



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala



Recomendaciones de política pública sobre desplazamiento forzado interno en Guatemala

Entre sobrevivir y perderlo todo
Desplazamiento forzado interno en Guatemala
en el contexto del COVID-19



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

EDITORIAL
**CARA
PARENS**
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR

Recomendaciones de política pública para atender las causas del desplazamiento forzado interno en Guatemala

Entre sobrevivir y perderlo todo
Un aporte al conocimiento y al debate sobre la relación
entre pandemia y el desplazamiento forzado interno



idgt
Instituto de investigación y proyección
sobre dinámicas globales y territoriales

307.2

H557 Hernández Bonilla, Sindy

Recomendaciones de política pública para atender las causas del desplazamiento forzado interno en Guatemala / Sindy Hernández Bonilla y Enrique Maldonado; editor Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales (IDGT). -

-
Universidad Rafael Landívar, Editorial Cara Parens, 2021.

30 páginas ; ilustraciones

ISBN de la edición física: 978-9929-605-93-0

ISBN de la edición digital: 978-9929-54-365-2

1. Desplazamiento forzado – Guatemala

2. Guatemala – Política social

3. Covid-19 – Guatemala – Indicadores sociales

i. Maldonado, Enrique

ii. Universidad Rafael Landívar. Instituto de Investigación y Proyección sobre

Recomendaciones de política pública para atender las causas del desplazamiento forzado interno en Guatemala

Entre sobrevivir y perderlo todo. Un aporte al conocimiento y al debate sobre la relación entre pandemia y el desplazamiento forzado interno

Primera edición: Ciudad de Guatemala, 2021

Texto: Sindy Hernández Bonilla y Enrique Maldonado



Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales (IDGT-URL)

Edición, corrección y diagramación: Luis Méndez Salinas (Catafixia Editorial)

Fotografías de portada y contraportada: Simone Dalmaso (*Plaza Pública*, Universidad Rafael Landívar)

Se permite la reproducción total o parcial de esta obra, siempre que se cite la fuente. Las opiniones expresadas e imágenes incluidas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autoras, y no necesariamente compartidas por la Universidad Rafael Landívar.

Este documento y su publicación es gracias al generoso apoyo del Programa ACTuando Juntas Jotay. El contenido del mismo es responsabilidad del IDGT- URL.

Introducción

El presente documento toma como referencia los principales resultados del proceso de investigación que concluyó con la publicación titulada: *Entre sobrevivir y perderlo todo. Un aporte al conocimiento y al debate sobre la relación entre pandemia y el desplazamiento forzado interno*, realizada durante el segundo semestre de 2020.

El estudio sigue la premisa de investigaciones realizadas en el Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales (IDGT) en relación a desplazamientos forzados dentro de Guatemala, de personas, familias e incluso comunidades que ante amenazas a la integridad de sus vidas se ven obligadas a abandonar sus hogares y territorios. Las causas son diversas, en el Diagnóstico sobre desplazamiento forzado interno elaborado por el IDGT que analiza el periodo 2010-2016, se demuestra y explican las diversas situaciones que lo generan, y que se originan en problemas históricos, subyacentes y en los problemas estructurales desatendidos que propician violencia, o favorecen las extorsiones, amenazas, la presencia del crimen organizado y la narcoactividad. También por la falta de mecanismos de prevención y políticas para vivir en un país altamente vulnerable a eventos climáticos extremos y que cada vez más es impactado por los efectos del cambio climático. Por el contrario, se favorece la expansión de actividades empresariales de gran escala. La falta de protección del Estado evidenciada en el deterioro de indicadores sociales, en la falta de acceso a la justicia, en la corrupción e impunidad y en el no reconocimiento de estos movimientos forzados, los cuales provocan marginación social y situaciones particulares de riesgo que danan aun más a las personas afectadas. Desde el IDGT se ha insistido en señalar que estos desplazamientos forzados se deben a los escasos esfuerzos del Estado guatemalteco para garantizar los derechos fundamentales en la mayoría de la población guatemalteca, negando las posibilidades de una vida digna.

Dicho esto, es importante enfatizar que, antes de la pandemia, en el país el contexto socioambiental y económico ya era crítico y que con la COVID-19 se produjo un deterioro aún mayor y acelerado de ciertos indicadores sociales, que incluso abarcó a más segmentos de la población.

Es sobre esto y sobre la base de los resultados de la publicación que trata la primera parte de este documento, posteriormente se plantean una serie de recomendaciones de política pública dirigidas a aquellas instituciones que tienen bajo su responsabilidad garantizar y atender ciertas situaciones que provocan movimientos forzados, así como a las personas afectadas.

Contenido

I. Lo que desnudó la pandemia en Guatemala, 4

Preocupación por las denuncias de corrupción, 5

La COVID-19 y su efecto catalizador en el deterioro de indicadores sociales: confinamiento, desplazamiento forzado interno y migración, 6

II. Recomendaciones de política pública, 9

1. Atender los efectos del cambio climático, 9
2. Establecer una política de empleo y salarios, 12
3. Acceso a la tierra, 16
4. Población migrante como agentes tomadores de decisión en la política económica nacional, 18
5. Lucha contra la violencia de género, 21
6. Fortalecimiento institucional, 23
7. Mejoras en la formulación, ejecución y ampliación presupuestaria, 25

Consideramos que estas recomendaciones permiten responder a esas causas estructurales y subyacentes que hoy restringen la tranquilidad y vida digna para miles de hombres y mujeres, limitan el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes guatemaltecos y con ello les trunca su futuro. Es por eso que en la portada de este *resumen ejecutivo* aparece un niño con una sonrisa en medio de la milpa y en la contraportada aquello que debería quedar atrás: el encierro, el confinamiento de la niñez desde donde ve un futuro precarizado. Para ellas y ellos, principalmente, son estas recomendaciones: para propiciarles un mejor futuro y para que sus derechos puedan materializarse en realidad y dejen de ser una promesa vacía.

I. Lo que desnudó la pandemia en Guatemala

- La COVID-19 evidenció y tuvo un efecto catalizador o acelerador del deterioro de los indicadores sociales que de por sí ya eran críticos en el país.
- Las grandes desigualdades de la sociedad guatemalteca, expresadas en el acceso a la salud, a los servicios básicos, a la alimentación, al empleo digno, a la educación gratuita, a la tierra, al agua y al saneamiento ambiental, **representan la escasa garantía de los derechos humanos fundamentales**. El saneamiento ambiental, para dar un ejemplo sobre la conexión a un sistema de drenajes, es bastante limitado en ciertos municipios de Quiché, San Marcos, Izabal, Alta Verapaz –con excepción de Cobán–, Chiquimula, el departamento de Totonicapán y Petén, ya que todos tienen como máximo un 14.3% de hogares donde el inodoro está conectado a una red de drenajes (INE, 2018). Es decir, que para las personas de estos municipios, enfrentar la pandemia por COVID-19 con **limitado acceso** al agua en la vivienda y elevados niveles de insalubridad, no solo les dificulta cumplir con los protocolos sanitarios que tanto el gobierno como la Organización Mundial de la Salud (OMS) exigen, sino que pone en riesgo a gran parte de la población del país, sobre todo en el área rural. **La pandemia develó la importancia social del agua**.
- Que son las **personas migrantes en Estados Unidos**, a través del envío de **remesas**, quienes han sostenido –y siguen sosteniendo durante la pandemia– la economía familiar y de los territorios del país. De hecho, las remesas son más importantes que las exportaciones.
- Es notoria **la escasa capacidad desarrollada** por los gobiernos (a nivel central y municipal) para promover **políticas públicas transversales de adaptación al cambio climático, de gestión del riesgo y con ello prevenir los efectos de eventos naturales y climáticos**. También el desinterés por **desagregar por sexo, edad y etnia** los indicadores de la gestión del presupuesto por resultados, aplicado a los indicadores de las entidades de la administración central y de los programas para enfrentar la pandemia por COVID-19.
- La **debilidad de las instituciones** del Estado para generar estadísticas oportunas y confia-

bles, particularmente sobre salud, nacimientos, defunciones –Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Mspas), Registro Nacional de las Personas (Renap)–; empleo –Instituto Nacional de Estadística (INE), Ministerio de Economía (Mineco)–; vivienda –Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Micivi)–; movilidad humana y migración internacional –INE, Instituto Guatemalteco de Migración (Igm)–; también para implementar y llevar los programas que permitan contener los efectos de COVID-19 a los lugares y personas más necesitadas; así como para atender adecuada y oportunamente a grupos de personas que son más vulnerables como mujeres, niñas y niños.

- La pandemia también reveló la **opacidad** en la ejecución del presupuesto y de los programas gubernamentales de asistencia para enfrentar el impacto de la pandemia por COVID-19.

Preocupación por las denuncias de corrupción

1. En medio de la emergencia de salud, diversas instituciones del Estado –como el Mspas, principal responsable de responder a la pandemia–, fueron acusadas por el Ministerio Público (MP de delitos asociados a actos de corrupción, razón por la que se destituyó al Ministro y a todos los viceministros.
2. También la Dirección General de Caminos del Micivi –entidad con las mayores responsabilidades en la atención de la emergencia y la ejecución de la reconstrucción de los daños causados por las tormentas Eta e Iota– dejó sin ejecutar Q2106.2 millones. Además, en octubre de 2020, fueron públicas las denuncias por malversación de transferencias presu-puestarias, falsificación de firmas y adjudicación de contratos a familiares del personal de dicha Dirección (Icefi, 2021b).
3. El 18 de noviembre, el Congreso de la República aprobó el presupuesto de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal 2021, que desfinanciaba los programas de atención a la desnutrición crónica, no incluía suficientes fondos para la compra de la vacuna contra la COVID-19 y ampliaba sustantivamente las asignaciones presupuestarias del Micivi y los Consejos Comunitarios de Desarrollo para la construcción de obra gris. Esto detonó diversas manifestaciones sociales que obligaron a retroceder y archivar dicho presupuesto. Esta situación llevó al presidente Alejandro Giammattei a solicitar al Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, una misión especial al país debido a que Guatemala atravesaba por una «grave situación política».

La Misión constató que la manera en la que se aprobó el presupuesto 2021 por el Congreso de la República fue la razón que detonó las protestas sociales del 21 de noviembre de 2020; sin embargo, apreció que existen múltiples reclamos e inquietudes de distintos sectores de la sociedad que van más allá de la situación coyuntural específica, y –en algunos casos– que anteceden al actual Gobierno. Por tanto, se hizo una serie de recomendaciones sobre las principales preocupaciones de la sociedad guatemalteca, entre ellas la percepción sobre corrupción e impunidad (OEA, 2021).

Además de esto, **las prioridades del Estado guatemalteco no se han dirigido precisamente a atender los aspectos sociales de su población**, y con ello ha fallado en cumplir con sus obliga-

ciones constitucionales. La niñez y la adolescencia han quedado fuera de la agenda nacional, así como la población indígena, las mujeres y las personas LGBTI. Así las cosas, y en un contexto de emergencia, no pueden más que recrudecer los indicadores sociales, favorecer la violencia, el desplazamiento forzado interno y la migración internacional.

En conclusión, la COVID-19 hizo evidentes (o desnudó), aún más, los problemas estructurales y la desatención por parte de los gobiernos, al dejar claro que las prioridades se han enfocado en sectores que lejos de contribuir al bienestar de la sociedad han ampliado la desigualdad. La incapacidad del gobierno para atender crisis como la pandemia por COVID-19 no fue por falta de presupuesto, porque aún con éste y con programas importantes para subsidiar la crisis socioeconómica provocada en cierta forma por la pandemia, no llegaron oportunamente ni tampoco alcanzaron las zonas más empobrecidas. Son los Estados fuertes los que pueden enfrentar de mejor manera crisis de magnitudes como la pandemia, y por ello es imperativo depurar y fortalecer el Estado guatemalteco.

La COVID-19 y su efecto catalizador en el deterioro de indicadores sociales: confinamiento, desplazamiento forzado interno y migración

Ante la dificultad y la falta de interés del Estado guatemalteco para atender la gravedad de los problemas sociales, económicos y ambientales que aquejan a la mayoría de la población, en el contexto de la pandemia por COVID-19 y en menos de un año (de marzo a diciembre de 2020), ciertos **indicadores sociales se deterioraron aún más**. Esto se evidencia en el incremento de la pérdida de vidas humanas; en el cierre de empresas y la pérdida de cadenas de valor; en el incremento de los niveles de desempleo; en la deserción escolar, sobre todo en el sector privado, entre otros. El anexo 1 resume las principales variables que a partir de ciertos indicadores durante el estudio mostraron un deterioro; incluye además cuáles son las poblaciones y las áreas geográficas más afectadas. A continuación se mencionan ciertas situaciones que ocurrieron durante el segundo semestre de 2020 y que desde nuestro punto de vista son sumamente preocupantes, y se documentan ampliamente en la publicación *Entre sobrevivir y perderlo todo. Un aporte al conocimiento y al debate sobre la relación entre pandemia y el desplazamiento forzado interno*.

- **La violencia en contra de niñas, niños, adolescentes y mujeres.** Si bien las denuncias sobre delitos de violencia sexual de 2019 en comparación con las de 2020 se redujeron, principalmente en marzo, probablemente se debió a las medidas de confinamiento ordenadas por el Gobierno de Guatemala, que restringían la movilidad y no permitían o no facilitaban presentar denuncias. En el caso de la violencia sexual a niñas, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif) y la Procuraduría General de la Nación (PGN) registraron que a partir de mayo de 2020 hasta octubre, mes a mes, las denuncias se incrementaban, posiblemente porque las medidas de confinamiento se habían relajado y con ello se reactivó el servicio de transporte extraurbano y urbano, y medios de transporte público en áreas rurales.

Independientemente de si hubo o no incremento de denuncias, lo cierto es que niñas, niños y adolescentes viven en contextos de violencia que ponen en riesgo su integridad y vida. Las cifras de enero a abril de 2020 indican que la PGN registró 279 denuncias de abuso sexual,

que en el segundo cuatrimestre del año la cifra casi se cuatuplicó (983). La misma tendencia se aprecia en los riesgos de violación, adolescentes embarazadas, niñas embarazadas y madres adolescentes.

- La **violencia intrafamiliar**. Durante el confinamiento de 2020 se demostró un incremento considerable en las denuncias a partir de febrero, y para junio prácticamente duplicaron las de 2019. En términos porcentuales, el aumento fue de 26%. **Las denuncias por amenazas, las extorsiones y los homicidios** registraron prácticamente el mismo comportamiento: una disminución en el primer semestre y luego, en el segundo semestre, el incremento. La reducción de las denuncias no fue producto de planes de seguridad; se considera que, más bien, guarda relación con la dificultad de movilización, como consecuencia de los protocolos impulsados por el gobierno.
- **La violencia también se manifestó en varios desalojos por conflictos agrarios y laborales** en zonas ya vulnerables frente a la situación alimentaria, de vivienda y a los riesgos de salud en tiempos de COVID-19. La mayoría de estos desalojos ocurren por el incremento del área de cultivo de la caña de azúcar, el hule y la palma aceitera. Entre 2015 y 2020, el hule aumentó el área de cultivo en 1.06%, y la palma aceitera se incrementó un 13.3%, lo que ha significado una demanda de tierra de 18,509 hectáreas adicionales a las que ya producía en 2015, teniendo en 2020 una superficie cultivada de 182,968 hectáreas. Es en este último cultivo en el que se registran más desalojos violentos de comunidades campesinas.
- **Movilidad forzada** de grupos de personas que por asuntos de sobrevivencia económica se vieron obligados a desplazarse de zonas urbanas a zonas rurales o viceversa. Como parte del estudio se hizo un ejercicio matemático para encontrar los factores que pueden explicar la **movilidad interna** entre municipios, y se encontró que son tres las variables explicativas: **1) desnutrición aguda** (como evidencia de inseguridad alimentaria), **2) población empleada en el sector agrícola** (como evidencia de salarios bajos), y **3) la pobreza** medida con el método de necesidades básicas insatisfechas (como evidencia de privación de derechos humanos básicos). Estas tres variables explican en una cuarta parte los factores que expulsan a las personas de su lugar habitual de residencia. No obstante, deben considerarse otros factores que pueden obligar el cambio de residencia y que precisamente son analizados por otras teorías de la migración, como las redes familiares, o la teoría de sistema mundo, que aboga por las causas estructurales que guardan relación con la desigualdad del ingreso, el acceso a la tierra y el racismo.

Aquí vale la pena mencionar **al sector de la economía informal**, que en 2019 –según el Banco de Guatemala– generaba el 70% de los puestos de trabajo, representaba el 22% del producto interno bruto y el 60.0% de los hogares realizan actividades económicas informales. Durante la pandemia el **sector económico guatemalteco** se vio seriamente afectado, ya que múltiples empresas del sector privado redujeron su personal y en otros casos se vieron forzadas a cerrar sus negocios. Con ello, se incrementó el desempleo, lo que propicia el incremento de la economía informal. Miles de empleados en el sector privado, por razones ajenas a ellos, no lograron beneficiarse del Programa Fondo de Protección al Empleo a cargo del Mineco, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Mintrab) y del Crédito Hipotecario Nacional (CHN), debido a que varias empresas no cumplían con todos los requisitos que exigía el gobierno. De hecho, el Sistema Informático de Gestión reportó que solamente se beneficiaron 191,110 trabajado-

res, el 68.9% de la meta vigente para finales de 2020 (de 277,500), por debajo de los 300,000 trabajadores del sector privado formal que en su momento informó el Gobierno de Guatemala.

Por su parte, los resultados del programa Bono de Apoyo al Comercio Popular fueron insuficientes para el objetivo de fondo que contemplaba apoyar al sector de la economía informal durante la pandemia, ya que si bien el programa otorgó algún beneficio a 100,000 hogares que se desempeñan en la economía informal, su impacto fue marginal ante los casi dos millones de hogares que subsisten en la informalidad (Icefi, 2021a). El incremento del desempleo también se visualizó en el riesgo de perder la vivienda por dificultades para pagar la hipoteca.

Aún en época de crisis sanitaria y de cierre de fronteras, la **migración internacional** no se detuvo. De acuerdo con el modelo desarrollado por Mexico Security Initiative at the Robert S. Strauss Center for International Security and Law, se estima que: en el año fiscal¹ 2020, el número de personas que intentaron ingresar a Estados Unidos fue de 62,507 personas; en plena pandemia, diariamente quisieron ingresar de manera irregular a los Estados Unidos 171 guatemaltecos y guatemaltecos (siete por hora). El promedio mensual de guatemaltecos detenidos en todo el período fiscal 2020 fue de 3,936, mientras que en el actual período fiscal (2021) ya es de 12,773: cada hora la Patrulla Fronteriza Estadounidense detuvo a 17 guatemaltecos (US Customs and Border Protection, 2020). En otras palabras, la tendencia del flujo de migrantes continuará creciendo de manera exponencial en los próximos meses.

El estudio también demuestra que los agricultores –particularmente del norte del país– fueron los más afectados por las tormentas, que también dañaron centros educativos y viviendas. Esta situación coloca en un nivel de mayor vulnerabilidad a las personas que antes y en el contexto de pandemia se encontraban en riesgo, y que con las tormentas Amanda, Nana, Cristóbal, Eta e Iota se vieron forzadas a desplazarse porque perdieron su vivienda y sus medios de vida (cultivos). De no ofrecer respuestas pronto a sus necesidades, seguramente se agudizará su condición en el futuro cercano.

El deterioro de la institucionalidad pública, el desempleo o la disminución de ingresos, así como los efectos de eventos climáticos y naturales, son variables que recrudecen los indicadores sociales y que pueden favorecer los niveles de violencia, de deserción escolar, de desplazamientos forzados y de migración internacional.

En este sentido, es importante afirmar que durante el estudio se logró analizar y documentar que en el contexto de la pandemia por COVID-19 se deterioraron aún más ciertos indicadores sociales que obligaron a familias, estudiantes, comunidades y personas a desplazarse. No obstante, como en estudios anteriores, no fue posible medirlo puesto que en Guatemala no existe una metodología de cuantificación, así como tampoco acciones que atiendan a las personas desplazadas ni medidas que prevengan su desplazamiento. Sin embargo, el contexto social, económico y ambiental, así como las deficiencias en la implementación de las políticas públicas, determinan que el 57.7% de la población está en alguna fase de inseguridad alimentaria, lo cual plantea escenarios propicios para el desplazamiento forzado interno y para la violencia.

El estudio documentó **los impactos colaterales en cuanto a desnutrición y deserción escolar**, lo que en un futuro inmediato puede forzar al desplazamiento interno y externo, y que redun-

¹ El año fiscal estadounidense inicia en octubre y finaliza en septiembre de cada año.

dará en una baja considerable de los pocos avances en los indicadores de pobreza y desarrollo humano. Todo ello, a pesar de que desde el Estado se establecieron importantes programas y se destinó presupuesto específico para su implementación, pero que no llegaron oportunamente y tampoco alcanzaron las zonas más empobrecidas.

II. Recomendaciones de política pública

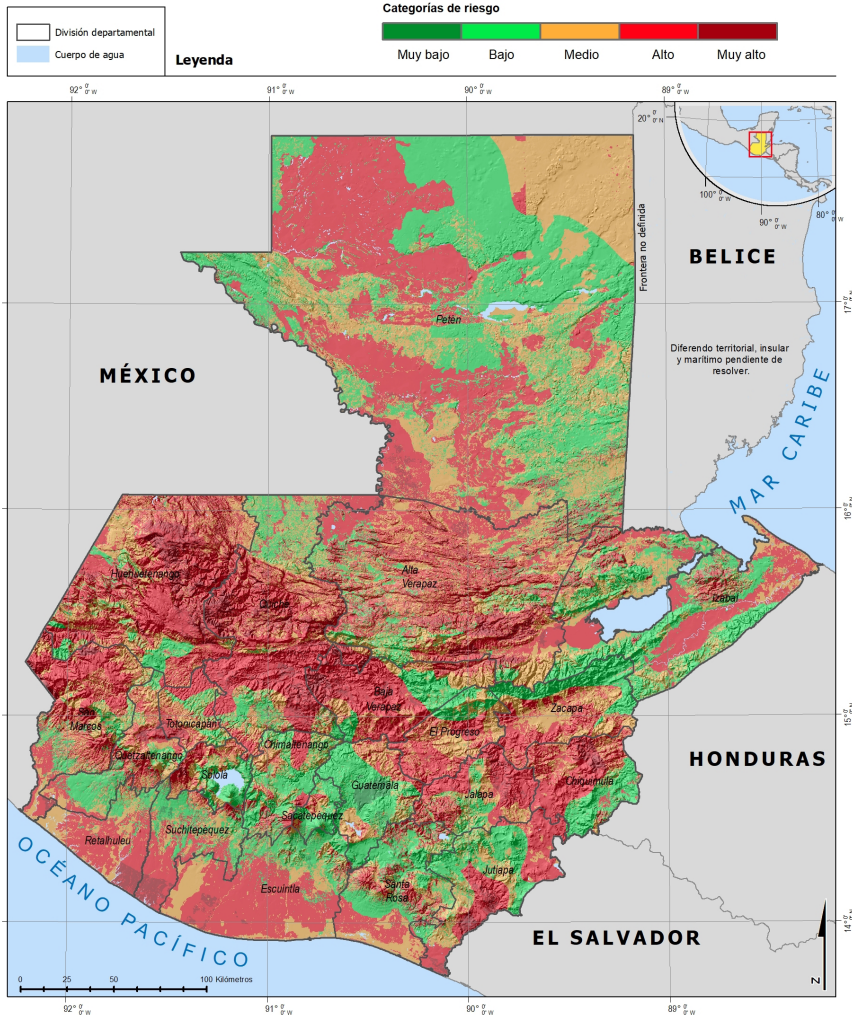
A continuación se presentan una serie de recomendaciones temáticas que toman como referencia las principales variables e indicadores que, desde nuestro punto de vista, urge atender debido a su deterioro y que, como se ha documentado, son causantes de desplazamientos forzados. Se incluyen las principales instituciones y actores responsables en el diseño e implementación de programas y proyectos, en ocasiones ya existentes, que permitan atender lo inmediato, el mediano y el largo plazo. Por supuesto, también que atiendan lo territorial, en donde el rol de los gobiernos locales es fundamental. Con el propósito de plantear recomendaciones viables, en algunos casos se hicieron entrevistas a expertos quienes ofrecieron rutas y sugerencias para abordar problemas vinculados a la micro, pequeña y mediana empresa, la generación de estadísticas y encuestas, y la violencia de género.

1. Atender los efectos del cambio climático

Es ampliamente reconocido que Guatemala es uno de los países más golpeados por los efectos del cambio climático² y es por ello que su política pública debe orientarse a la generación de la capacidad de resiliencia y de mitigar el riesgo pero también para aprender a vivir con él. Resulta esencial reconocer las áreas de riesgo del país por amenazas climáticas. En el Mapa 1 es posible notar cómo éstas, en gran medida, corresponden con los principales lugares identificados en el estudio de donde más personas se desplazan, como el sur de Petén, Alta Verapaz y el altiplano de Huehuetenango y Quiché, así como el denominado Corredor Seco.

² Al respecto se sugiere consultar la sección sobre desplazamientos tras eventos naturales y climáticos, páginas 112-132 del *Diagnóstico sobre desplazamiento forzado interno, 2010-2016* del IDGT-URL.

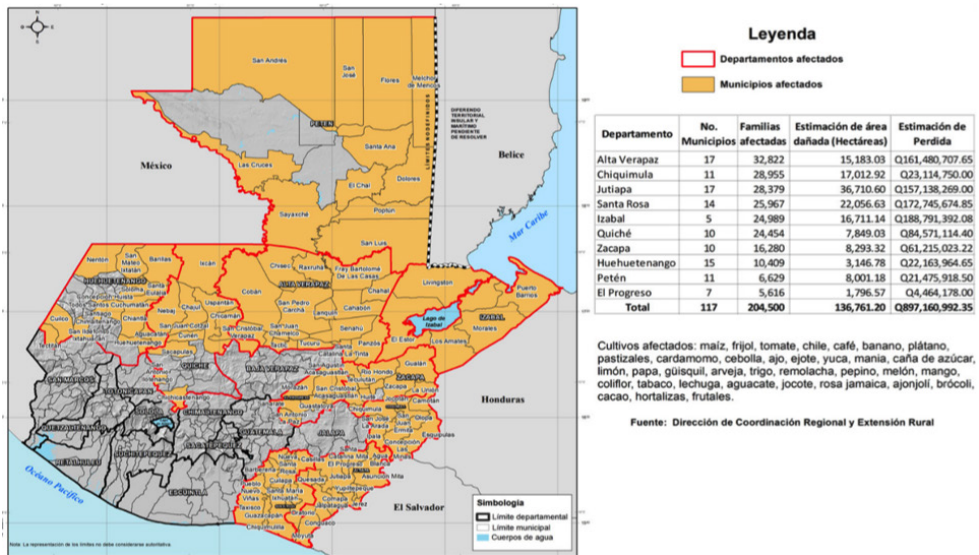
Mapa 1. Lugares de la República de Guatemala con mayor riesgo a desastres, con énfasis en amenazas climáticas



Fuente: Gerónimo Pérez y Juventino Gálvez (2020).

A nivel territorial, el Mapa 2 permite ubicar cómo el riesgo y los efectos de las tormentas Eta e Iota tuvieron una correspondencia directa en los daños en cultivos, viviendas y personas, y que según estimaciones del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) afectó a un total de 204,500 familias de 117 municipios, y la pérdida agrícola sumó Q897.1 millones.

Mapa 2. Municipios afectados por daños a cultivos agrícolas por las depresiones tropicales Eta e Iota



Fuente: Dirección de Información Geográfica y Estratégica y Gestión de Riesgos (DigeR) del MAGA.

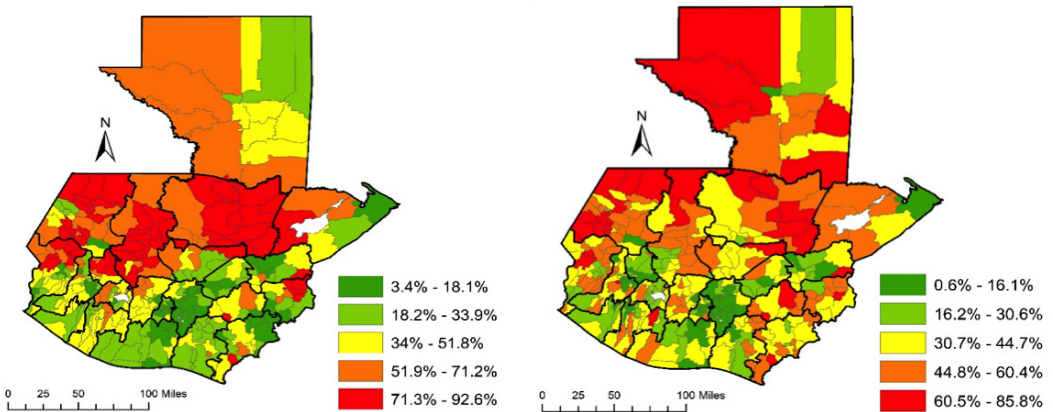
Las áreas con mayor riesgo fueron las más afectadas por dichas tormentas, por ello se **ofrece una recomendación básica**: aumentar el financiamiento público para generar capacidad de adaptación y resiliencia al cambio climático en estas zonas. Lo más grave es que estas áreas también corresponden a aquellas históricamente excluidas, con predominancia de población indígena, pobreza y con la población económicamente activa (Pea) empleada en el sector agrícola.

Otra recomendación orientada a lo que la pandemia develó, se relaciona con el acceso y conservación del recurso hídrico. **Urgen políticas públicas que pongan como eje transversal la seguridad hídrica del país**. Ya que, por ejemplo, el Mspas no tiene como prioridad la vigilancia y adaptación climática del sistema de salud, porque al menos hasta antes de COVID-19 no se había considerado la variable climática como algo fundamental en lo relativo a la morbi-mortalidad y distribución de la red de servicios.

Al respecto, es necesaria la certeza jurídica y el destino presupuestario que permita la aplicación de políticas de agua, que contemplen tecnología para la captura o aprovechamiento del agua de lluvia, técnicas de almacenamiento, reutilización y conservación del recurso hídrico, así como para la recuperación y conservación de los cuerpos de agua de Guatemala. También es urgente implementar planes de ordenamiento territorial porque permitirán la planificación hídrica a nivel nacional, regional y local, que además propiciarán la regulación del uso del suelo y dictar medidas de prevención ante el riesgo (que tiendan a aprender a vivir con él). En la misma línea, se recomienda contemplar los sistemas de abastecimiento de agua, sistemas de drenaje y energéticos, de vivienda digna y de infraestructura básica para la salud y la educación.

En la parte izquierda del Mapa 3 se puede visualizar que aquellas áreas del país con niveles de pobreza que van del 71.3% al 92.6% son aquellas en donde una mayor proporción de la Pea del municipio está empleada en el sector agrícola, rango que va del 60.5% al 85.8% (lado de-recho del mismo mapa). Sobresale en esta situación el norte y el altiplano de Huehuetenango y Quiché, la región del Polochic en Alta Verapaz e Izabal y en una relación más débil, entre ambas variables, el caso de Petén y del área Ch'orti' en Chiquimula. Algunas excepciones se ubican en la cabecera departamental de Alta Verapaz; sin embargo, por ser una ciudad altamente comercial, posee una analogía con el área metropolitana del país por el porcentaje de pobreza máximo de 18.1% y, consecuentemente, el máximo de población empleada en el sector agrícola, que es del 16.1%. En esa misma situación se ubican Puerto Barrios y Morales, en Izabal; Chimaltenango (comercial), así como la Costa Sur y el área más industrializada en el oriente, en los municipios de Río Hondo, Teculután y Zacapa, en Zacapa.

Mapa 3. Porcentaje de personas en pobreza al 2018 (izquierda), y Pea empleada en el sector agrícola 2018 (derecha)



Fuente: Elaboración propia con base en Mides y Censo 2018.

Recapitulando: las áreas de mayor riesgo son las más afectadas a efectos del cambio climático y en las que a su vez residen, particularmente, personas que trabajan en el sector agrícola y están en situación de pobreza. Si bien las causales de este nivel socioeconómico varían, el cumplimiento de la legislación en materia laboral podría contribuir en una mejora inmediata.

2. Establecer una política de empleo y salarios

Con base en las Encuestas de Empleo e Ingreso (Enei) de 2015 y 2019, se calculó el salario promedio para empleados del sector agrícola bajo las categorías ocupacionales de empleados privados y jornaleros³. En el primer caso, en 2015, los hombres devengaban un salario promedio

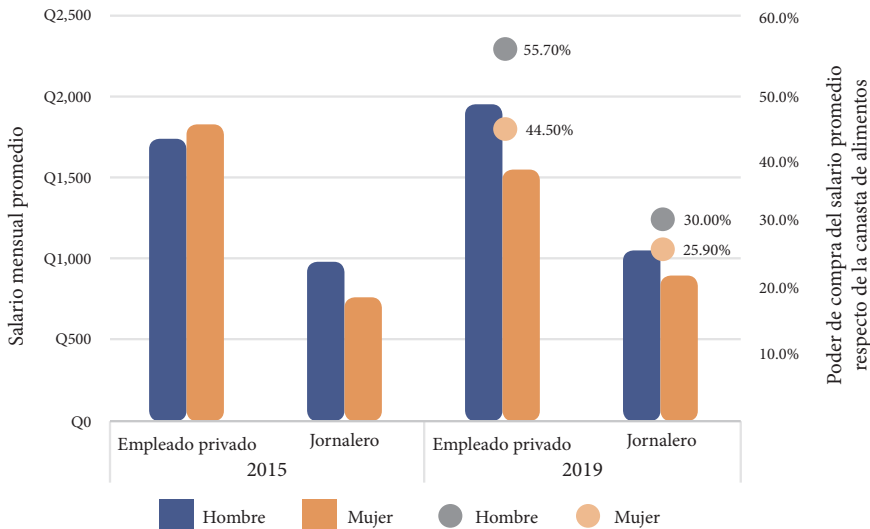
³ En 2015, el salario mínimo mensual para las actividades agrícolas correspondía a Q2,394.00, según Acuerdo Gubernativo No. 470-2014 vigente del 01-01-15 al 31/12/2015. <https://www.>

de Q1,778, mientras que las mujeres Q1,872, esta diferencia puede deberse a la estructura del muestreo. Por su parte, un jornalero hombre devengaba Q1,017, mientras una mujer Q783, es decir que, en el caso de los hombres, el ingreso de un empleado privado era 74.8% mayor al de un jornalero y en el caso de las mujeres 139%.

Para 2019, el salario promedio de un hombre contratado como empleado privado había aumentado a Q1,998, lo que supuso un incremento de 12.3% en cuatro años, es decir 3.0% por año, aún insuficiente con respecto al costo de los alimentos para una familia, el cual equivalía a Q3,585, y que para el poder adquisitivo del salario de un hombre empleado en el sector privado agrícola solo alcanzaba para un 55.7%. En otras palabras, solo podía comprar la mitad de alimentos que su familia necesita.

En el caso de las mujeres la situación es más dramática, puesto que su salario promedio era de Q1,594, para un poder de compra de la canasta básica de alimentos del 44.5%, lo que resultaba muy superior a lo que una mujer que trabajase en 2019 como jornalera pudiera comprar porque representaba únicamente el 25.9%. **Estos indicadores ponen de manifiesto que buena parte de la pobreza en el país se explica por los salarios ilegales y abrumadoramente insuficientes que paga la mayoría de empresas del sector agrícola en el país.**

Figura 1. Salario promedio en quetzales de cada año para hombre o mujer empleados en el sector agrícola como empleado privado o jornalero, así como poder de compra de éste



Fuente: elaboración propia, con base en Encuestas de ENEI 2015 y 2019, así como con el costo de la canasta básica alimentaria a diciembre de 2019.

[mintrabajo.gob.gt/images/Historia_de_Salarios_M%C3%ADnimos_Nueva.pdf](https://www.mintrabajo.gob.gt/images/Historia_de_Salarios_M%C3%ADnimos_Nueva.pdf). Mientras que, **en 2019, el salario mínimo mensual para las actividades agrícolas, sin bonificaciones, correspondía a Q2,742.37 y con bonificación a Q2,992.37, según Acuerdo gubernativo No. 242-2018 publicado en el *Diario de Centroamérica* el 28 de diciembre de 2018, que establece el nuevo salario mínimo que regiría a partir del 1 de enero de 2019.** <https://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/dgt/salario-minimo#2019>.

Esta situación sugiere acciones puntuales de carácter inmediato para las siguientes instituciones:

Ministerio de Economía (Mineco) y Comisión Nacional del Salario, adscrita al Mintrab y al Ministerio de Economía:

Trabajar de forma conjunta con el Instituto Nacional de Estadística para fortalecer en su transparencia el procedimiento de medición del índice de precios al consumidor. Incidir para que se incremente el presupuesto que permita la realización de una nueva encuesta de “ingresos y gastos familiares” que sirva de base para medición más exacta de la canasta básica vital y la canasta básica alimentaria; aportes clave para la definición de la política de salarios en el país.

Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Mintrab):

A través del programa de promoción de la formalidad del empleo, se recomienda generar acciones contundentes en contra de empresarios que no pagan el salario mínimo vigente, en particular del sector agrícola, así como regularizar la relación laboral para que las y los empleados gocen del derecho a prestaciones laborales y seguridad social (entre otros derechos).

También es necesario dar continuidad del programa de protección al empleo con enfoque a las empresas ubicadas en los departamentos del país y, en la medida de lo posible, flexibilizar las condiciones laborales puesto que en su mayoría no las cumplían los empresarios.

Procuraduría de los Derechos Humanos (Pdh):

La Defensoría de las Personas Trabajadoras debe verificar y denunciar ante las autoridades correspondientes a empresarios que incumplan con la legislación laboral, a efecto de restituir los derechos violados a las y los trabajadores; a su vez, ofrecer lineamientos de protección y promoción de los derechos laborales de las y los empleados, en particular del sector agrícola.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA):

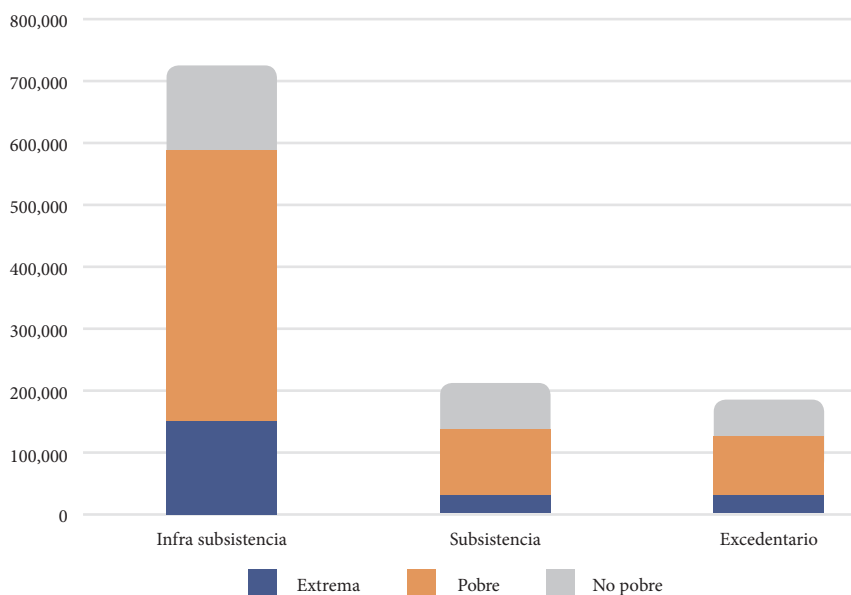
Debe rediseñar y fortalecer el programa de apoyo a la agricultura familiar, y enfocarlo de acuerdo a la tipología de agricultores del país; es decir, establecer estrategias para cada uno de ellos. Dicho programa los clasifica en:

- **Infra subsistencia:** son las familias más vulnerables, en situación de pobreza extrema, generalmente sin tierra. No producen lo suficiente para el consumo de la familia y, por eso, son obligados a trabajos temporales fuera de su parcela, con alta migración del campo a la ciudad.
- **Subsistencia:** familias vulnerables, en situación de pobreza, con limitada posesión de tierras. Producen para el autoconsumo y por necesidad de generar algún ingreso, intercambian o venden una pequeña parte de su producción localmente, y ejercen trabajos temporales para complementar sus necesidades básicas.
- **Excedentarios:** dedican parte de la cosecha al autoconsumo y el excedente a la comercia-

lización. Contribuyen prioritariamente a la disponibilidad nacional de alimentos y generación de ingresos; sin embargo, tienen limitado acceso a créditos, asistencia tecnológica e infraestructura para la productividad.

De acuerdo a estos criterios, en Guatemala –para 2017– habían 1.1 millones de agricultores, de los cuales 729 mil estaban en infra subsistencia, 212 mil en subsistencia y 184 mil eran excedentarios. Al hacer un cruce de datos con los niveles de pobreza que estableció el MAGA (2016) da como resultado que 216 mil personas se encontraban en pobreza extrema; 638 mil en situación de pobreza y no pobres había únicamente 271 mil, una cuarta parte del total.

Figura 2. Clasificación de agricultores de acuerdo con su tipología y nivel de pobreza



Fuente: FAO, con base en MAGA (2017).

Sobre esa base, se recomienda implementar subprogramas para:

- **La atención de la crisis alimentaria** (infra subsistentes), que permita responder de manera inmediata a la población rural que constantemente se ve afectada por situaciones de crisis, bien sea alimentaria, ambiental, económica u otro tipo de situaciones de emergencia que afecten su integridad personal, su derecho a la alimentación y sus medios de vida. Dado que los agricultores en infra subsistencia son los que no tienen nada y perdieron todo, ellos necesitan atender lo inmediato: alimentación, insumos agrícolas, transferencias condicionadas, entre otros. Necesitan apoyo para escalar de productores de infra subsistencia a subsistencia, hasta lograr ser excedentarios.
- **Fomento de la producción comunitaria y familiar** (subsistentes): ampliar y distribuir de mejor manera los servicios de los extensionistas Centros de Aprendizaje para el Desarrollo

Rural (Cader), e incrementar el apoyo a la mujer agricultora. Ello permitirá mejorar las capacidades de los y las agricultoras familiares, así como las condiciones para producir alimentos, tanto a nivel de su parcela como en conjunto con otros miembros de su comunidad, o de otros agricultores familiares en una situación similar.

- **Producción y comercialización de productos agropecuarios** (excedentarios): apoyar a agricultores excedentarios que ya están vinculados con el mercado, pero que necesitan incrementar su potencialidad para aprovechar nuevas y mejores oportunidades para abastecer de forma más eficiente el mercado interno, y para generar nuevas opciones de empleo rural dentro de las comunidades.

3. Acceso a la tierra

En Guatemala, el problema de acceso a la tierra es un tema histórico. De hecho, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) lo documenta como un problema latente, puesto que “existe una alta concentración de la tenencia de la tierra: 1.86% de la población posee 56.59% de la tierra cultivable” (2021, par.5). Por su parte, el Sistema de Naciones Unidas en Guatemala (Snu, 2019) lo reconoce como una causa estructural del desafío del desarrollo económico excluyente que limita el acceso a medios de producción, inversiones, crecimiento económico inclusivo y trabajo decente, afectando especialmente a las personas en situación de exclusión o vulnerabilidad.

Dicha aseveración también ha sido documentada por Internal Displacement Monitoring Centre (2008), quienes reafirman que la concentración en el acceso a la tierra es una causa estructural del desplazamiento forzado interno, puesto que el 96.0% de los productores agrícolas son propietarios únicamente del 20.0% de la tierra cultivable en el país.

La relación entre pobreza y concentración de la tierra fue estudiada por J. R. Martínez (2002) quien encontró que el índice de Gini para 1998 era de 0.87⁴, valor que en la región norte del país ascendía hasta 0.918, donde a su vez el 83.5% de los hogares era pobre y de éstos el 35.3% extremadamente pobre. Esa dinámica se repite en el resto de regiones del país, en donde la pobreza y la desigualdad en el acceso a la tierra están correlacionadas.

Con base en estos fundamentos se recomienda:

- Que el **Fondo de Tierras** incremente los créditos otorgados a mujeres agricultoras, puesto que al revisar las estadísticas de 1998 a 2014 únicamente el 10.7% del total de beneficiarios fueron mujeres. Este incremento va en concordancia con lo recomendado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (Cedaw): “ampliar y facilitar el acceso de las mujeres rurales e indígenas a la propiedad de la tierra, y la representación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones relativas al uso de la tierra y la planificación del desarrollo” (2017, p.2).
- En ese mismo sentido, independientemente de la institución, es necesario desarrollar mecanismos de acceso a más y mejores créditos para las mujeres, que consideren situaciones

⁴ Este valor es el único disponible.

de analfabetismo, monolingüismo y ambos (entre otras opciones podría realizarse a través del sector de Cooperativas). De esta manera, se logrará una mejor comunicación. Es decir, que se considere el idioma materno, la diversidad lingüística y los entornos rurales del país.

- En atención al **Acuerdo Gubernativo 97-2020** que significó la derogatoria del Acuerdo Gubernativo 136-2002 que creaba la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), y en atención al artículo tercero del primer acuerdo citado, el cual **delega en la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan)** toda la información histórica de la SAA, se le solicita hacer públicos los procedimientos para la resolución de los conflictos agrarios pendientes de solventarse hasta cuando fue derogada la SAA. No está demás indicar que Segeplan es la entidad responsable de comunicar a las comunidades el tiempo y forma de resolución de dichos conflictos, así como de atender otros que puedan surgir.
- En 2014, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Cdesc) expresó su preocupación porque el Estado no disponía de un mecanismo legal efectivo para reconocer el derecho de los pueblos indígenas como tales a obtener títulos colectivos de propiedad sobre tierras. En tal sentido, siendo la **certeza jurídica una de las líneas de acción de la política económica del actual gobierno**, se recomienda que se pueda avanzar en esa dirección en favor los pueblos indígenas de Guatemala.
- En 2018, el Relator Especial sobre Derechos de los Pueblos Indígenas expresó su preocupación porque hasta 2016 el **Fondo de Tierras** había atendido a 13,162 familias de las 800,000 que demandan acceso a la tierra; esto significa que debe existir la prioridad política por dotar de más recursos a esta entidad del Estado, a efecto de que pueda ampliar su cobertura (Acnudh, 2018).
- La **Defensoría de los Pueblos Indígenas de la Pdh** debe aumentar su capacidad de atención, documentación y generación de soluciones a los pueblos indígenas que se han visto afectados por desalojos, contaminaciones y desvío de ríos.
- Las **entidades de sociedad civil y los partidos políticos** deben involucrarse más y propiciar una mayor participación de los pueblos indígenas en los cargos de elección popular, sobre todo para legislar en favor de sus intereses. Para evitar casos como los de las municipalidades de Sayaxché y Poptún en Petén, o Camotán en Chiquimula, que se negaron a inscribir la propiedad comunal de la tierra por parte de los pueblos indígenas. Una mayor participación de éstos en los diferentes espacios de la vida política puede evitar estas arbitrariedades.
- Realizar o actualizar estudios sobre la dinámica política, en particular de la conflictividad por el acceso y la tenencia de la tierra.
- **Retomar el contenido e institucionalidad del Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria**, restituyendo la rectoría de la política agraria de la SAA, la oficina de resolución de conflictos y los procesos de regularización de la tierra en la zona norte del país, tomando en cuenta los derechos históricos a la tierra, como lo establece el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, parte fundamental de los Acuerdos de Paz.
- Se reconoce que buena parte de la conflictividad agraria ocurre por el crimen organizado y el narcotráfico. Al respecto, **se recomienda que las políticas de seguridad y combate**

al crimen organizado tengan enfoques integrales y holísticos, que no se limiten únicamente a la represión violenta de las actividades ilícitas si no que tomen en cuenta todos sus efectos económicos y sociales, incluyendo el desplazamiento forzado interno. Este es un **desafío particularmente considerable para entidades como el Viceministerio de Gobernación y la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia –dependencias del Ministerio de Gobernación– y la Dirección de Análisis Criminal (Dac) del MP**

- **Con apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)** conducir procesos de diálogo y consulta en territorio a efecto de producir acuerdos con los pueblos indígenas, así como la garantía de sus derechos de acceso, disponibilidad y uso de la tierra. Para ello es necesario que en dichos procesos de diálogo participen, al menos, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, la Defensoría de la Mujer Indígena y la Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo Contra los Pueblos Indígenas.

4. Población migrante como agentes tomadores de decisión en la política económica nacional

De lo anterior se deduce la variable de la exclusión, la cual tiene como rostro a las y los guatemaltecos que han emigrado a los Estados Unidos y cuyos vínculos familiares en el país hacen que su envío de remesas sea considerable para la economía guatemalteca. Es a partir de ello que se hace el siguiente análisis comparativo entre 2013 y 2020, que demuestra –por ejemplo– que en 2013 el monto de remesas ascendía a Q40,120.6 millones, mientras que en 2020 fue de Q87,573.2 millones, 40.0% superior al total de impuestos pagados en el país solo en 2020, y equivalente al 98.0% del valor de las exportaciones.

Además, se encontró que por cada dólar de inversión extranjera directa que entra a Guatemala, los migrantes aportan quince dólares⁵; es así como las remesas familiares pasaron de representar el 9.6% del producto interno bruto (PIB) en 2013 al 14.6% en 2020. En otras palabras, en 2020, **el agente económico más importante en la economía fueron las y los migrantes, que han llegado a constituirse en un pilar para la economía guatemalteca**. En la siguiente tabla se puede comparar el aporte de los migrantes a la economía guatemalteca con otros sectores como el turismo y las exportaciones. Por su parte el Mapa 4 ubica geográficamente y porcentualmente los lugares que reciben más remesas.

⁵ Esos quince dólares son con cifras de la IED a septiembre de 2020. Si la comparación se hace con año completo, por ejemplo 2019, la relación es igual de alta: por cada dólar de IED en 2019 vinieron al país 10.5 dólares de remesas.

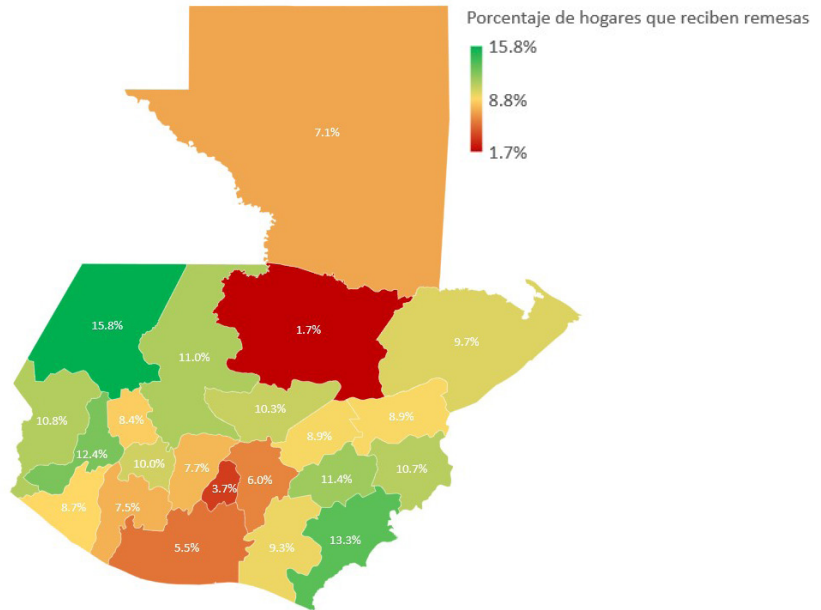
Para atender las causas del desplazamiento forzado interno en Guatemala

Tabla 1. Variables que visibilizan el aporte de los migrantes a la economía guatemalteca (en millones de quetzales)

Variable	2013	2020
Ingresos tributarios brutos	48,485.5	62,466.2
Ingresos turismo	8,016.8	1,634.8
Exportaciones FOB	78,782.8	89,160.6
Inversión extranjera directa	11,625.5	5,624.4
Remesas	40,120.6	87,573.2
Remesas / Ingresos tributarios	0.83	1.40
Remesas / Ingresos turismo	5.00	53.57
Remesas / Exportaciones	0.51	0.98
Remesas / Inversión extranjera directa	3.45	15.57
Remesas / PIB	9.6%	14.6%
Producto interno bruto	416,383.2	597,898.4

Fuente: elaboración propia, con base en Banco de Guatemala y SAT.

Mapa 4. Porcentaje de hogares que reciben remesas por departamento



Fuente: elaboración propia, con base en Censo 2018.

Las relaciones anteriormente descritas sugieren que la comunidad de migrantes en el exterior y quienes reciben remesas deberían participar en la toma de decisiones económicas del país y no ser únicamente agentes pasivos del desarrollo (beneficiarios de programas sociales). Al asumir un papel más activo, las y los guatemaltecos en el exterior, conocidos como migrantes, se concebirán no únicamente como financistas del consumo nacional, sino como accionistas del crecimiento y desarrollo económico nacional. Es bajo esa perspectiva que se recomienda:

- **Promover cambios en las políticas públicas que reconozcan la contribución y el valor macro y microeconómico de los migrantes** a través de las remesas. La definición de las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y crediticia, en adelante, debería efectuarse tomando en cuenta esta contribución.
- **Modificar la Ley de Bancos de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar**, a efecto que puedan disponer de una línea de crédito para atender a familias receptoras de remesas y adquieran o amplíen su vivienda, sobre todo en departamentos en donde el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda sea mayor.

Al respecto es urgente la aplicación de la Ley de vivienda, Decreto 09-2012 y su reglamento (Acuerdo gubernativo 312-2012) que busca articular políticas de ordenamiento territorial, planificación urbana y protección ambiental, así como “garantizar el derecho a una vida digna, adecuada y saludable, como derecho humano fundamental, cuyo ejercicio el Estado debe garantizar” (artículo 2, inciso a). El cumplimiento de esta Ley permitirá implementar las actualizaciones contempladas en la Política de Vivienda y Asentamientos Humanos (2019-2032). La política es un instrumento estratégico para mejorar la economía nacional, y también permitirá enfrentar los impactos de COVID-19, dado que se estima que al implementar la construcción de vivienda social, “se generará más de 250 mil empleos directos (30 mil empleos por año) y se beneficiarán 635 mil familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema” (Conavi, 2019, p. 132).

La actualización de la Política de Vivienda contempla tres ejes de acción que permitirán financiar su implementación: 1) acciones legislativas: se propone la entrada en vigencia de los acuerdos gubernativos pendientes que permitirían capitalizar los programas, 2) la reformulación de impuestos que aporten al mismo fin (Ley del Impuesto Específico a la distribución de Cemento), 3) el establecimiento de tres programas que fomenten: ahorro familiar para la vivienda, la implementación del Fondo de Garantías, la gestión de remesas para el desarrollo de vivienda y la gestión de financiamientos estatales, multilaterales y privados (Paredes, s.f).

- A los bancos con participación accionaria estatal, como el Banco de Desarrollo Rural (Banrural) y el Crédito Hipotecario Nacional (CHN), se recomienda **crear programas de inversión de crédito blando y proveer apoyo técnico para generar cambios productivos, tecnológicos y mercados de sus iniciativas de inversión en territorios de origen y con vinculación en el destino**. Además, reducir los costos asociados al envío de remesas.
- **Reformar la Ley del IVA**, sobre todo en lo relativo al IVA-Paz, a efecto que una proporción se destine al financiamiento de los servicios de desarrollo empresarial que brinda el Viceministerio de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Mineco y con ello se pueda

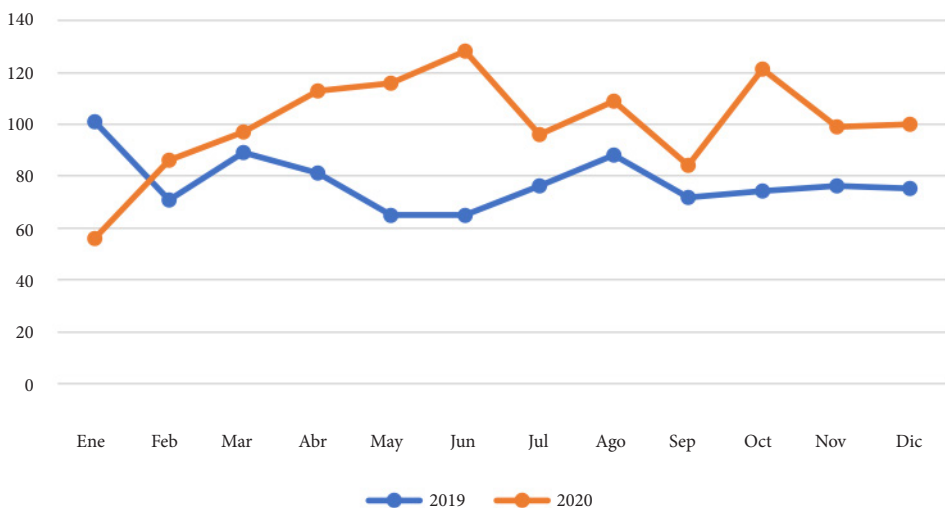
atender a las personas retornadas o familiares de migrantes, promover capacitaciones y asesoría empresarial.

- **Modificar el estatuto del Fideicomiso de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Mipyme) en el Mineco**, a efecto de que una proporción de los servicios financieros se destine a las personas retornadas o familiares de migrantes.
- **Viceministerio de la Mipyme debe apoyar el fortalecimiento y ampliación de los Centros de Desarrollo Empresarial**, particularmente en los departamentos con más familiares receptores de remesas, a efecto de que los emprendimientos que existan puedan tener sostenibilidad y crecimiento económico.

5. Lucha contra la violencia de género

De acuerdo con cifras reportadas por la Policía Nacional Civil (PNC), en 2020 el número de homicidios de mujeres y femicidios disminuyó respecto a 2019. También de acuerdo con cifras reportadas por el Inacif disminuyó el número de necropsias asociadas a violencia contra la mujer. Por su parte, el MP reportó que en 2019 y 2020 las denuncias por femicidio se redujeron de 701 a 455. Si bien esto podría considerarse como una reducción en la violencia contra este grupo poblacional, debe tomarse en cuenta la observación de la Asociación Diálogos, en cuanto a que “el subregistro aumentó a causa de las restricciones de movilidad por la pandemia por COVID-19, pero es una hipótesis bastante plausible, dada la evidencia en otros países con mejor calidad en los registros. Datos preliminares de las denuncias atendidas por la PNC parecían indicar un aumento respecto a cada mes del año previo, excepto enero, como se muestra en la siguiente Figura” (2021, par.2).

Figura 3. Denuncias de violencia intrafamiliar por mes, 2019-2020



Fuente: Asociación Diálogos, con base en datos de la PNC.

En atención a esta problemática se recomienda:

- Al **Ministerio de Gobernación**: institucionalizar la realización de encuestas anuales de victimización, lo que significa coordinar con el Sistema Estadístico Nacional (Sen) para disponer de elementos etarios y territoriales como herramienta que permita prevenir la violencia intrafamiliar y del desplazamiento forzado interno.
- Es preciso también que las niñas, niños, adolescentes y sobre todo mujeres y personas LGBTI puedan conocer sus derechos tanto físicos como económicos y sociales, sobre todo en el sistema educativo formal y no formal, donde forman un papel importante las organizaciones de sociedad civil, las Iglesias y la cooperación internacional. Al respecto, se recomienda a las unidades de comunicación el diseño adecuado y pertinente de **campañas de sensibilización, prevención de la violencia y de divulgación de dichos derechos**.
- Es imperativo que el eje **“Cultura de paz” del Currículo Nacional Base (Cnb)**, a través del curso de formación ciudadana, pueda ser reforzado, ampliado y entregado en los idiomas nacionales, a efecto de que las guías de estudio que con motivo de la pandemia el Mineduc distribuye dentro de las diferentes escuelas del país coadyuven de mejor manera a que las niñas, niños y adolescentes cuestionen la violencia.
- Propiciar en los órganos jurisdiccionales un sistema de protección especial para garantizar el bienestar, sobre todo de las niñas y adolescentes, las cuales deben de tener restitución en sus derechos. Para tales fines, se insta al Congreso de la República a **retomar la discusión de la iniciativa de Ley 5285, “Sistema de Protección Integral de Niñez y Adolescencia”**, y en sus enmiendas, en el apartado de políticas sociales básicas, fundamentar mejor a efecto, que en la práctica, en el largo plazo, la protección especial se requiera menos en el país.
- **Ampliar la atención primaria a las víctimas**. Esto debe suceder bajo la responsabilidad del Instituto de Atención a la Víctima, pero a efecto de tener una mayor cobertura esta entidad debe contar con mayor asignación presupuestaria, así como contratar recurso humano que a nivel universitario cuente con formación en derechos humanos para que pueda atender de forma inmediata a sus beneficiarios. Al respecto, es importante que instituciones como la Pdh, la PNC, el Inacif y el INE, tomen el ejemplo del MP de incluir el campo de las personas LGBTI en la recepción de denuncias (en el caso de las que reciben), así como en las estadísticas, y tomen en cuenta las necesidades específicas de atención y protección.
- Siempre en el ámbito de la atención primaria a la víctima, **generar espacios de incidencia política para la sostenibilidad del financiamiento público a los Centros de Apoyo Integral para Mujeres Sobrevivientes de Violencia (Caimus)**, puesto que al 17 de noviembre de 2020 se reportó⁶ que desde 2019 no habían recibido aporte alguno del Estado y no es sino hasta el 25 de febrero de 2021⁷ cuando el Mingob se comprometió a adjudicar los fondos para su adecuado funcionamiento; no obstante, esto no es garantía alguna, por lo que debe establecerse en la estrategia de financiamiento público para 2022.

⁶ Con base en *Ruda*, disponible en: <https://rudagt.org/sin-presupuesto-para-las-sobrevivientes-de-violencia/>

⁷ Con base en *Diario Oficial*, disponible en: <https://dca.gob.gt/noticias-guatemala-diario-centro-america/mingob-adjudica-fondos-para-la-marcha-de-los-caimus/>

- Por último, para **la prevención y disminución de la violencia intrafamiliar se recomienda a los gobiernos locales**, a las organizaciones de sociedad civil, al Mingob, a la Pdh y al Mineduc acompañar a las Comisiones de la Mujer y de la Niñez y Adolescencia en ejercicios de sensibilización donde su trabajo sea insuficiente. Por su parte, aquellas comisiones que ya posean estrategia de acción (pero que no la implementan) deben tener acompañamiento técnico para lograr dicho objetivo. Las Comisiones con estrategia y en marcha deberán fortalecerse en temas de seguimiento y evaluación.

6. Fortalecimiento institucional

Es imperativo el fortalecimiento institucional (INE, MP Mineduc y Pdh) para generar sistemas y estadísticas sobre el desplazamiento forzado interno, que sean confiables y eficientes en los resultados. Solo así se puede establecer y brindar un abordaje adecuado a la problemática que pone en riesgo la vida de la población guatemalteca que se ve obligada a desplazarse dentro del país así como también a emigrar de forma irregular.

La debilidad institucional favorece y profundiza el desplazamiento forzado interno. En Guatemala, el Sistema Estadístico Nacional (Sen) no dispone de una metodología para su estudio y medición, y es hasta la XIX reunión ordinaria de la Comisión Centroamericana de Estadística del Sica (Centrpestad), celebrada en 2019, cuando los Estados de la región acordaron cooperar y apoyar diversos programas en torno a la población migrante objeto de desplazamiento que se ha visto forzada a dejar sus comunidades de origen, y también cuando el Estado de Guatemala adquiere compromisos en esa materia⁸. No obstante, si bien la pandemia por COVID-19 puede limitar la implementación y la consecución de los compromisos, debe recordársele al Instituto Nacional de Estadística (INE) que coordine, a través del Sen, la inclusión de un módulo sobre desplazamiento forzado interno en la encuesta próxima a elaborar.

No obstante, es necesario reconocer las limitaciones institucionales y presupuestarias del INE, razón por la cual se invita a la cooperación internacional y Agencias de Naciones Unidas a apoyar este esfuerzo, sin olvidar que el Estado de Guatemala ya se ha comprometido a cumplir con base en las lecciones aprendidas de las experiencias en Honduras y El Salvador en 2018. Esto implica para el INE de Guatemala:

- Elaborar un estado del arte sobre estadísticas oficiales de desplazados internos.
- Esclarecer marcos legales y definiciones sobre la temática.
- Definir la noción de **desplazados internos** para el contexto guatemalteco y de la región centroamericana, para los propósitos de medición estadística.

⁸ Valga la salvedad que en dicha reunión el Estado de Guatemala adquirió los siguientes compromisos como miembro de Centroestad: i) en vincularse y participar con el Grupo de Expertos sobre Estadísticas de Refugiados y Desplazados Internos (Egris), ii) aceptó que Honduras con su experiencia de medición en 2018 pueda ser representante de Centroamérica ante el Egris, iii) elaborar un plan de trabajo para operativizar las recomendaciones del Egris, iv) incluir un módulo sobre desplazamiento forzado dentro del SI-ESTAD.

- Discutir métodos para la medición de la cantidad de personas desplazadas internas.
- Plantear recomendaciones sobre la coordinación de sistemas estadísticos a nivel nacional e internacional. E incluso considerar si es posible estandarizar sistemas estadísticos de medición utilizados en otros países.
- Dictar recomendaciones hacia la construcción de un marco estadístico de personas desplazadas internas.

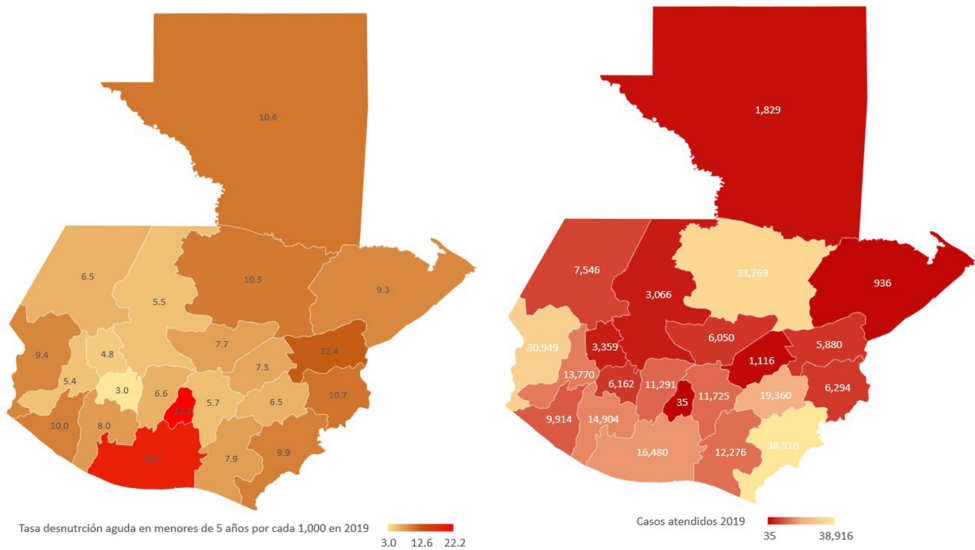
Si bien es importante, y muchos sectores –especialmente del ámbito internacional– tienen particular interés en medir el desplazamiento forzado interno, para lograr su operativización con mayor agilidad debería incluirse en las prioridades nacionales que estableció Segeplan como parte de la vinculación del Plan Nacional de Desarrollo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y con la Política General de Gobierno. Vale aclarar que el desplazamiento forzado interno no aparece como una prioridad nacional, más bien aparece registrada en el compromiso de migración y vinculado a la meta nacional de inclusión. Es decir, se considera que como parte de la ampliación de la protección social el desplazamiento forzado interno podrá disminuirse en el país, y no se registra una meta o acción concreta para ese desafío dentro de las prioridades nacionales.

La medición y programación no pueden generar impactos positivos en la población si previamente no existe una adecuada coordinación institucional entre y dentro de cada entidad del Estado. Por ejemplo, se sabe que una de las causas del desplazamiento forzado interno es el incremento de la inseguridad alimentaria, que debe atender el MAGA y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesan), entre otras instituciones; sin embargo, en el caso del MAGA, el Programa de Agricultura Familiar, a través de la entrega de alimentos, debe coordinar con la Sesan a efecto de llevar su valor público en donde existan más casos de desnutrición aguda.

Los resultados de 2019 indican que se llevaron más alimentos a lugares con menor tasa de desnutrición aguda en menores de 5 años. La mayoría de entregas se centró sobre todo en departamentos como Jutiapa, San Marcos y Alta Verapaz, que si bien en la totalidad de casos de niñas y niños con este flagelo representan una cuarta parte del total del país, al establecer las tasas, resulta que hay departamentos más afectados a los cuales se llevó menos ayuda y entrega de alimentos. Tales casos fueron Escuintla y Sacatepéquez, en donde 19 y 22 de cada 1,000 niñas y niños experimentaban desnutrición aguda, y en el caso del primero se benefició con entrega de alimentos a 16,480 personas, mientras que únicamente a 35 en el segundo; por el contrario, en Alta Verapaz, San Marcos y Jutiapa en promedio se benefició con alimentos a 34,535 personas.

Para atender las causas del desplazamiento forzado interno en Guatemala

Mapa 5. Tasa de desnutrición aguda en menores de 5 años al 2019 (izquierda) y cantidad de beneficiarios del Programa de Agricultura Familiar del MAGAcon entrega de alimentos (derecha)



Fuente: elaboración propia, con base en portal de transparencia del MAGA, Siisan e INE.

Para este caso, la recomendación se orienta a la Sesan, que cuenta con buenos sistemas de información; sin embargo, deben servir de base para la toma de decisiones del MAGA y otras entidades que atiendan la inseguridad alimentaria.

A nivel de la administración departamental y municipal, **los gobiernos locales deben hacer esfuerzos considerables en cuanto a fortalecer las Direcciones de Planificación**, para identificar las causas y formas del desplazamiento forzado interno en sus localidades. Esto permitirá considerar dentro de sus programas operativos y presupuestos, acciones puntuales que busquen evitar los desplazamientos forzados y atender a la población desplazada –que llegue a su municipio o que se vaya de él–. De igual manera, en este ejercicio de planificación los gobiernos locales deberán coordinar esfuerzos con el gobierno central para atender retos cuya magnitud fuese inmanejable para ellos.

7. Mejoras en la formulación, ejecución y ampliación presupuestaria

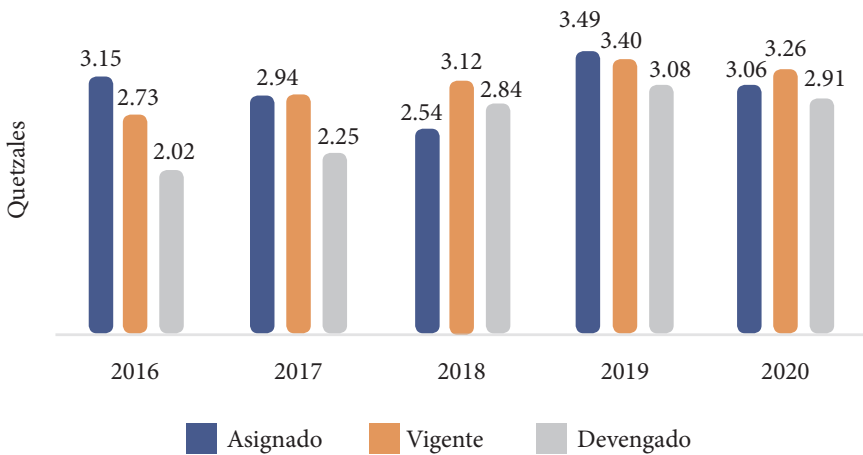
Las recomendaciones que se han dado en el ámbito del fortalecimiento institucional estarían incompletas si no se aborda el **presupuesto público**. En vista de que no existe una medición del gasto público asociado con temas de movilidad humana, migración humana y de desplazamiento forzado interno, se utiliza como aproximación de la respuesta del Estado a esta situación, el gasto público destinado a la seguridad alimentaria obtenido del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín), encontrándose que durante su primer año de gobierno, la actual admi-

nistración en términos per cápita diarios lo redujo de Q3.08 en 2019 a Q2.91 en 2020; año en el que tuvo un techo de hasta Q3.26 pero únicamente pudo ejecutar el 89.6% de los fondos.

Estos resultados colocan a la actual administración gubernamental como la primera que reduce el gasto público en seguridad alimentaria como porcentaje del gasto de Gobierno General, de 4.40% en 2019 a 3.67% en 2020 (casi un punto porcentual), y como porcentaje del PIB lo redujo de 0.848% en 2019 a 0.788% en 2020.

De igual manera es de reconocer que a inicios de 2020, la actual administración gubernamental recibió una asignación presupuestaria para seguridad alimentaria de Q4,954.3 millones y que derivado de múltiples modificaciones al presupuesto ese monto aumentó hasta Q5,268.4 millones, convirtiéndose esta cifra en el presupuesto devengado, inferior a lo registrado en 2019 por Q258.4 millones. De igual manera, de ese monto devengado solamente se ejecutaron Q4,712.9 millones, lo que significó que la niñez dejó de percibir bienes y servicios valorados en Q292.5 millones durante 2020.

Figura 4. Presupuesto para seguridad alimentaria por cada niña o niño menor de 5 años y atendidos con alimentación escolar



Fuente: elaboración propia, con base en SICOIN de gobierno central y entidades descentralizadas, así como INE.

De aquí se desprenden una serie de recomendaciones:

- Luego de que el Minfin reciba los presupuestos institucionales (15 de julio), la Dirección Técnica del Presupuesto debe hacer las correcciones necesarias en el presupuesto recomendado a efecto de que se dirijan fondos para atender al menos las causas inmediatas del desplazamiento forzado interno. De igual manera, se debe hacer hincapié en la necesidad de inversión presupuestaria a nivel municipal destinada a propiciar condiciones de empleo y que genere condiciones económicas a la población. Este componente debe ir paralelo al fortalecimiento de capacidades de las municipalidades, dada su escasa capacidad de ge-

nerar e implementar políticas públicas de desarrollo, tal como lo sustentó el estudio. Solo con compromisos serios y de control en la fiscalización de las municipalidades se evita impunidad y corrupción y se puede transformar la situación de la población desplazada o la migración irregular.

- Si bien atender a la población desplazada de manera forzada –o que es vulnerable a esta situación– requiere de mayores recursos públicos para confrontar sus causas inmediatas o subyacentes, este flujo financiero debe estar acompañado con criterios de control y transparencia en el gasto público a efecto de darle seguimiento y evaluación en materia de sostenibilidad, equidad y suficiencia.
- De igual manera, no todo se debe quedar únicamente en planificación o aprobación, sino en capacidad de ejecución de las instituciones públicas, ello implica que el Minfin apoye a las unidades ejecutoras de las diferentes entidades estatales a utilizar la Ley de Compras y Contrataciones del Estado, a efecto de agilizar el gasto público y de esa manera garantizar que las tasas de ejecución no sean bajas.

III. Bibliografía

- ACNUDH. (2018). *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Guatemala*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Asociación Diálogos. (2021, febrero 5). *Guatemala: violencia contra las mujeres, 2019 vs 2020*. <https://www.dialogos.org.gt/blog/guatemala-violencia-contra-las-mujeres-2019-vs-2020>
- Banco de Guatemala. http://www.banguat.gob.gt/webform/consulta_nuestra_informacion
- Congreso de la República de Guatemala. *Decreto 09-2012. Ley de Vivienda*. Guatemala.
- Figueroa, W. (2021, marzo 1). Dirección de Censos y Encuestas del Instituto Nacional de Estadística. (E. Maldonado, entrevistador).
- Gómez, F. (2021, febrero 25). ExSubdirector del Instituto Nacional de Estadística (INE). (E. Maldonado, entrevistador).
- Internal Displacement Monitoring Centre. (2008). *Guatemala: 12 years after conflict, few solutions for IDPs or other victims*. Geneva: Norwegian Refugee Council.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). (2021a). *Guatemala. Análisis breve del cierre de la ejecución presupuestaria de 2020 con énfasis en los programas COVID-19*. Guatemala: Icefi.
- _____. (2021b). *ICEFI: el Gobierno debe corregir la incapacidad de gestión, los malos manejos y los escándalos de corrupción de 2020, y enmendar la política fiscal en 2021*. Comunicado de prensa. Guatemala.

- Instituto de Dinámicas Globales y Territoriales (IDGT). (2021). *Entre sobrevivir y perderlo todo. Un aporte al conocimiento y al debate sobre la relación entre pandemia y el desplazamiento forzado interno*. Guatemala: IDGT. Universidad Rafael Landívar.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2015). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2015*. Guatemala.
- _____. (2018). *XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda* <https://www.censopoblacion.gt/>
- _____. (2019). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2019*. Guatemala, Guatemala.
- Martínez, J. R. (2002). *La desigualdad en la distribución de tierras propias para uso agropecuario de los hogares guatemaltecos ¿causa pobreza?* Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- Mexico Security Initiative at the University of Texas at Austin. (15 de marzo de 2021). *Central American Migration Model*. Obtenido de https://docs.google.com/spreadsheets/d/1Rp8Zhwutl-WUNr3mII-kO5rnBpFYaQRTf8aFXZ_MflY/edit#gid=145559144
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). (2016). *Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina*. Guatemala: FAO.
- Ministerio de Desarrollo Social (Mides). (2020). *Cálculo del índice de pobreza a nivel municipal de Guatemala 2020*. Guatemala: Mides.
- Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin). (2021, enero 1). *Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín)*. Recuperado de: <https://sicoin.minfin.gob.gt/sicoinweb/menu/index.html>
- Organización de Estados Americanos. (2021). *Misión especial en Guatemala. Del 27 de noviembre al 2 de diciembre de 2020*. Obtenido de: https://www.minex.gob.gt/userfiles/Informe_Mision_Especial_OEA_en_Guatemala_12_2021.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2021, febrero 28). *Base de Datos Género y Derecho a la Tierra* http://www.fao.org/gender-landrights-database/country-profiles/listcountries/general-introduction/es/?country_iso3=GTM
- Paredes, Ana Eugenia. (s.f.). *Apuntes para la construcción de la política pública de vivienda y ordenamiento territorial en Guatemala*. Documento inédito. IDGT-URL.
- Pérez, Gerónimo y Juventino Gálvez. (2020). *Bases conceptuales y metodológicas para el análisis territorial del riesgo en Guatemala: Énfasis en vulnerabilidad sistémica y amenazas climáticas*. Guatemala, Universidad Rafael Landívar, Editorial Cara Parens.
- Rivera, O. (2021, marzo 2). Director Ejecutivo Ciprodeni. (E. Maldonado, entrevistador)
- Sistema de Naciones Unidas en Guatemala (Snu). (2019). *Análisis Común de País*. Guatemala: Snu.
- US Customs and Border Protection. (2020, noviembre 21). *U.S. Border Patrol Southwest Border Apprehensions by Sector Fiscal Year 2020*. Obtenido de <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration/usbp-sw-border-apprehensions>
- Zarazúa, G. (2021, febrero 25). Ex Vice Ministra de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. (E. Maldonado, entrevistador).

Esta publicación fue impresa en los talleres gráficos
de Editorial Kamar, en octubre de 2021.
La edición consta de 400 ejemplares en
papel bond blanco.



EDITORIAL
**CARA
PARENS**
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala



VRIP
VICERRECTORÍA DE
INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN

idgt

Instituto de Investigación y proyección
sobre dinámicas globales y territoriales



jotay | ACTuando Juntas
Guatemala



**American Friends
Service Committee**

ISBN: 978-9929-605-93-0



9 789929 605930