

## ***SUPLEMENTO DEL CUARTO INFORME***

# **SITUACIÓN DE LOS COMPROMISOS SOBRE ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y AGRARIOS, REASENTAMIENTO E INCORPORACIÓN**

## **INTRODUCCIÓN**

1. El presente suplemento al 4o. Informe del Secretario General sobre la verificación de los Acuerdos de paz de Guatemala (A/54/526), presenta información más detallada sobre el estado de avance y cumplimiento de los compromisos incluidos en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (A/50/956, anexo), el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado (A/48/954-S/1994/751, anexo I), el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (A/49/882-S/1995/256, anexo) y el Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad (A/51/776-S/1997/51, anexo II).
2. El informe está dividido en tres partes:
  - a) en la primera parte, se presentan los resultados de la verificación de los temas macroeconómicos y fiscal, desarrollo rural y tierras, y participación social. Además, se incluye el análisis de un caso paradigmático de conflicto de tierras relacionado con los derechos de los pueblos indígenas;
  - b) la segunda parte está dedicada al funcionamiento de algunas instituciones estatales y no estatales relacionadas con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz: la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), el Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS), el Fondo Guatemalteco de Vivienda (FOGUAVI),

el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), el Foro de la Mujer y la recién creada Defensoría de la Mujer Indígena.

- c) en la tercera parte se incluyen los resultados de un estudio realizado por la Misión sobre la situación de siete comunidades de población desarraigada y desmovilizada.

## **A) RESULTADO DE LA VERIFICACIÓN**

### ***Situación macroeconómica y política fiscal***

#### La sostenibilidad del crecimiento y la solidez de la estabilidad macroeconómica

3. En el Acuerdo socioeconómico, las partes reconocieron que “el crecimiento acelerado del país es necesario para la generación de empleos y su desarrollo social”. En el mismo sentido, el Gobierno se comprometió a “adoptar políticas económicas tendientes a alcanzar un crecimiento sostenido del producto interno bruto (PIB) a una tasa no menor del 6% anual, que permita una política social avanzada”. Durante 1997 y 1998, y como producto del aumento significativo de la inversión pública y de los avances en la estabilidad macroeconómica, la economía guatemalteca registró tasas de crecimiento real de 4.3% y 5.1% respectivamente, las cuales concuerdan con las metas indicativas contempladas en los Acuerdos de paz para esos años. Sin embargo, las estimaciones oficiales sobre crecimiento real en 1999 y las proyecciones para el año 2000 (3.6% en ambos años) están muy por debajo de la meta de 6.0% para los años 1999 y 2000, lo cual significa una menor generación de empleo e ingresos para la población.

4. Existen diversas causas que explican la posible reducción en el ritmo de crecimiento económico para los años 1999 y 2000. Entre las principales se encuentran: a) los efectos negativos del huracán Mitch<sup>1</sup> a finales de 1998; b) la concurrencia, en el presente año, de una serie de factores económicos externos adversos, entre los que destacan la caída de los precios internacionales de los principales productos de exportación del país (café, banano y caña de azúcar) y el aumento del precio internacional del petróleo; c) el deterioro de la situación macroeconómica expresada en la inestabilidad del tipo de cambio, las altas tasas de interés y el mayor déficit fiscal y, d) el aumento del déficit en el sector externo

y la pérdida de reservas internacionales. Estos factores, sumados a los problemas del sector financiero, a la pérdida de confianza de los agentes económicos en el manejo de la política económica y a la incertidumbre provocada por el cambio de gobierno, han incidido negativamente en las expectativas de los agentes económicos internos y externos, los cuales en el transcurso del presente año han mostrado conductas especulativas que a su vez han dificultado el manejo macroeconómico.

5. El cuadro anterior plantea importantes retos para preservar la estabilidad económica, social y política y para la consolidación del proceso de paz y de democratización, ya que implica que Guatemala ha entrado a un escenario económico y financiero restrictivo, que dificultará aún más el manejo de corto plazo de la política económica y reducirá los márgenes para la aplicación de medidas distributivas. Además, el deterioro de la situación económica y financiera obligará a tomar medidas económicas que podrían resultar impopulares, pero que son necesarias para preservar la estabilidad macroeconómica y para reencauzar la economía hacia un crecimiento económico alto y sostenido.

6. En este sentido, la Misión ratifica la necesidad de lograr un consenso amplio en torno a la política económica y financiera de los próximos años y pone de relieve la importancia del compromiso de “propiciar medidas concertadas con los distintos sectores sociales, tendientes a incrementar la inversión y la productividad, en el marco de una estrategia general de crecimiento con estabilidad y equidad social”.

#### La política fiscal y el proceso del pacto fiscal

7. La política fiscal constituye un elemento fundamental para preservar y consolidar la estabilidad macroeconómica, para fortalecer el crecimiento de la producción nacional, para cumplir con los compromisos de paz y para avanzar en el objetivo de la equidad social. Durante 1998 se registró un aumento importante del gasto social y de la inversión pública, y se alcanzaron las metas globales de gasto establecidas en los Acuerdos para los sectores salud, educación, vivienda, Organismo Judicial, Ministerio Público y Ministerio de Defensa. Por el lado de los ingresos tributarios, estos aumentaron respecto a 1997 y la carga tributaria neta fue levemente superior al 9.0%. No obstante, debido a que el ritmo de crecimiento de los gastos fue mayor que el de los ingresos, durante 1998 se registró un déficit fiscal del Gobierno central mayor al 2.0% del PIB. Cabe señalar que el mayor déficit fiscal de ese año estuvo relacionado, en parte, con el aumento del gasto público derivado del proceso de reconstrucción post-Mitch.

8. Para el año 1999 se espera que el gasto público siga aumentando a un ritmo mayor que los ingresos públicos y, por tanto, que el déficit fiscal se amplíe respecto a 1998. Este comportamiento de las cuentas fiscales es preocupante, ya que, por una parte contribuye a socavar la estabilidad macroeconómica que se había alcanzado durante los últimos años y, por otra, pone en grave riesgo la sostenibilidad del gasto social y de la inversión pública básica. La razón fundamental para explicar la precariedad de las finanzas públicas es la poca capacidad de obtener un volumen suficiente de recursos internos que posibiliten financiar y sostener niveles mayores de gasto, lo que se refleja en la existencia de una carga tributaria todavía baja y en el incumplimiento de la meta tributaria del 12% para el año 2000 establecida en los Acuerdos de paz.

9. El deterioro de la situación fiscal previsto para 1999, configura un escenario sumamente crítico para el año 2000 en relación con el financiamiento del proceso de paz y de desarrollo. Por ello, es esencial que el Gobierno, los partidos políticos y los sectores sociales busquen una solución urgente e integral al problema fiscal de Guatemala, que evite un ajuste fiscal basado exclusivamente en la reducción del gasto social y la inversión pública básica. La única manera realista y viable de avanzar en la solución del problema fiscal es mediante el cumplimiento de la meta tributaria establecida en los Acuerdos de Paz y mediante la racionalización y reorientación del gasto público. Ello implica la adopción de una serie de medidas fiscales que cuenten con el consenso de los distintos sectores sociales y políticos del país. En este sentido, el Pacto Fiscal constituye una oportunidad única para que la sociedad guatemalteca defina una política fiscal de mediano plazo que de certidumbre a los agentes económicos, asegure un aumento sostenido de los ingresos tributarios y posibilite un acuerdo social sobre el uso y fiscalización de los recursos públicos.

## ***Situación agraria y desarrollo rural***

### Desarrollo rural

10. Los Acuerdos de Paz prevén el diseño y puesta en marcha de una estrategia integral de desarrollo rural que constituye el marco para que el cumplimiento de compromisos específicos, como el del Fondo de Tierras, catastro, resolución de conflictos de tierra y financiamiento rural, adquieran sostenibilidad. Esta estrategia de desarrollo supone la definición de una política de Estado, que con una visión de largo plazo, establezca los procesos para superar las condiciones de exclusión social

en que vive la mayoría de la población rural, minimizando los riesgos de la conflictividad derivada de la discriminación, la falta de equidad y la pobreza extrema.

11. Se ha constatado que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) elaboró planes específicos en fruticultura, horticultura, ganadería y granos básicos, articulados en el marco del Plan de Manejo Integrado de los Recursos Hídricos. Sin embargo, al no ubicar estos planes sectoriales en el marco global de una política de Estado que articule otros sectores como educación, salud, fondos sociales, comunicaciones, existe el riesgo de postular estrategias de coyuntura, desarticuladas de una perspectiva integral de desarrollo rural. Se observa que un porcentaje importante de las inversiones, en particular las provenientes de los Fondos Sociales, no se ubican en el marco de estrategias integrales de desarrollo rural y que la programación de obras y proyectos productivos a partir de planes de largo plazo no es una práctica común en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

12. El Gobierno, a través de su Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural 1997-1999, comenzó a revertir la tendencia histórica que relegaba al interior del país de la inversión pública. Ello ha permitido que ministerios como el MAGA inicien una estrategia que permita una visión más participativa del desarrollo agropecuario, incluyendo su creciente involucramiento en las operaciones de desarrollo financiadas por la cooperación internacional. La Misión reitera la consideración de que sin la existencia de una política de Estado referente al desarrollo rural bajo un enfoque de ordenamiento territorial, el impacto, la sostenibilidad y el mantenimiento de las inversiones públicas resulta significativamente frágil.

### Institucionalidad para la participación

13. Al propiciar la formación de Redes de Agentes de Desarrollo Rural Sostenible (RADEAS), el MAGA ha puesto en marcha un mecanismo de participación de las organizaciones productivas y de apoyo a la producción. Recientemente, seis RADEAS han obtenido personería jurídica y formaron la Asociación Nacional de Redes de Agentes de Desarrollo Rural Sostenible. Se constata un proceso de reactivación del movimiento cooperativo estimulado por el Instituto Nacional de Cooperativas, dirigido a incrementar su nivel de participación en la economía nacional. El Programa de Fortalecimiento de la Administración Forestal Municipal y Comunal, emprendido por el Instituto Nacional de Bosques (INAB), que cubre 45 municipios, representa un avance en el proceso de descentralización de la administración forestal a través de los gobiernos y comunidades locales. Si bien

estas iniciativas son positivas, hay que recordar que por sí solas no sustituyen la formulación y puesta en marcha de una política de Estado referida al desarrollo forestal.

14. El conjunto de los lineamientos de política agropecuaria se expresa a través de planes estratégicos departamentales preparados por los Consejos de Desarrollo Agropecuario Departamentales (CODEP), que son convocados por las Coordinadoras Departamentales del MAGA. Sin embargo, preocupa el hecho que no estén bien definidos los ámbitos de acción de los consejos, respecto a las RADEAS y a los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural, que tienen la atribución de definir los planes de desarrollo y el ordenamiento territorial.

### Jurisdicción Agraria y Ambiental

15. La adopción de reformas legales en el ámbito agrario, articuladas alrededor de una nueva Jurisdicción Agraria y Ambiental, constituye una de las condiciones de base para el desarrollo socioeconómico de las áreas rurales y para la disminución de la conflictividad agraria. La carencia de un marco legal adecuado a la realidad y a las necesidades actuales de un desarrollo rural sostenible, se convierte en un obstáculo para el ordenamiento territorial que no posee los instrumentos jurídicos para racionalizar el uso de la tierra y del conjunto de los recursos naturales (agua, minerales, bosques, etc.). En el seno de la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas, se está discutiendo un anteproyecto de ley de Registro de Información Catastral y ha surgido una iniciativa para iniciar la construcción de un nuevo cuerpo jurídico agrario y ambiental, desde un espacio de diálogo con la participación del Gobierno, organizaciones no gubernamentales de investigación, universidades y el sector campesino e indígena. Preocupa la demora en el inicio de este proceso y la falta de acuerdos formales para el cumplimiento de los compromisos sobre reformas legales. Los procesos para superar la pobreza rural dependen, en gran parte, de la existencia de un cuerpo legal que dé sostenibilidad y seguridad a las iniciativas de desarrollo que postulen los distintos actores del medio rural. Sin ese supuesto, difícilmente las acciones puntuales que se lleven a cabo lograrán el impacto necesario y su sostenibilidad hacia el futuro.

### Recursos naturales

16. Respecto a la gestión forestal, que es uno de los componentes más relevantes en el ordenamiento del territorio, se constata que el INAB ha incrementado

significativamente el área bajo incentivos forestales. De 1,500 hectáreas en 1998, pasó a 6,000 en 1999 y para el próximo se espera sumar 10,000 más. No obstante, siguen excluidos los campesinos y comunidades que no poseen títulos registrados sobre sus tierras, situación que caracteriza a la mayor parte de la población rural pobre, la cual, por ende, no puede acceder a los beneficios de la reforestación.

### Conflictividad agraria

17. Los conflictos de tierra revisten una gran complejidad debido a su multi-causalidad, que incluye la falta de un catastro nacional y la insuficiencia del Registro General de la Propiedad, entre otros aspectos. La dimensión y número de los conflictos de tierra supera la capacidad real de la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA), cuyos recursos humanos, materiales y financieros resultan insuficientes. No obstante, se constata con satisfacción que el despliegue territorial de la CONTIERRA ha contribuido a reducir la conflictividad en el interior del país.

18. La Misión manifiesta su preocupación por el cierre del espacio de diálogo entre la Cámara del Agro y la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC) que, con el auspicio de la CONTIERRA, contribuyó a disminuir los altos niveles de conflictividad agraria. En este sentido, la Misión exhorta a reactivar dicho espacio, sobre la base de una agenda claramente establecida, que delimite el marco para el diálogo, incluyendo procedimientos y compromisos de los interlocutores.

19. Algunos de los conflictos que prevalecen actualmente podrían resolverse más rápidamente si se cumplen los compromisos de los Acuerdos relativos al establecimiento de procedimientos judiciales o no judiciales ágiles para dirimir los litigios sobre tierra y otros recursos naturales, y la definición de fórmulas compensatorias en caso de litigios y reclamos de tierra en los que agricultores, campesinos y comunidades en situación de extrema pobreza han resultado o resultaren desposeídos por causas no imputables a ellos. Asimismo, es importante la implementación de los compromisos relativos a la restitución o compensación al Estado, a las municipalidades, a las comunidades o a las personas cuyas tierras hayan sido usurpadas, o que con abuso de autoridad hayan sido adjudicadas de manera anómala o injustificada.

## Acceso a la tierra

20. El acceso a la propiedad de la tierra por los campesinos con poca o ninguna tierra para cultivar constituye uno de los compromisos centrales de los Acuerdos, mediante cuya aplicación se puede contribuir decisivamente a la reactivación de la economía rural y a la gestión racional del territorio, particularmente en las áreas de mayor exclusión social. Uno de los instrumentos para propiciar el acceso a la tierra es el Fondo de Tierras (FONTIERRAS), cuya ley fue aprobada por el Congreso de la República el pasado 13 de mayo. El Fideicomiso del Fondo de Tierras, creado en 1997 y absorbido por el Fondo a partir de la constitución de este último, canceló sus operaciones teniendo como resultado global el otorgamiento de 39 créditos por valor de 92.9 millones de quetzales a 2,932 familias, las cuales adquirieron 17,756,55 hectáreas. El subsidio asignado a las familias alcanzó un monto de 28.5 millones de quetzales en concepto de compensador social. Dado que 55,000 familias organizadas están solicitando tierras, según un estudio de la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas, es necesario incrementar la disponibilidad de terrenos mediante el cumplimiento del compromiso de recuperación de las tierras nacionales entregadas en forma irregular en zonas de colonización, especialmente en el Petén y la Franja Transversal del Norte.

## Catastro

21. El proceso de levantamiento catastral ha avanzado de manera limitada. La Escuela de Catastro, fundada por el MAGA, continúa sus actividades de formación de técnicos para la ejecución de los planes piloto. Se verifica un avance significativo en los planes piloto en los departamentos de Sacatepéquez y Petén y un adecuado inicio de los de Alta Verapaz, Chiquimula y Zacapa. Sin embargo, preocupa el hecho de que el préstamo del Banco Mundial, destinado al catastro de Petén, no ha sido aún aprobado por el Congreso de la República. Su dilación podría retrasar el proceso catastral más de un año, por razones técnicas. Esto dificultaría la regularización de la tierra en ese departamento y la puesta en marcha de planes de ordenamiento territorial que son de medular importancia considerando las características agro-ecológicas del área y la presión sobre los recursos naturales existente. Se constata la falta de voluntad por parte del Gobierno para la asignación de recursos nacionales destinados a la elaboración del catastro nacional. La Misión recuerda que según las estimaciones más conservadoras, mediante recursos de la cooperación internacional, apenas se podrá cubrir la mitad del territorio nacional y

que se precisa de la movilización de recursos del presupuesto público. Para esto, se subraya la importancia de la introducción del impuesto territorial y de la revisión de la escala impositiva sobre tierras ociosas que podría contribuir a financiar los costos del catastro.

### Conflicto de tierra relacionado con derechos de los pueblos indígenas Caso de la Reserva Visis-Caba

22. La ausencia de una legislación que permita el pleno reconocimiento de derechos colectivos sobre la propiedad de la tierra a las comunidades indígenas, ha dado lugar a violaciones a sus derechos y generado situaciones de grave conflictividad social. Las tierras con tradición comunal o colectiva enfrentan el riesgo de ser consideradas tierras municipales o, peor aún, baldías. Otro aspecto que afecta la vigencia de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, es la carencia de personería jurídica de las comunidades y el no reconocimiento legal de las formas tradicionales de organización. Esta situación se da aún cuando constitucionalmente existe este reconocimiento. En el Artículo 58 de la Constitución Política se reconoce *“el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres”* y el Artículo 66 establece que *“Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos”*. Más específicamente, el segundo párrafo del Artículo 67 expresa que *“... las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial, mantendrán ese sistema...”*.

23. La ausencia de un desarrollo legislativo de estas normas constitucionales ha impedido que las comunidades puedan ser sujetos de derechos colectivos, tales como la titulación de derechos reales e igualmente ha sido un obstáculo para su participación social. La actual legislación dificulta la obtención de la personería jurídica a las comunidades indígenas, no sólo por los costos sino por lo complejo del procedimiento legal y administrativo. Debido a la carencia de normas específicas, para poder tener vida jurídica, las comunidades deben constituirse en asociaciones civiles, lo cual implica una desnaturalización de su sistema de organización tradicional, que la Constitución reconoce expresamente.

24. Una de las situaciones de conflicto es el caso de las comunidades Ixiles del Municipio de Chajul en el departamento de Quiché. Luego del conflicto armado interno y ante la posibilidad de que se parcelaran las tierras de la montaña Visis-Caba, sectores interesados en la preservación ecológica y ambiental de la montaña gestionaron, primero ante la corporación municipal y luego ante el Congreso, la declaración como área protegida de 45,000 hectáreas. Esta montaña ha sido siempre considerada comunitaria, como se afirma en la documentación que sirvió de base a la declaración: “Visis-Caba pertenece al pueblo Ixil y ellos han decidido conservarla” (CONAP, Estudio Técnico de la Reserva de la Biosfera Ixil Visis-Caba, página 4.

25. Este reconocimiento estatal sobre los derechos colectivos de las comunidades, debido a las carencias legislativas aludidas, se convierte en un derecho más vulnerado, comparado con el derecho a la propiedad individual. La declaratoria como área protegida se produjo sin que mediara una adecuada consulta a las comunidades afectadas, dando lugar a especulaciones sobre las verdaderas motivaciones de la declaración. Esta situación y el hecho de la posible delegación de su administración a la Asociación Chajulense Val Vaq Quiyol, establecida en el art. 5 del decreto 40-97, generó protestas tales como la asonada que se produjo contra las instalaciones de la Alcaldía Municipal en octubre de 1997. De este hecho resultaron 17 órdenes de captura contra líderes del sector indígena opuesto al Alcalde, quien en ese momento formaba parte del sector que promovió la declaratoria como área protegida.

26. El sector opositor ha manifestado que la población no se opone a la conservación y protección de la montaña -lo cual es compatible con la fragilidad de su ecosistema y con el manejo sostenible que estas comunidades han desarrollado en este lugar, en aplicación a su tradición y a los consejos y directrices de sus abuelos-, sino que se oponen a dicha declaratoria por haberse adoptado sin que se hayan tenido adecuadamente en cuenta los derechos reales que el pueblo Ixil tiene por la posesión y manejo ancestral de la montaña, sin una consulta adecuada a la población y marginándola de la administración.

27. Estos reclamos se encuentran plenamente respaldados por compromisos adquiridos en los Acuerdos de paz, toda vez que el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, indica, en su numeral 1: *“Los derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas incluyen tanto la tenencia comunal o colectiva, como la individual, los derechos de propiedad, de posesión y otros derechos reales, así como el aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio de las comunidades, sin perjuicio de su hábitat. Es necesario desarrollar medidas legislativas*

y administrativas para el reconocimiento, titulación, protección, reivindicación, restitución y compensación de estos derechos.” Específicamente en relación con la participación y consulta que debe mediar ante cualquier cambio o modificación sobre tierras tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas, el numeral 4 del acuerdo citado manifiesta: *“Reconociendo la importancia especial que para las comunidades indígenas tiene su relación con la tierra, y para fortalecer el ejercicio de sus derechos colectivos sobre la tierra y sus recursos naturales, el Gobierno se compromete a adoptar directamente, cuando es de su competencia, y a promover cuando es de la competencia del organismo legislativo o de las autoridades municipales, las medidas abajo mencionadas, entre otras, que se aplicaran en consulta y coordinación con las comunidades indígenas concernidas”*. Igualmente, el Convenio 169, establece en el Artículo 17, numeral 2, que *“Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad”*.

28. Por ello, la Misión sugiere que, con base en estos compromisos y normas legales, se tomen las medidas necesarias para que los derechos de estas comunidades sean adecuadamente respetados y haya una participación efectiva de las autoridades tradicionales de dichas comunidades. En el caso específico de Visis-Caba, supone que las autoridades tradicionales tengan participación en el manejo de la reserva. El compromiso del Gobierno en el reconocimiento de la importancia de las autoridades tradicionales se encuentra sustentado tanto en el Acuerdo Indígena, como en el Convenio 169. El Acuerdo Indígena, en el Capítulo IV, sección B, numeral 2 contempla que *“Teniendo en cuenta el compromiso constitucional del Estado de reconocer, respetar y promover estas formas de organización propias de las comunidades indígenas, se reconoce el papel que corresponde a las autoridades de las comunidades, constituidas de acuerdo a sus normas consuetudinarias, en el manejo de sus asuntos”*.

### **Participación social**

29. Para profundizar la democracia real, funcional y participativa, los Acuerdos de paz plantean un cambio de relaciones entre el Estado y la sociedad, particularmente entre el Estado y los pueblos indígenas. Para lograrlo se propone una reforma del Estado que mejore la eficiencia y eficacia de sus intervenciones, optimice el uso de sus recursos y adecue las estructuras gubernamentales para que reflejen el carácter pluricultural de la sociedad guatemalteca. Los compromisos principales promueven una reforma del marco legal para profundizar la descentralización y desconcentración

de facultades, responsabilidades y recursos concentrados en el Gobierno central, asegurando la transferencia del poder de decisión y de recursos adecuados hacia ámbitos territoriales locales y regionales. Asimismo, los Acuerdos reconocen los derechos de los pueblos indígenas y sus formas de organización y de autoridad. Por último, los Acuerdos propician todas las formas de organización de la población y la ampliación del espectro de sectores participantes en la definición y ejecución de las políticas públicas.

30. La participación social a nivel comunitario o local se ha incrementado en forma notable, especialmente en la ejecución de proyectos de infraestructura para el desarrollo social y en la administración de servicios educativos y de salud. Esto último es consecuencia del incremento de la inversión pública en el área rural y de los nuevos modelos de gestión adoptados por los ministerios de educación y salud. Destaca el caso del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), donde los padres de familia pueden proponer el nombramiento de maestros, establecer el calendario escolar y administrar el centro educativo.

31. Si bien la nueva modalidad resulta más participativa, el costo social en la comunidad, que participa de manera cooperativa y autogestora, se basa en el tiempo y la capacidad, especialmente de las mujeres y de los promotores y promotoras de salud, dispuestos a asumir, con más trabajo no remunerado, estos cambios.

32. La descentralización, entendida como el traslado de funciones y recursos del Gobierno central hacia ámbitos territoriales regionales y municipales, aún se encuentra pendiente debido a los retrasos en la reforma del marco legal, especialmente de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y del Código Municipal. La desconcentración de la ejecución de la inversión pública, a través de programas adscritos a los ministerios y a los fondos sociales, ha tenido un impacto favorable en la atención de los problemas más urgentes de las comunidades rurales. Sin embargo, al depender de un eje que va desde lo nacional directamente a lo comunitario, sin reconocer ámbitos regionales, departamentales y muchas veces municipales, reproduce prácticas paternalistas o clientelares, que no contribuyen a una adecuada integración del desarrollo, profundizando la atomización social endémica en el país.

33. Se constata un fortalecimiento económico y técnico de los Consejos de Desarrollo y sus Unidades Técnicas dirigido a mejorar su capacidad para la

elaboración de proyectos, especialmente de tipo comunitario y, en algunos casos, a contribuir en la elaboración de los Planes Marco o Agendas de Desarrollo, con el apoyo de la cooperación internacional. A pesar de este avance, dichos planes no son tomados en cuenta, pues los fondos que manejan los Consejos están destinados a actividades distintas de la planificación del desarrollo, por lo cual ese espacio de discusión y decisión pública no cumple su cometido. Por lo demás, no ha existido la voluntad política de facilitar la incorporación efectiva de los sectores sociales, que por ley tienen derecho a participar. A esto se suma la falta de interés de muchas organizaciones del sector no estatal. Como resultado, generalmente participan sólo las instituciones de Gobierno y los alcaldes municipales cuando se discute y distribuye el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario.

34. En el ámbito de los municipios, estos se han visto fortalecidos financieramente por las transferencias del IVA-PAZ y el complemento que aporta el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario, así como por el incremento de préstamos de parte del INFOM. Algunos municipios han asumido para su administración el Impuesto sobre Inmuebles, lo que en el corto plazo significa el único recurso para el fortalecimiento de los ingresos propios. Sin embargo, la capacidad técnica para responder a la demanda social sigue constituyendo un grave problema y el Plan de Capacitación Municipal no ha contado con los recursos suficientes para cumplir su objetivo. En ese sentido, el mayor aporte de fortalecimiento técnico municipal está financiado por la cooperación internacional, lo que reduce su sostenibilidad y supone una cobertura de municipios reducida. No obstante, es significativo que la participación organizada de la población en proyectos de tipo comunitario, es mayor y más eficiente en aquellos municipios que han fortalecido sus respectivas unidades técnicas.

## **B) EL FUNCIONAMIENTO Y SOSTENIBILIDAD DE LAS INSTITUCIONES RELACIONADAS CON EL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ**

### ***Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)***

35. La SAT es fundamental dentro de la política fiscal, ya que constituye el principal instrumento para aumentar los ingresos tributarios a través de una mejor administración, recaudación, fiscalización y administración de los impuestos. La creación de la SAT está relacionada de manera directa con los compromisos fiscales

incluidos en los Acuerdos de Paz, particularmente “...poner en funcionamiento estructuras administrativas que específicamente atiendan los programas de recaudación y fiscalización del presupuesto de ingresos y la aplicación de las leyes tributarias correspondientes” y “...tener en funcionamiento un programa especial dirigido a los grandes contribuyentes con el objeto de garantizar que cumplan debidamente sus obligaciones tributarias”.

36. La SAT, creada mediante el Decreto 1-98 del Congreso de la República y con vigencia a partir del 21 de febrero de 1998, es una entidad estatal descentralizada, con competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional; goza de autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa, así como personería jurídica, patrimonio y recursos propios. Su objetivo principal es ejercer, con carácter exclusivo, la administración, recaudación, fiscalización y control de todos los impuestos internos y de los que incidan en el comercio exterior y que deba percibir el Estado, con excepción de los que compete administrar y recaudar a las municipalidades.

37. Según su Ley Orgánica, la SAT contó con el plazo de un año para asumir las funciones y atribuciones de las dependencias, direcciones y entidades que sean de su competencia y necesarias para el cumplimiento de su objetivo. En setiembre de 1998 la SAT asumió las funciones de dirección y administración del sistema informático de las Secciones de Análisis y de Programación del Departamento de Operación Informática de la Dirección General de Rentas Internas (DGRI). A partir de octubre del mismo año, asumió las funciones, atribuciones y competencias, en materia de fiscalización y verificación de las obligaciones tributarias de la DGRI, y la Intendencia de Fiscalización inició sus operaciones. La función de aduanas la asumió totalmente durante el presente año.

38. La puesta en funcionamiento de la SAT ha generado muchas expectativas respecto a su capacidad de aumentar significativamente los ingresos tributarios a través de la fiscalización. Sobre el particular, la Misión coincide con los organismos internacionales en el sentido de que si bien su adecuado funcionamiento puede contribuir al aumento de la recaudación tributaria en un porcentaje de entre 0.4% y 0.5% del PIB en el año 2000, dicho aumento es en todo caso insuficiente para cumplir con la meta tributaria del 12%.

39. La Misión expresa su preocupación por los resultados de un estudio encargado por la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal, que señala serios problemas en el

funcionamiento global de la SAT. De acuerdo a dicho estudio, la Superintendencia no cuenta con una estrategia definida de fiscalización, razón por la cual muestra un énfasis excesivo en la acción preventiva, de educación y apoyo a los contribuyentes en detrimento del control y la sanción, que es lo que debe caracterizar principalmente a la institución. Esta situación se evidencia en el hecho de que en el primer semestre de 1999 la SAT fiscalizó efectivamente a sólo 47 contribuyentes de ISR y 174 de IVA y los ajustes producidos llegaron solamente al 0.09% del monto recaudado en el período.

40. Además, la SAT no dispone de los sistemas de información requeridos para un adecuado control integral y cruzado del cumplimiento de sus contribuyentes ni del Registro Tributario Unificado (RTU) apropiado para apoyar las actividades de recaudación, gestión y fiscalización. Tampoco posee un sistema de cuenta corriente tributaria adecuado y la cobranza se realiza por la presencia voluntaria del contribuyente, o por indicación de la fiscalización, sin que los sistemas actuales permitan identificar a los contribuyentes morosos ni tampoco controlar el pago de los ajustes realizados por la fiscalización.

41. La misma información señala la persistencia de un marco legal inadecuado que obstaculiza el trabajo de la SAT. El Código Tributario adolece de problemas técnicos que impiden cumplir con el objetivo de prevenir, controlar y sancionar la evasión fiscal, así como facilitar el pronto cierre de negocios por incumplimientos tributarios. Las leyes específicas de los diferentes impuestos y otras leyes comunes incluyen una cantidad de exenciones, exoneraciones e incentivos que complican significativamente la labor de la fiscalización tributaria. Tampoco existe un número suficiente de tribunales para tratar con eficiencia y prontitud el delito de evasión tributaria.

42. Finalmente, pero no por ello menos importante, respecto al compromiso de tener en funcionamiento un programa especial dirigido a los grandes contribuyentes con el objeto de garantizar que cumplan debidamente sus obligaciones tributarias, el avance de la SAT es insatisfactorio. Si bien se ha puesto en marcha un sistema de seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de declaración y pago de sus mayores contribuyentes (parte de los llamados contribuyentes especiales), el procesamiento de la información de declaraciones y pagos de esos contribuyentes se realiza con similar prioridad y con los mismos criterios de calidad que la información de los demás contribuyentes. Además, la SAT adolece del instrumental apropiado para controlar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y no se

dispone de información oportuna y fiable sobre sus declaraciones y pagos. En este sentido, es esencial que la SAT revise su estrategia para crear una unidad especial de atención a los contribuyentes especiales que cumpla con la letra y el espíritu de los Acuerdos de Paz.

### ***Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS)***

43. En 1997, el Ministerio de Salud, en sus Lineamientos Políticos, Estratégicos y Programáticos para la Reforma del Sector Salud de Guatemala, definió como objetivos extender la cobertura de los servicios de salud, incrementar su capacidad resolutive y mejorar la calidad de atención del servicio, como lo recomiendan los Acuerdos de Paz. A mediados de 1997 se creó el SIAS, con la meta de aumentar la cobertura de salud primaria a través de convenios con organizaciones no gubernamentales de salud, presentes a nivel local, que atienden a una población específica por una retribución por persona atendida.

44. A diciembre de 1998 el SIAS había formalizado 116 convenios con 77 organizaciones no gubernamentales divididas entre prestadoras (65%) y administradoras (35%) de servicios de salud, alcanzando una cobertura en el primer nivel de atención de más de 2.5 millones de habitantes (22% de la población total del país y el 55% de la población sin cobertura). Al estudiar la cobertura del Sistema, se observa que el énfasis ha sido puesto en los departamentos con comunidades de difícil acceso, donde históricamente la cobertura de salud ha sido muy baja, como Alta Verapaz, Huehuetenango, Quiché y San Marcos.

45. Pese al éxito del SIAS en la extensión de la cobertura, la calidad de los servicios prestados presenta algunas carencias: la sostenibilidad del programa no está asegurada y las relaciones con comunidades indígenas, que practican la medicina tradicional, no se establecen o son conflictivas. Además, los centros comunitarios, primer nivel de atención del Sistema de Salud, no cumplen con las normas establecidas en el SIAS y adolecen de serias carencias. Por ejemplo, de acuerdo a la verificación efectuada sobre la atención a las mujeres, ninguna había recibido el sulfato ferroso y el ácido fólico, y sólo la mitad había sido vacunada con toxoide tetánico. Además, ninguna de ellas se había realizado una citología vaginal o un papanicolau, y los centros visitados no disponían de métodos para espaciar embarazos. Asimismo, se ha constatado que los programas vigentes sólo atienden problemas de salud vinculados con la maternidad, sin considerar la salud integral,

establecida en los Acuerdos, ni el desgaste y deterioro físico al que están expuestas la mayoría de las mujeres rurales.

46. En cuanto a la atención a la niñez, se constata que la vacunación ha alcanzado una alta cobertura; sin embargo, muy pocos niños menores de seis años estaban siendo atendidos en cuanto al control de crecimiento y ninguno había recibido sulfato ferroso, vitamina A o antiparasitarios. Más grave aún, en el 75% de los centros comunitarios visitados no había suero oral cuando es conocido que las infecciones diarreicas constituyen la primera causa de mortalidad infantil en el país. También las visitas de los médicos ambulatorios a los centros comunitarios son muy erráticas, variando de una vez por semana a una vez cada dos meses, lo que se agrava por la falta de supervisión de parte del Ministerio de Salud.

47. Si bien el personal de base como los guardianes y guardianas de salud, las comadronas tradicionales y los facilitadores comunitarios conocían y se comunicaban con los pobladores en su idioma, en ninguno de los casos el médico ambulatorio era bilingüe, lo que ha provocado problemas de comunicación al asistir a las consultas. Sólo en algunos casos los equipos básicos de salud reconocen y respetan el uso de la medicina tradicional por parte de la población. Asimismo, muchos centros comunitarios carecen de equipamiento y servicios básicos y de medicamentos esenciales. En cuanto al sistema de referir los casos más complejos a otros niveles de atención de salud, se ha observado deficiencias en su funcionamiento. Con frecuencia los pacientes, por falta de atención en el nivel referido, se han visto obligados a buscar atención en el sector privado pese a la carga económica que ello representa.

48. Finalmente, la sostenibilidad y la extensión del SIAS a todo el primer nivel de atención no está asegurada debido a diferentes factores entre los que sobresalen:

- a) la mayoría de la ejecución de los programas de salud que corresponden al primer nivel de atención recae en miembros de la comunidad como lo son los guardianes y guardianas, las comadronas y los facilitadores comunitarios a los que se les pide cumplir sus funciones de manera voluntaria y gratuita. Estas personas manifiestan abiertamente la necesidad de que su trabajo sea remunerado, ya que de presentarse otras oportunidades existirán altas probabilidades de que renuncien o que no renueven sus contratos. Además, en varias comunidades, si bien la responsabilidad de un guardián es sólo de 20 familias, la distancia entre las viviendas es considerable y hace que las condiciones de trabajo sean difíciles;

- b) el sistema todavía no está debidamente institucionalizado, lo cual lo vuelve vulnerable; y
- c) depende, en buena parte, de la presencia de médicos cubanos especializados en medicina comunitaria que, gracias a la formación adquirida, realizan su práctica profesional en condiciones difíciles y en lugares aislados, donde los médicos guatemaltecos no aceptarían trabajar. No se ha observado ninguna política de parte de las autoridades de salud para promover la capacitación de médicos guatemaltecos en salud comunitaria ni para fomentar su presencia en estos lugares, lo que haría al Sistema menos dependiente de la cooperación de Cuba. Por ello, es posible que al finalizar dicha cooperación la cobertura lograda por el SIAS sufra un retroceso.

### **Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI)**

49. La política de acceso a la vivienda a través del otorgamiento de subsidios, según los Acuerdos de paz, se realiza a través del FOGUAVI, adscrito al Ministerio de Comunicaciones. El Fondo tiene dos modalidades de servicios: la ventanilla comercial, cuyas funciones son la administración y canalización de recursos financieros para el otorgamiento del subsidio directo, y la ventanilla social, que tiene por función principal el otorgamiento de subsidios para la legalización de tierras públicas.

50. Los recursos de FOGUAVI son canalizados a través de entidades intermediarias financieras aprobadas por su junta directiva. Hasta abril de 1999, de un total de 31,000 subsidios otorgados para compra de lotes, construcción y mejoramiento de la vivienda, 29,000 se habían canalizado a través de bancos y financieras y solo 2,000 a través de organizaciones no gubernamentales o cooperativas con participación comunitaria. El valor de los subsidios fue de 324.5 millones de quetzales, los cuales se adjudicaron en un 48% para construcción de vivienda en lote propio y 40% para adquisición de lote. El 12% restante se otorgó para mejora o ampliación de vivienda. Se constata que el departamento de Guatemala concentró el 30% de los subsidios y Escuintla el 12%, lo cual es preocupante si se considera que, según la Cámara de la Construcción, el 85% del déficit habitacional se encuentra en el área rural.

51. Por falta de control y supervisión de FOGUAVI sobre la oferta, el programa de subsidios ha beneficiado fundamentalmente a los promotores y constructores y no

a familias de bajos recursos. Los promotores recibieron apoyo de FOGUAVI para promover lotificaciones de bajo costo y crear de esta manera una oferta accesible a los sectores más pobres. No obstante, los promotores tomaron ventaja del poco control y supervisión del Fondo para proponer lotes con una pobre e inadecuada dotación de infraestructura y serias deficiencias en servicios, cuyo precio de venta era desproporcionado. Como consecuencia, sólo el 6,5% de estos lotes fue ocupado. En cuanto a los constructores de viviendas, por la misma falta de supervisión, no se han preocupado por la calidad y seguridad de la construcción, sino por conseguir altos beneficios aprovechando el subsidio.

52. Otro aspecto preocupante de la política de vivienda es el incumplimiento de las normas relativas al ordenamiento territorial y al medio ambiente. Pese a que la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos establece que las municipalidades del país deben armonizar sus planes y políticas de ordenamiento territorial con los planes y políticas definidos por SEGEPLAN, se ha avanzado muy poco en la materia, ya que desde 1996 quedó suspendida la aplicación del Plan de Acción Nacional de Asentamientos Humanos y Vivienda. Por otra parte, son muy pocas las municipalidades que tienen una planificación urbana, y cuando la tienen, no existe una coordinación entre FOGUAVI y la mayoría de las municipalidades donde se ejecutan proyectos habitacionales.

53. En cuanto al medio ambiente, la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) no ha podido ejercer un control eficaz sobre las lotificaciones construidas a través del FOGUAVI. Ello es consecuencia de la falta de coordinación entre dichas instituciones y las municipalidades, que no exigen el dictamen previo de CONAMA como lo dispone la ley. En la práctica, CONAMA conoce los proyectos luego que han sido ejecutados y sólo cuando hay denuncias o el dictamen de impacto ambiental de las autoridades sanitarias es negativo. Es más, la posición de CONAMA ha sido a veces controversial al autorizar proyectos donde había un claro dictamen negativo de sus técnicos y del Ministerio de Salud, como fue el caso de la lotificación San Germán en el departamento de Santa Rosa. De la misma manera, los supervisores de la División de Saneamiento del Medio del Ministerio de Salud reportan las faltas en los proyectos después que estos ya han causado daños a la salud o higiene de la población.

54. El desarrollo de la política de vivienda en Guatemala se encuentra limitada por la ausencia de una política de ordenamiento territorial como base para la ejecución de un programa de vivienda, y por una fuerte centralización de la gestión de FOGUAVI, acompañada de la falta de fiscalización y control por parte de dicha

institución. A pesar de que la ley establece que las municipalidades deben facilitar y procurar el desarrollo de la vivienda y son responsables de la planificación urbana, FOGUAVI ejecuta su programa sin coordinación con ellas.

55. El programa de acceso a la vivienda se ha alejado del derecho fundamental a una vivienda adecuada y digna reconocido en la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos y en los Acuerdos de paz. Además, no se avanzó en la eliminación de los obstáculos que impiden a las mujeres acceder a los programas de vivienda en condiciones de igualdad. Esto se debe a la ausencia de una perspectiva social del acceso a la vivienda, que ha llevado a privilegiar los sectores promotor y constructor en lugar de la población pobre del país. Por la misma razón el programa se ha concentrado en el departamento de Guatemala, la región más urbanizada del país, cuando el mayor déficit habitacional se encuentra en las áreas rurales. La falta de control de FOGUAVI impide que se pueda garantizar un mínimo nivel de calidad por un valor de venta justo, provocando una especulación que ha generado un aumento desmesurado de los precios de la tierra para construcción.

### ***Ministerio de Trabajo y Previsión Social***

56. En el marco de sus potestades y obligaciones legales, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social tiene un papel protagónico en relación a los compromisos de paz vinculados al trabajo, tales como la capacitación y formación profesional, la promoción en la reorientación de las relaciones laborales hacia una cultura de negociación y el fortalecimiento de su capacidad de fiscalización en el cumplimiento de las normas de derecho interno y de las que derivan de fuentes internacionales. Por supuesto, tiene también una responsabilidad central en su propia desconcentración, fortalecimiento y modernización, a fin de poder prestar servicios eficientes en todo el país y tener un mejor desempeño como rector de las políticas públicas que le competen.

57. Se constatan importantes avances en el proceso de desconcentración del ministerio. Un importante logro lo constituye la apertura de siete oficinas regionales, con lo que se ha completado la etapa de llevar a todo el territorio nacional los servicios de inspección, relaciones de trabajo y previsión social, aún cuando en departamentos que no son sedes regionales, todavía no está asegurada una efectiva presencia de dichos servicios. Por ejemplo, varios de los cargos previstos en este proceso no han podido ser ocupados por nuevos funcionarios. Asimismo, se constatan

dotaciones recientes de vehículos y equipo informático, pero todavía se registran limitaciones de índole material que en algunos casos se agravan por el manejo centralizado de los fondos. Esto impide un cumplimiento adecuado de las actividades, especialmente de aquellas que, como las inspecciones, exigen desplazamiento en el terreno.

58. También es destacable que en la reestructuración interna del ministerio, se haya ubicado con rango de departamentos a las oficinas referidas al Trabajador Discapacitado, al Menor Trabajador y de Promoción y Capacitación de la Mujer Trabajadora. Se exhorta a que el proceso de desconcentración continúe con una mayor incorporación de las actividades de estos departamentos en las diversas oficinas regionales. Igualmente positiva ha sido la continuación de los cursos impartidos por la Escuela de Mediación y Conciliación del Ministerio de Trabajo en cuyas actividades, desarrolladas tanto en la capital como en la ciudad de Quetzaltenango, prosigue la capacitación de los inspectores de trabajo. También se valora positivamente la iniciativa del Departamento de Promoción y Capacitación de la Mujer Trabajadora de impartir seminarios en el interior del país, dirigidos a trabajadoras y empleadores, sobre los derechos laborales de las mujeres. Esto permitió evidenciar una serie de problemas estructurales por los que atraviesan las mujeres trabajadoras siendo el más frecuente el acoso sexual, lo que ratifica la necesidad de una pronta aprobación de la normativa que atienda esta problemática.

59. Una preocupación de la Misión es la sostenibilidad de los avances anteriores en virtud de la insuficiencia de recursos financieros internos para asegurar la continuación y profundización del proceso de modernización del Ministerio de Trabajo, ya que hasta la fecha gran parte de las acciones realizadas han sido financiadas por la comunidad internacional. Por otra parte, el proceso de desconcentración no ha sido acompañado por una mejora en las tareas de inspección que favorezca el aumento de la capacidad fiscalizadora del ministerio, con especial atención de aquellos trabajadores que, como los agrícolas, migrantes, menores, mujeres y discapacitados, se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

60. Preocupa además, que se continúen prestando los servicios de visitaduría casi exclusivamente a partir de denuncias, con un desarrollo muy reducido de actividades de oficio y sin la debida planificación. El único programa en este campo es el Programa Experimental de Inspección Laboral Preventiva (Pexilp), consistente en la selección de un sector empresarial, según criterios de ubicación geográfica y actividad económica, que es visitado con previo aviso, lo que permite la corrección de

eventuales irregularidades. Este programa, que se está aplicando en la capital, Quetzaltenango y Escuintla, pese a ser interesante en su concepción y ejecución, no puede obviar la falta de planificación general en esta materia y muy especialmente para ejercer el control en ámbitos laborales críticos en cuanto al incumplimiento de la legislación, como claramente es el medio rural.

61. La falta de planificación adecuada es acompañada por una escasa coordinación con otras entidades estatales que, como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), también cumplen tareas de inspección en el medio laboral. Se valora positivamente la conformación de una comisión interministerial que involucra al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Economía, tendiente a formular propuestas y promover acciones que mejoren las condiciones laborales en las empresas maquiladoras. Este sector industrial en el cual hay una alta proporción de trabajadoras mujeres e indígenas enfrentando una difícil situación laboral, requiere una atención mayor que la otorgada hasta ahora por los órganos estatales involucrados. La Misión considera que es buen momento para poner en funcionamiento efectivo la Unidad de Atención y Supervisión de las Empresas Dedicadas a la Actividad de la Maquila, creada por Acuerdo Ministerial 123/96 con cometidos de control, prevención, organización de bases de datos, asistencia técnica a trabajadores y empleadores, así como de promoción de desarrollos normativos y acciones administrativas necesarias para el efectivo cumplimiento de las leyes. Asimismo, debiera asegurarse la coordinación entre ambos ministerios frente a maquiladoras que incumplen la legislación laboral tal y como está previsto por el Acuerdo Gubernativo 196/96 pero que en la práctica no tiene aplicación.

62. La coordinación estrecha con otros órganos estatales competentes, las modificaciones en las capacidad sancionatoria del Ministerio de Trabajo, así como el necesario involucramiento y eventual participación de los empresarios y trabajadores organizados, deberían ser aspectos a tener en cuenta para la elaboración y aplicación de una política planificada de control del cumplimiento de la legislación laboral, actividad esencial e intransferible del Ministerio de Trabajo. Por otra parte, y como lo establece el segundo considerando del Acuerdo Ministerial 2-97 que creó la Oficina de Prevención y Resolución de Conflictos, las actividades de inspección deben quedar claramente diferenciadas de aquéllas de conciliación y promoción de la negociación, puesto que por razones de imparcialidad, autoridad y especialización es conveniente tal separación. Ello implica una atención más especializada y planificada que la actual a la promoción y puesta en práctica de actividades de prevención de conflictos laborales, así como el desarrollo de

procedimientos de negociación y solución concertada de los diferendos colectivos. A los efectos de mejorar la capacitación de los funcionarios encargados de estas tareas, es importante que los cursos que actualmente imparte la Escuela de Medición y Conciliación del Ministerio continúen, asegurándose su sostenibilidad financiera y el mejoramiento de su calidad educativa.

### ***Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)***

63. El acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria expresa que la seguridad social es un mecanismo de solidaridad humana que contribuye al bienestar social, al desarrollo económico y la paz, correspondiéndole al IGSS la aplicación del régimen de seguridad social. Los Acuerdos incluyen compromisos tendientes a facilitar la plena incorporación de todos los trabajadores a la seguridad social, a fortalecer y garantizar los principios de eficiencia, universalidad y obligatoriedad, y a promover su inserción en un sistema coordinado de salud. Para ello, es necesario garantizar la plena autonomía y la solvencia financiera del Instituto.

64. El IGSS fue creado por Ley N1 295 del 30 de octubre de 1946 como una institución autónoma, de derecho público, con personería jurídica propia para *“aplicar un régimen nacional, unitario y obligatorio de seguridad social”*. A su vez, el Art. 100 de la Constitución Política, reconoce y garantiza *Ael derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación»* e indica que *«El Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen...tienen obligación de contribuir a financiar dicho régimen y derecho a participar en su dirección, procurando su mejoramiento progresivo»*.

65. Aunque la autonomía de la Institución está claramente establecida tanto en la Constitución Política con en su propia ley constitutiva, no se ha avanzado en el compromiso de garantizar su plena vigencia, ya que la Junta Directiva no tiene ni la plena independencia anunciada ni una composición equilibrada, ya que la representación de trabajadores y empleadores es notoriamente minoritaria y la norma reglamentaria faculta al Presidente de la República a nombrar al Gerente y Subgerente de la institución en forma directa.

66. En cuanto al compromiso de fortalecer la solvencia financiera del IGSS, con base al principio de financiamiento tripartito, cabe indicar que el Estado tiene obligación de cofinanciar el sistema, lo que motiva la creación de una partida

específica en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. A su vez, las contribuciones patronales y obreras se hacen como un porcentaje sobre los salarios devengados, por separado para cada régimen de atención de contingencias que el Instituto posee. Además, el IGSS también mantiene cuentas separadas de cada uno de ellos, incluyendo el régimen especial de pensiones de sus trabajadores. Tradicionalmente, el Estado ha incumplido su obligación, lo cual ha generado una considerable deuda. Sin embargo, esta situación ha comenzado a cambiar ya que a partir de julio de 1998, el Estado ha entregado su aporte patronal, a la vez que una Comisión Técnica del IGSS está negociando con su contraparte del Ministerio de Finanzas Públicas una nueva política en este sentido.

67. Respecto a las contribuciones de los empleadores, se registra históricamente un incumplimiento de sus obligaciones, que se manifiesta en una considerable mora con el IGSS. Por ejemplo, en una inspección realizada a comienzos de este año a 46 empresas maquiladoras, se estableció que estas adeudaban al IGSS la suma de 127.7 millones de quetzales.

68. En cuanto al fortalecimiento y aplicación efectiva de los principios de universalidad, obligatoriedad y eficiencia, y pese a lo expresado en la Ley Orgánica y en el Artículo 100 de la Constitución Política, no son beneficiarios de las prestaciones que sirve el IGSS los trabajadores independientes, los informales, los asalariados de empresas con menos de dos trabajadores en el Departamento de Guatemala y menos de cinco en el resto del país, y los dependientes de estos cuatro grupos anteriores, los agrícolas de ingreso por debajo del mínimo y los indigentes. No existe, además, un programa que otorgue facilidades para la incorporación de los trabajadores independientes, mediante una afiliación voluntaria. Pese a estas limitaciones, la cobertura del IGSS aumentó considerablemente en 1998, respecto al período 1996-97.

69. El IGSS brinda sus prestaciones mediante dos programas principales: el denominado de corto plazo, que cubre las contingencias de enfermedad, maternidad y accidente, y el de largo plazo, que cubre invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS). El programa de corto plazo está destinado para trabajadores asalariados, la esposa o compañera y los hijos menores de 5 años, en los departamentos de Guatemala, Sacatepequez, Sololá, Totonicapán, Quiché, Baja Verapaz, Zacapa, Chiquimula, Jalapa, Escuintla y Suchitepéquez, prestando servicios de salud a los jubilados del IGSS y a los activos y pensionados de las entidades descentralizadas, autónomas y

semi autónomas del Estado, sin haber contribuido económicamente al instituto. Enfermedad común y maternidad se cubre sólo en los departamentos señalados, mientras que accidentes en general e IVS se cubre a nivel nacional.

70. Pese a los incrementos de 45% en las pensiones mínimas y de 12% a todas las pensiones totales registrados recientemente, el monto de las pensiones en general es muy bajo (por ejemplo a julio de 1999, el monto promedio de las pensiones que cubren la contingencia vejez es de 336,48 quetzales mensuales). Esto refleja la disminuida capitalización por incumplimiento del pago de las obligaciones del Estado. Aún así, hay una considerable reserva acumulada que podría permitir aumentar la tasa de reparto, lo que mejoraría el monto que recibe cada beneficiario. Asimismo, en el régimen de enfermedad existe un excedente que podría ser utilizado en la prestación de servicios y extensión de cobertura, en especial en los 16 departamentos donde la población cubierta no excede el 2.5% de su población y en general en el área rural donde a su vez, la baja ocupación de las instalaciones del IGSS y del Ministerio de Salud Pública hace factible un aumento significativo de cobertura.

71. En cuanto al compromiso de promover la inserción del IGSS en un sistema coordinado de salud, el programa desarrollado por el instituto en el último año merece varios reconocimientos, como por ejemplo la reorganización del nivel superior de la dirección institucional, la agilización en las acciones de compras, de prestación de servicios, de trámites de solicitudes, así como la suscripción de una Carta de Entendimiento con el Ministerio de Salud, que constituye un progreso en las relaciones interinstitucionales entre ambos organismos. Debe estimularse la consolidación de esta relación, en especial su continuidad durante el próximo gobierno, que redundará en una mejor política de salud.

72. El aumento de la cobertura de la población es una decisión política institucional; el hecho de que el IGSS cuente con los recursos para efectuarla y la relativa juventud del sistema IVS (creado en 1971) presentan a la institución una coyuntura adecuada para cumplir el compromiso de universalización previsto en los Acuerdos de paz. Es conveniente negociar la deuda estatal para su pago y crear un marco legal adecuado para el cumplimiento de las obligaciones de los aportantes. Paralelamente, debe corregirse la mora y la evasión de los empleadores, así como fortalecer las acciones comunitarias para una mayor participación de los trabajadores. A su vez, la remoción de los obstáculos que impiden una mayor autonomía del instituto sin dudas favorecerían estos objetivos al brindarle un marco administrativo y de gobierno institucional más adecuado.

## **Foro de la Mujer**

73. El Foro de la Mujer constituye un espacio creado en cumplimiento de los Acuerdos de paz, y según el Acuerdo Gubernativo No 105-98, constituye *“una instancia plural, amplia y representativa, que garantice la incorporación de las mujeres, organizaciones de mujeres e instituciones estatales vinculadas a la promoción del desarrollo integral de las mujeres, con el objetivo de promover un proceso de participación que viabilice la conciliación y el seguimiento de propuestas que incidan en las políticas nacionales de desarrollo humano integral, en cumplimiento de los Acuerdos de Paz, Convenios y Tratados Internacionales en favor de las mujeres, ratificados por el estado de Guatemala, para contribuir a la reconciliación nacional y construcción de una nación multiétnica, pluricultural y multilingüe, democrática, equitativa y con justicia social”*.

74. El Foro, por su naturaleza y el pluralismo en su representación, ha desarrollado una movilización e interlocución con grupos de mujeres desde la base. Ello ha permitido contribuir a la visualización de las necesidades de las mujeres, al reconocimiento de sus intereses, a la elaboración de propuestas alternativas a partir de sus demandas, a sentar las bases para favorecer el desarrollo de una conciencia ciudadana y a legitimar con sus propuestas su participación en la planificación del desarrollo y en otros espacios. Además, la dinámica del Foro en algunos departamentos, ha generado otras figuras asociativas que están atendiendo las necesidades específicas e inmediatas de las mujeres que fueron identificadas en el proceso de la consulta y ha contribuido a revelar el agudo problema de la violencia intrafamiliar. Asimismo, las estructuras creadas ya forman parte de otras redes y espacios de participación. Por ello se considera necesaria la permanencia de estas estructuras para garantizar la sostenibilidad de esa participación y legitimar este espacio como un mecanismo reconocido de consulta e incidencia con la institucionalidad estatal.

75. La permanencia de estas nuevas modalidades de participación de las mujeres en los espacios que han ganado, requiere, por una parte, del reconocimiento legal y de la adopción de acciones de capacitación específica y, por otra, de la ampliación y fortalecimiento de la base social de las estructuras creadas, incorporando la participación de los diferentes sectores y organizaciones no gubernamentales y las diversas expresiones de mujeres de la sociedad civil. Los resultados del trabajo del Foro están incidiendo en el cumplimiento de los compromisos relativos a las mujeres en los Acuerdos de paz. Ante la necesidad de garantizar la vigencia y la institucionalización de la Política de Promoción de las Mujeres Guatemaltecas y el

Plan de Equidad de Oportunidades 1999-2001, es necesario que las instituciones implementen los planes y programas que deriven de esa política, y que se cumpla con el compromiso de crear un ente rector que garantice su sostenibilidad a largo plazo.

76. La institucionalización y ejecución de la política de equidad en beneficio de las mujeres, requiere su articulación con el resto de políticas públicas a través de la creación de mecanismos institucionales y asignación de los recursos necesarios para asegurar su sostenibilidad. Para ello, se necesita establecer y coordinar criterios de cooperación técnica dentro del sistema de Naciones Unidas y con la cooperación internacional en general, orientados a consolidar la institucionalidad y a fortalecer estos nuevos espacios de interlocución entre el Estado y los diferentes actores de la sociedad civil. Los avances en la creación de esas condiciones, necesitan ser sustentados por la corrección de las normas jurídicas vigentes y la emisión de nuevas leyes, tarea que aún no se ha desarrollado a cabalidad. En ese sentido la Misión valora la aprobación de la Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer, que constituye un valioso instrumento para viabilizar el cumplimiento de algunos compromisos y reitera la necesidad de reglamentar la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar, para garantizar la protección jurídica y la atención a mujeres víctimas de esa violencia. Asimismo, es necesario agilizar la aprobación de las iniciativas de ley que se encuentran en el Congreso, tales como la Ley de Protección Social al Trabajo de Casa Particular, la Ley de Creación del Instituto Nacional de la Mujer y la tipificación del acoso sexual como delito.

77. La Misión expresa su preocupación porque aún no se ha avanzado en los compromisos relativos a revisar la legislación nacional y sus reglamentaciones para eliminar toda forma de discriminación contra las mujeres en todos los niveles de participación y en el acceso a los recursos, para dar efectividad a los compromisos gubernamentales derivados de la ratificación de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que este año cumplirá veinte años de vigencia.

### ***Defensoría de la Mujer Indígena (DMI)***

78. En base al compromiso del Gobierno de “crear una Defensoría de la Mujer Indígena con su participación, que incluya asesoría jurídica y servicio social” la Comisión Nacional Permanente de la Mujer Indígena de la Coordinadora del Pueblo Maya (COPMAGUA) inició un proceso de consultas con las comunidades, las organizaciones indígenas, las organizaciones de mujeres, así como instituciones

nacionales e internacionales para elaborar un anteproyecto de ley que creara la Defensoría. Aunque el Gobierno no aceptó este anteproyecto de ley, se desarrolló un proceso de diálogo para la búsqueda de una figura consensuada para la defensoría. Dos años después, en julio de 1999, se creó la Defensoría de la Mujer Indígena, adscrita a la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH), según el Acuerdo Gubernativo 525-99.

79. La creación de la Defensoría marca un hecho sin precedente en Guatemala ya que por primera vez se institucionaliza una instancia que velará por los derechos de la mujer indígena y combatirá la discriminación histórica y la exclusión social de la que ha sido objeto por ser pobre, mujer e indígena. Tendrán representación propia dentro de la estructura de la defensoría, en la misma figura de la Defensora, en la Junta Coordinadora con representación de las organizaciones indígenas y en el Consejo Consultivo con mujeres de las 24 comunidades lingüística existentes en el país. Además habrá una interlocución permanente con el Estado a través de la Comisión de Apoyo Institucional, la cual está conformada por los Vice-ministros de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Trabajo y Previsión Social, y Economía. Desde esta perspectiva intercultural las mujeres indígenas incidirán en las propuestas de políticas públicas en su beneficio.

80. Frente a este nuevo reto, la Junta Coordinadora de la DMI ha formulado un proyecto global de establecimiento y desarrollo institucional para asegurar que la defensoría cuente con los recursos humanos, técnicos y financieros adecuados y pueda cumplir con sus funciones de proveer asesoría jurídica y servicios sociales a las mujeres indígenas. Además, está realizando talleres informativos en todas las comunidades lingüísticas del país. Se exhorta al Gobierno de la República para que asigne los recursos necesarios a fin de cubrir los cargos establecidos y proceder a la instalación de la oficina central y las oficinas regionales en forma progresiva, como fue acordado.

### **C) ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LAS COMUNIDADES DE POBLACIÓN DESARRAIGADA Y DESMOVILIZADA**

81. Con el propósito de constatar el estado de cumplimiento del Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado y el Acuerdo sobre bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad, a continuación se describe el estado en que se encuentran, dentro del proceso de reinserción, tres categorías de población

desarraigada y un grupo de desmovilizados. A tal efecto se procedió a seleccionar una muestra a nivel nacional compuesta por siete asentamientos, que se encuentran en diferentes fases de su proceso de reasentamiento y de incorporación. Para el caso de los retornados, las comunidades analizadas son: El Carmen en el departamento de Suchitepéquez, Nueva Generación Maya, en Barillas, Huehuetenango y Victoria 20 de Enero, Ixcán, Quiché. En el caso de los desplazados internos de las Comunidades de Población en Resistencia (CPRs), se analizaron las comunidades El Triunfo en Retalhuleu y Primavera del Ixcán en Quiché. En cuanto a los desplazados internos urbanos, se analizó la comunidad Mario Antonio Díaz, en Villa Nueva, Guatemala. Finalmente, en el caso de los desmovilizados se estudió el caso de Nuevo Horizonte en Santa Ana, Petén.

82. La información recogida se sintetiza en el cuadro resumen que se adjunta, que refleja los datos generales de cada asentamiento y la situación específica en materia de desarrollo productivo y social, con indicaciones en cuanto a la documentación de los beneficiarios e información relativa a la dinámica social en términos de participación, con énfasis en el rol desempeñado por las organizaciones de mujeres.

83. Las principales conclusiones del análisis realizado son las siguientes:

- a) Por estar en proceso de negociación y adquisición, la mayoría de las comunidades representadas en la muestra no cuenta todavía con la certeza jurídica completa de sus tierras. Este factor, sumado a otras limitaciones tales como la dificultad del acceso a crédito y a mercados, la frágil infraestructura y los limitados servicios sociales, constituyen un obstáculo para lograr el reasentamiento digno y duradero. La lentitud constatada en el proceso de legalización de la tierra compromete las perspectivas de desarrollo económico y social, lo cual aunado a problemas generados al interior de algunas comunidades, ha provocado en algunos casos migraciones de ciertas familias hacia otros departamentos y/o reclamos para parcelar individualmente las tierras donde se encuentran asentados. En este sentido, es importante fortalecer la institucionalidad del Fondo de Tierras y agilizar el mecanismo creado por el MAGA/INTA para la resolución de los casos pendientes de legalización, adjudicación y compensación de tierras de la población desarraigada.
- b) La mayoría de las comunidades analizadas, independientemente de la fecha de su reasentamiento, no han logrado aún superar la fase de subsistencia. No ha sido aún posible el financiamiento de proyectos productivos de mediano y

largo plazo y únicamente se han ejecutado proyectos de emergencia, financiados mayoritariamente por la comunidad internacional y/o organizaciones no gubernamentales, por lo que sus ocupantes han tenido que buscar otras opciones para subsistir, entre ellas, el trabajo temporal en las fincas. Los indicadores de desarrollo social en los temas de salud, vivienda y educación, revelan una gran diversidad según la comunidad. En el área de dotación de servicios, a pesar de algunos avances en construcción de viviendas e infraestructura educativa, se notan importantes insuficiencias, sobre todo en el área de salud, específicamente en la ejecución del SIAS. Es necesario establecer una adecuada coordinación de recursos con estas poblaciones, para unificar criterios y evitar la duplicación de esfuerzos entre las iniciativas gubernamentales y las de la cooperación internacional, así como al interior de esta última, con el propósito de lograr una eficiente inversión que favorezca una adecuada cobertura en términos de prestación de servicios y que a su vez garantice la sostenibilidad. Es posible avanzar en la institucionalización de acciones que apoyen las actividades de desarrollo productivo, ya que existen buenas condiciones para iniciar este proceso, tales como estudios de reordenamiento territorial y de factibilidad ya elaborados, pero que requieren estar enmarcados en una estrategia integral de desarrollo rural. Paralelamente, para garantizar que las comunidades de población desarraigada faciliten su integración al desarrollo rural, se debe promover la concientización de sus beneficiarios respecto a la cultura crediticia, propiciándose también el acceso al crédito, la asesoría técnica y la capacitación.

- c) Una de las tendencias prevaleciente en las siete comunidades es la falta de interés en participar en las instituciones públicas tales como los Consejos de Desarrollo. La limitada apertura de espacios de participación y la falta de credibilidad de que gozan en las comunidades, determinan una lenta dinámica en el proceso de reconstrucción del tejido social de estas poblaciones. Esta tendencia puede ser el resultado del insuficiente accionar institucional, al no haberse definido aún mecanismos adecuados para promover dicha participación, por lo que sería importante que el Estado realice más esfuerzos para fortalecer este espacio. Por otra parte en dichas comunidades y/o en las organizaciones que los representan, la carencia y/o debilidad para ejercer liderazgo en los cuadros intermedios conduce a veces a la identificación de soluciones adecuadas a sus reivindicaciones directamente a nivel de las instancias centrales de gestión. Es importante rescatar la trayectoria organizativa

de estas comunidades fomentando procesos participativos democráticos donde hombres y mujeres estén igualmente representados.

- d) Se constata un alto nivel de documentación personal de la población residente en dichos asentamientos como consecuencia de los programas de ACNUR y PADO. Ello se traduce en un elevado índice de empadronamiento de dichos beneficiarios.
- e) Salvo en el caso de Nuevo Horizonte (población desmovilizada), la situación de las mujeres en las otras comunidades confirma su escasa representación en las juntas directivas así como el limitado acceso tanto a la propiedad de la tierra como a las inversiones productivas, marcando un retroceso en relación al grado de organización, acceso a recursos y a decisiones comunitarias logrado durante el refugio/desplazamiento.
- f) Preocupa la situación del grupo de mujeres organizadas Mamá Maquín en Nueva Generación Maya, donde su funcionamiento fue seriamente cuestionado por la junta directiva de la cooperativa. En algunas comunidades se constata un formalismo de participación en el que los grupos organizados de mujeres son instrumentalizados para atraer fondos para proyectos, pero son marginadas posteriormente del poder de decisión de los mismos. En el caso de las CPR, se detecta un impacto positivo en la participación de mujeres en la toma de decisiones, producto de un fuerte arraigo en su comunidad y en los círculos familiares. Se reitera la necesidad de continuar con el proceso de desarrollo de la capacidad participativa de las organizaciones de mujeres desarraigadas y/o desmovilizadas dentro del marco del respeto a los derechos humanos y en concreto al de libre asociación, promoviendo su articulación con instancias organizativas de mujeres a nivel local y regional para así garantizar su impacto y su sostenibilidad. Debe continuarse la promoción de su legítimo derecho a la co-propiedad de la tierra, así como al control de los proyectos comunitarios. Paralelamente se requiere, por parte de las instituciones nacionales competentes, la continuidad de los esfuerzos dirigidos a la sensibilización sobre el tema de las relaciones de poder basadas en género, con grupos de mujeres y de hombres, individual y conjuntamente.

## MUESTRA DE SIETE ASENTAMIENTOS DE DESARRAIGADOS/DESMOVIILIZADOS

COMUNIDAD; FECHA DE REASENTAMIENTO; NO. DE FAMILIAS; ETNIA(S)	TIERRA	DESARROLLO PRODUCTIVO	VIVIENDA	EDUCACIÓN	SALUD	DOCUMENTACIÓN	DOCUMENTACIÓN SOCIAL DE MUJERES, EJE INDIGENA
<p>1. <b>El Carmen, Patulul</b> <b>Sacabuz</b> (retomados)</p> <p>Fecha de retorno: 1997 No. de familias: 111 Grupos etno- lingüísticos: Marn, Canjibai, Kakchiquel, y Quiché.</p> <p>- Hay migración de las familias de la finca Guardiania en Chimaltenango.</p>	<p>- En negociación con el INTA, los hombres y las viudas son miembros de las Cooperativas).</p> <p>- No hay certeza jurídica; se encuentran en negociaciones de releja de precio; no poseen documentación legal de la finca (a la administrativa de la propiedad).</p>	<p>- Infraestructura: camino (calle) en lujas), letrinas, agua potable.</p> <p>- Producción: cultivo de maíz, hortalizas, piña proyecto de crianza de pollo; está previsto un proyecto de hule y otro de ganado (desmado al auto- consumo); no hay fuerzas para generación de ingresos.</p> <p>- Servicios: tienda comunal y un molino de niñamal.</p>	<p>- No hay vivienda permanente.</p> <p>- Documentación entregada a FOGUAVI (falta de certeza jurídica de la tierra representa el impedimento para autorización del subsido).</p>	<p>- Niveles pre-primario y primario.</p> <p>- Se está finalizando la construcción del edificio escolar, hay 7 promotores financiados por el FUNDAZUCAR, actualmente pendientes del pago de subsidio del MINEDUC.</p> <p>- Hay poca aceptación de la educación bilingüe.</p>	<p>- Una clínica rústica, 3 puestos de salud está en construcción).</p> <p>- Existe cobertura por el SIAS, pero es muy deficiente.</p> <p>- Salud primaria y preventiva.</p> <p>- Falta de medicamentos.</p>	<p>- 98% de la población esta documentada.</p>	<p>- Hasta la fecha no hay participación a nivel local, aun cuando lo reconocen como prioritario, especialmente para el manejo de sus proyectos.</p> <p>- Hay poca participación de las mujeres en las decisiones comunitarias, no tienen presencia en el Foro de la Mujer.</p> <p>- La participación continúa siendo vertical desde sus instancias representativas en el nivel central.</p>
<p>2. <b>Nueva Generación</b> <b>Maya</b> <b>Barillas</b> <b>Huehuetenango</b> (retomados)</p> <p>Fecha de retorno: 1995 No. de familias: 377 Grupos etno-lingüísticos: Canjibai y Marn.</p>	<p>- Excedente poblacional, hay 85 familias sin tierra, está en marcha la negociación de una finca colindante para reubicación de dichas familias.</p> <p>- Existe un conflicto de tierra con una comunidad colindante por el traspaso.</p> <p>- Intervención de CONTIERRA.</p>	<p>- Infraestructura: agua potable, letrinas, un mini-riego, no hay acceso vial, aun cuando la construcción de la carretera está en marcha.</p> <p>- Existen proyectos de: ganadería, granos básicos, y de aves. Se menció un vivero forestal como parte del proyecto agro-forestal, que concluyó a petición de la comunidad rechazando una propuesta crediticia. La economía es a nivel familiar de subsistencia.</p> <p>- Servicios: la comunidad posee paneles solares, tienda y molino de Niñamal.</p>	<p>- No hay vivienda permanente. pendiente la recopilación de documentación para solicitar subsidio de FOGUAVI.</p>	<p>- Nivel pre primario y primario, guardería infantil, promotores de educación (pagados por MINEDUC) han recibido capacitación en atención infantil.</p> <p>- Hay un edificio escolar.</p>	<p>- Hay una clínica de Salud</p> <p>- Promotores de salud son los responsables.</p>	<p>- 84% de la población cuenta con la documentación básica; se requieren documentos para la población restante.</p>	<p>- La organización de mujeres Marn, Maquirin ha sufrido un proceso de debilitamiento y desgaste. La situación ha obligado a la dirigencia de dicha organización a tomar acciones diferentes en relación con su estructura y operación. No de atención a los proyectos locales.</p>

COMUNIDAD; FECHA DE REASENTAMIENTO; NO. DE FAMILIAS; ETNIA(S)	TIERRA	DESARROLLO PRODUCTIVO	VIVIENDA	EDUCACIÓN	SALUD	DOCUMENTACIÓN	DOCUMENTACIÓN SOCIAL DE MUJERES, EJE INDIENA
<p>3. <u>Victoria 20 de enero</u>, <u>Xesán, Oulitché</u> (retomados)</p> <p>Fecha de retorno: 1993 No. de familias: 215 Grupos étnico-lingüísticos: Quiché, C'antjob'at, Chuj y Mam.</p>	<p>- A excepción de 28 parcelistas, el resto tiene sus títulos provisionales; actualmente se encuentra pendiente con el MAGA/INTA la entrega de los títulos definitivos.</p> <p>- Los precios de las parcelas están en proceso de negociación con el MAGA/INTA.</p> <p>- La falta de titulación y la carencia de un plan específico de desarrollo integral detiene hasta el momento la explotación racionalmente la tierra y los recursos naturales.</p>	<p>- Infraestructura: carretera de terracería, kártnas, agua potable, generador eléctrico.</p> <p>- Producción: proyectos agropecuarios, cultivos de granos básicos; se ha iniciado un proyecto de reforestación.</p> <p>- Servicios: un molino de mixtamal.</p> <p>- Nivel de autosuficiencia es alto pero no suficiente para basar su economía familiar en ello.</p>	<p>- La situación de vivienda continua siendo precaria; se inició un proyecto de vivienda permanente que aún no concluye.</p> <p>- Hay solicitud de viviendas con FOGUAMI.</p>	<p>- Escuela primaria hasta sexto grado, reconocida por MINEDUC, útiles escolares y la refacción provistos por el PRONADE. Maestros pagados por MINEDUC. Existe nivel básico hasta tercer grado.</p>	<p>- Hay promotores de salud, pero carecen de un puesto de salud y de medicinas genéricas (puesto de salud desapareció después de la salida de una ONG por falta de sostenibilidad).</p> <p>- El centro de Salud de Playa Grande dio atención en salud preventiva (vacunaciones).</p>	<p>- 100% de la población posee documentación primaria.</p>	<p>- En la dinámica de reasentamiento definitivo, con toda su dimensión familiar, las mujeres perdieron sus espacios autónomos generados durante el religio, lo que es significativo como hito rector participativo.</p> <p>- Hay poca homogeneidad en cuanto a los aspectos culturales propios, se puede constatar una "mexicanización" en la población con edades entre 15 y 25 años.</p> <p>- Varios miembros de la comunidad que trabajan en defensa de los derechos humanos, participan a la vez dentro del Consejo Municipal de Desarrollo (COMIDUR del local).</p>
<p>4. <u>El Triunfo</u>, <u>El Estero</u>, <u>Retalhuleu</u> (CPR Sierra)</p> <p>Fecha de traslado: 1988 Familias: 311 Grupos étnico-lingüísticos: M'it, Quiché, Ladinos, K'ak'it'que'it, Mam (desnvolizados);</p> <p>- recientemente hubo una migración de 39 familias hacia Nebal.</p>	<p>- Tierra comprada a través del Foro de Tierra con apoyo de FONAPAZ (tipo de propiedad: individual y colectiva).</p>	<p>- Infraestructura: carretera de terracería, kártnas.</p> <p>- Pendiente ejecución de un proyecto de mejoramiento de estufas por el FIS</p> <p>- La tierra no tiene una buena productividad, lo que limita las posibilidades de producción incluso de alimentos. Se fueron las razones que obligaron plantear el traslado de población a otra finca - El Tesoro, Patulul, Suchitepéquez (desnvolizados) no ha sido efectuado).</p>	<p>- El techo mínimo se encuentra en situación precaria. OXFAM ha iniciado un proyecto de apoyo de vivienda permanente.</p>	<p>- No hay edificio escolar pendiente la solicitud al FIS; los útiles escolares han sido donados por ONGs; hay 15 promotores que entrarán al subsidio de MINEDUC (PEE).</p>	<p>- Existe una clínica provisional.</p> <p>- Una buena parte de la población requiere atención médica urgente, ya que el traslado ocasionó serios problemas de salud debido al cambio de condiciones climáticas.</p> <p>- Se gestionó la llegada de un médico por parte del MSPAS, pero no se ha realizado hasta la fecha.</p> <p>- Hay promotores de salud y las emergencias se atienden al municipio de Champélico.</p>	<p>- EIFADOC desarrolló un programa de documentación primaria y logró documentar una buena parte de la población (debido a la finalización de este programa en abril 1999 no se concluyó el trabajo).</p>	<p>- Existe la Junta Directiva de mujeres, que está por legalizar su personería jurídica, tiene vínculos con COMAUGUAY y Majat'it.</p> <p>- La comunidad tiene una coordinadora de bloque como enlace con la CPR central.</p> <p>- Comité de Desarrollo, tienen un acatob propio la coposición por parte de MSPAS, poca participación de las mujeres en el Foro nacional.</p>

COMUNIDAD; FECHA DE REASENTAMIENTO; NO. DE FAMILIAS; ETNIA(S)	TIERRA	DESARROLLO PRODUCTIVO	VIVIENDA	EDUCACIÓN	SALUD	DOCUMENTACIÓN	DOCUMENTACIÓN SOCIAL DE MUJERES, EJE INDIÉNTA
<p>5. <b>Primavera del Ixcán</b> <b>Ixcán Quiché</b> (CPR Ixcán).</p> <p>Fecha de traslado: 1986 No. de familias: 280 Grupos étno-lingüísticos: Kek'chi' C'antob'ol, Mam', Xil', Jacal'icco, Chuj, K'ak'chiquel', Ladino.</p> <p>- Hay 48 desmoevillizados.</p>	<p>- Tierra comunal a nombre de la Diócesis del Quiché, pasará pronto la propiedad a Cooperativa; el modelo socializado de organización comunitaria, tiende a convertirse en un modelo de tipo ligado a la falta de tierra, creando divisiones internas y resultando en posibles fenómenos de migración en el futuro.</p>	<p>- Infraestructura: carretera y agua potable, pendiente instalación de letrinas</p> <p>- Producción: cultivo de cardamomo y de granos básicos; a la fecha se mantiene la falta de seguridad alimentaria; esta condición está previsto el inicio de un proyecto productivo agro-forestal</p> <p>- Servicios: tienda comunitaria.</p>	<p>- Se solicitó el subsidio de FOGUAVI.</p>	<p>- Escuela primaria, pero no es una escuela formal.</p> <p>- Se cuenta con 16 promotores recibiendo subsidio del MINEDUC (PEE)</p> <p>- Nivel básico hasta tercer grado desarrollado por el IGER con autorización de la alcaldía.</p>	<p>- Clínica con 8 promotores y 8 comadronas; fue equipada por el gobierno alemán.</p> <p>- El centro de salud de Playa Grande ha realizado las jornadas de vacunación.</p>	<p>- Unas pocas personas pendientes de documentación primaria; un buen sector de esta comunidad logró empadronarse debido a la visita del TSE a la comunidad.</p>	<p>* Existe la OMR (Organización de las Mujeres en Resistencia), pero su nivel de influencia y poder de decisión aún es precario, no lograron sobrepasar el papel que tenían durante el período de empadronamiento, y por lo tanto no se pudo crear dinámicas propias adecuadas a las nuevas circunstancias de la reinsertación.</p> <p>- Existe una cooperativa.</p>
<p>6. <b>María Antonia Díaz,</b> <b>Villa Nueva,</b> <b>Guatemala</b> (área urbano marginal) <b>DPS-urbanos</b></p> <p>Fecha de traslado: 1994 No. de familias: 161. Grupos étno-lingüísticos: Quiché, Mam' y Q'antob'ol.</p> <p>- Hay 58 desmoevillizados.</p>	<p>- La tierra adquirida a través del subsidio de FOGUAVI (botes) con plazos de pago individual.</p> <p>- Hasta mayo de 1999 se inició el primer pago para la compra del lote; tenencia jurídica pendiente de la finalización del pago de la propiedad individual</p> <p>- El acceso al subsidio de FOGUAVI por parte de este asentamiento, puede generar dinámicas de reivindicación en los asentamientos vecinos.</p>	<p>- Infraestructura: pendiente un proyecto para llevar el agua potable, en cada lote existe una letrina y alumbrado eléctrico.</p> <p>- La mayoría de la población posee empleos temporales (con baja remuneración (maquinarias, ventas, etc.).</p>	<p>- Láminas donadas por una ONG; la mayoría de las viviendas son precarias (madera y lámina).</p>	<p>- Escuela pública primaria, pero no logra cubrir más del 60% de la población.</p> <p>- Los niños no escolarizados se mantienen en trabajos de subsistencia.</p> <p>- MINEDUC paga a 20 maestros para la atención primaria</p> <p>- Los desmoevillizados fueron atendidos por el programa "Escuela sin Paredes" de la OEA</p>	<p>- No hay puesto de salud; la clínica cerró por falta de recursos.</p> <p>- Faltan medicamentos ; la población acude al centro de Salud de Villa Nueva.</p>	<p>- 90% de la población posee cédulas, pero un sector de mujeres viudas carece de constancia de viudez.</p> <p>- La mayoría de la población se encuentra empadronada.</p>	<p>- En el Comité de Sector hay presencia de mujeres; en la comunidad hay varias dirigentes de otras organizaciones, pero en términos locales su presencia no tiene mucho impacto.</p> <p>- Está pendiente la legalización del Comité de Sector de dicha comunidad.</p> <p>- Hay poca participación y poco acceso a las organizaciones municipales; y esta situación se debe tanto a la debilidad institucional como de los representantes comunitarios.</p> <p>- En esta comunidad hay tres grupos mayas; sin embargo su intención de presentar un indígena a las elecciones municipales fracasó por falta de candidatos.</p>

COMUNIDAD; FECHA DE REASENTAMIENTO; NO. DE FAMILIAS; ETNIA(S)	TIERRA	DESARROLLO PRODUCTIVO	VIVIENDA	EDUCACIÓN	SALUD	DOCUMENTACIÓN	DOCUMENTACIÓN SOCIAL DE MUJERES, EJES INDÍGENA
<p>7. <b>Nuevo Horizonte Santa Ana Patén</b> (desmovilizados).</p> <p>Fecha de traslado: 1988 No. de familias: 115 (todos desmovilizados)</p> <p>Grupos étno-lingüísticos: Kekchi, Mam, Q'q'chi, K'akchiquel, Achi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe tierra comprada a través del Fondo de Tierras.</li> <li>- Propiedad tanto individual como comunal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestructura: carretera, agua potable y letrinas.</li> <li>- Producción: granos básicos, ganado, hortalizas.</li> <li>- Servicios: molino de nixtamal y tienda comunal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se espera finalizar la construcción de la segunda fase de viviendas, ejecutadas por la FGT con subsidios de FOGUAVI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tres maestros presupestados por MINEDUC, para la atención de los niveles de pre primaria y primaria; está por concluirse la construcción de la escuela financiada por el FFS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Una clínica atendida por cuatro promotores, reconocidos como auxiliares de enfermería por el MSPAS.</li> <li>- Medicamentos provistos por las ONGs.</li> <li>- Jornadas de vacunación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La mayoría posee su documentación primaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La mayoría posee su documentación primaria.</li> <li>- Existe un comité de 80 mujeres, que tienen su articulación directa con la FGT.</li> <li>- Hay 38 mujeres socias de la cooperativa, dos de ellas indígenas tanto en la Junta Directiva como en el Comité Promotorio.</li> </ul>