la empresa, negocio o institución donde trabajan en la semana de referencia.

**Razón:** es la relación entre un subgrupo de población y la población total u otro subgrupo, es decir, un subgrupo dividido por otro.

**Razón de dependencia económica:** es la razón entre la población de personas en edades potencialmente inactivas (personas menores de 15 años y mayores de 65 años de edad) y la población potencialmente activa (personas entre 15 y 64 años de edad), en una población.

**Razón de Mortalidad Materna:** es el número de mujeres que fallecen durante un año determinado a causa de complicaciones relacionadas con el embarazo o el parto por cada mil nacidos vivos en ese mismo año.

**Sector informal:** son las personas que en el período de referencia trabajaban en empresas con cinco o menos empleados.

**Tasa:** es la frecuencia de los eventos demográficos acaecidos en una población durante un determinado período de tiempo (normalmente un año) dividida entre la población "a riesgo" de sufrir el evento durante ese período de tiempo. La mayoría de las tasas se expresan por mil habitantes.

**Tasa bruta de escolaridad primaria:** porcentaje de alumnos en primaria en relación a la población de 7 a 12 años de edad.

**Tasa bruta de escolaridad secundaria:** porcentaje de alumnos en secundaria en relación a la población de 13 a 18 años de edad.

**Tasa de alfabetismo:** población de 15 años y más que sabe leer y escribir como proporción de la población de 15 años y más de edad.

**Tasa de alfabetismo en jóvenes de 15 a 24 años de edad:** población de 15 a 24 años de edad que sabe leer y escribir como proporción de la población de 15 a 24 años de edad.

**Tasa de Crecimiento Natural:** es el número de nacimientos menos el de defunciones, por cada mil habitantes, en un período determinado (generalmente en un año).

**Tasa de Crecimiento Total:** es el cociente entre el incremento medio anual total durante un determinado período o año y la población media del mismo período o año. Puede definirse también como la suma algebraica de la tasa de crecimiento natural y la tasa de migración neta.

**Tasa de deserción intra-anual:** proporción de alumnos de un determinado grado, que abandona el sistema educativo sin haber culminado el grado.

**Tasa de Emigración:** es el número de emigrantes que abandonan las áreas de donde provienen por cada 1,000 habitantes de esa área de donde provienen, durante un año determinado.

**Tasa de Incidencia:** es el número de personas que contraen una enfermedad durante un determinado período de tiempo por cada 1,000 habitantes expuestos al riesgo.

**Tasa de Inmigración:** es el número de inmigrantes que llegan a un destino por cada mil habitantes en ese destino, en un año determinado.

**Tasa de Migración Neta:** es el efecto neto que tiene la inmigración y la emigración en la población de un área, expresado como el aumento o disminución por cada mil habitantes del área durante un año determinado.

**Tasa de Mortalidad (Tasa Bruta de Mortalidad):** es el número de defunciones por cada 1,000 habitantes durante un año determinado.

**Tasa de Mortalidad en la niñez:** número de defunciones de menores de 5 años en un determinado año por cada mil nacidos vivos en dicho año.

**Tasa de Mortalidad Infantil:** es el número de niños menores de un año que fallecen por cada 1,000 nacidos vivos durante un año determinado.

**Tasa de Mortalidad neonatal:** es el número de defunciones de niños menores de 28 días en un año determinado por 1,000 nacidos vivos en ese año.

**Tasa de Mortalidad perinatal:** es el número de muertes fetales después de 28 semanas de embarazo (muertes fetales tardías) más el número de muertes de niños menores de 7 días por cada 1,000 nacidos vivos.

**Tasa de Natalidad (Tasa Bruta de Natalidad):** relaciona el número de nacimientos vivos por cada 1,000 habitantes durante un año determinado.

**Tasa de participación económica:** es la población económicamente activa (PEA) como proporción de la población en edad de trabajar (PET).

**Tasa de Prevalencia:** es el número de personas que padecen de una enfermedad determinada en un punto determinado de tiempo por cada 1,000 habitantes. Esta tasa incluye todos los casos conocidos que no han resultado en la muerte o la cura, así como casos nuevos que se estén desarrollando durante ese período específico.

**Tasa Global de Fecundidad:** es el número promedio de hijos(as) que una mujer habría tenido al final de su período reproductivo.

**Tasa Neta de Escolaridad, ciclo básico:** porcentaje de alumnos de 13 a 15 años de edad que están en básico, en relación a la población de 13 a 15 años de edad.

**Tasa Neta de Escolaridad, ciclo diversificado:** porcentaje de alumnos de 16 a 18 años de edad que están en diversificado, en relación a la población de 16 a 18 años de edad.

**Tasa Neta de Escolaridad, pre-primaria:** porcentaje de alumnos de 5 a 6 años de edad que están en pre-primaria en relación a la población de 5 a 6 años de edad.

**Tasa Neta de Escolaridad, primaria:** porcentaje de alumnos de 7 a 12 años de edad que están en primaria, en relación a la población de 7 a 12 años de edad.

**Tiempo de duplicación:** es el número de años requeridos para que la población de una zona o área se duplique, dada la tasa de crecimiento de esa población. Es el cociente entre la constante 70 y la tasa de crecimiento expresada como un porcentaje.

**Transición demográfica:** se refiere al cambio que experimentan las poblaciones de altas tasas de natalidad y mortalidad a bajas tasas de natalidad y mortalidad.

**Urbanización:** es el aumento en la proporción de una población que vive en las zonas urbanas.

## LISTADO DE SIGLAS

AGG	Asociación de Gerentes de Guatemala
AGRH	Asociación de Gerentes de Recursos Humanos
ALMG	Asociación de Lenguas Mayas de Guatemala
AMCHAM	Cámara de Comercio Americana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAIMI	Centro de Atención Integral Materno Infantil
CAM	Centro de Atención Materna
CAP	Centro de Atención Permanente
CBA	Canasta Básica de Alimentos
CBV	Canasta Básica Vital
Celade	Centro Latinoamericano de Demografía
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNB	Currículo Nacional Base
CNE	Centro Nacional de Epidemiología
CODISRA	Comisión Presidencial contra la discriminación y el racismo
Coepsida	Comité de Educadores en Prevención del Sida
Conalfa	Comité Nacional de Alfabetización
Conamigua	Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala
Conap	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
Conapo	Comisión Nacional de Población
Conasida	Comisión Nacional contra el Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida
Concyt	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Conjuve	Consejo Nacional de la Juventud
Conred	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
Convergencia	Convergencia Cívico Política de Mujeres
Digebi	Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural
Digeduca	Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa
DGM	Dirección General de Migración
DINEL	Directorio Nacional de Empresas y Locales
Diplan	Dirección de Planificación Educativa
DTP	Dirección Técnica del Presupuesto
EBI	Educación Bilingüe Intercultural
EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres
EIS	Estrategia de Educación Integral en Sexualidad
Encovi	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida

ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
ENMM	Estudio Nacional de Mortalidad Materna
ENSMI	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil
ETS	Enfermedades de Transmisión Sexual
FID	Mesa Técnica de Formación Inicial Docente
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INE	Instituto Nacional de Estadística
Intecap	Instituto de Capacitación y Productividad
Insivumeh	Instituto Nacional de Vulcanología, Meteorología e Hidrología
ITS	Infecciones de Transmisión Sexual
LDS	Ley de Desarrollo Social
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MENAMIG	Mesa Nacional para las Migraciones
Mifapro	Mi Familia Progresá
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
Mipyme	Programa Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
Nufed	Programa Núcleos Familiares Educativos para el Desarrollo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH Sida
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PADEP	Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente
PAHO	<i>Pan American Health Organization</i> (OPS Organización Panamericana de la Salud)
Pasca	Programa para fortalecer la respuesta centroamericana al VIH
PDH	Procuraduría de Derechos Humanos
PDSP	Política de Desarrollo Social y Población
PEA	Población Económicamente Activa
PEAC	Programa de Educación de Primaria Acelerada

PEC	Programa de Extensión de Cobertura
PEI	Proyecto Educativo Institucional
Pemar	Población en Mayor Riesgo
PIB	Producto Interno Bruto
PNS	Programa Nacional del Sida
PNSR	Programa Nacional de Salud Reproductiva
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
Proeduca	Proyecto Piloto de Modalidades Flexibles de Educación Secundaria
PRRD	Plan Regional para la Reducción de Desastres
PS	Puestos de Salud
PS/F	Puestos de Salud Fortalecidos
PS/FS	Puestos de Salud con horario Ampliado a fin de semana
RMM	Razón de Mortalidad Materna
SCSP	Secretaría de Comunicación de la Presidencia
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
Ramos	<i>Reproductive Age Mortality Survey</i>
Segeplan	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
Senacyt	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología
SNE	Sistema Nacional de Empleo
Seprem	Secretaría Presidencial de la Mujer
SIAS	Sistema Integral de Atención en Salud
Sicoin	Sistema de Contabilidad Integrado
Sigsa	Sistema de Información Gerencial en Salud
Sida	Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida
SINEIE	Sistema Nacional de Evaluación e Investigación Educativa
Sinit	Sistema Nacional de Información Territorial
TICG	Tarjeta de Identificación Consular Guatemalteca
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UIP	Unidad de Investigación y Planificación
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estudios Unidos para el Desarrollo Internacional
USE	Unidad de Seguimiento y Evaluación
VIGEPI	Vigilancia Epidemiológica
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana