

---

Guatemala

Proyecto: Fomento de la Productividad de las  
MiPyMEs  
(P112011)

---

**Marco de Planificación para la  
Participación de Pueblos Indígenas (IPPF)**

---

Noviembre 2010

---

## Fomento de la Productividad de las MiPYMEs

### Marco de Planificación para la Participación de Pueblos Indígenas (IPPF) <sup>1</sup>

#### 1. Introducción

El proyecto de Fomento de la Productividad de las MiPYMEs financiado por el Banco Mundial tiene como objetivo estimular el crecimiento de las MiPYMEs en las cadenas de valor seleccionadas. El proyecto está alineado con la estrategia general del gobierno para crecimiento, particularmente en el sector productivo, el núcleo de la Política Nacional de Desarrollo de MiPyMEs de MINECO y el viceministerio para MiPyMEs. Esto incluye como uno de sus pilares clave, ayuda a *clusters* locales y cadenas de valor para desarrollarse en un nivel descentralizado, y poner fuerte énfasis en las tecnologías limpias, la innovación y la calidad de mejoras.

Esto se logrará mediante el apoyo a las inversiones y la asistencia técnica para mejorar productividad, la calidad de productos y procesos y facilitar su integración en los mercados nacionales e internacionales. Los beneficiarios del proyecto incluyen a las micro, pequeñas y medianas empresas a lo largo de las cadenas de valor seleccionadas.

El proyecto puede resumirse de la siguiente manera:

- Componente 1: Apoyo a la Implementación de la Política Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME).
- Componente 2: Creación de cadenas de valor más productivas.
- Componente 3: Gestión de Proyectos y monitoreo de la Política Nacional de MiPyMEs

El Gobierno de Guatemala y el Banco Mundial están comprometidos en asegurar que los beneficios de este proyecto alcancen las poblaciones más excluidas, particularmente las mujeres y los grupos étnicos; y que los servicios de apoyo y asistencia técnica a ser prestados por el proyecto a estas poblaciones sean culturalmente apropiados y de acuerdo con las demandas y necesidades de las poblaciones étnicas.

Este Marco de Planificación para Pueblos Indígenas propone así los principios y mecanismos - los cuales son parte integral del proyecto- que garantizarán una participación activa, informada y culturalmente apropiada de los grupos étnicos de Guatemala.

#### 2. Los Grupos Étnicos de Guatemala

Según datos de la encuesta de vida del año 2006, la población indígena constituye el 38.4% de la población total, equivalente a casi 5 millones de personas.<sup>2</sup> Según datos de 2002, los Garífunas representa el 0.11%, los Xinkas el 0.35% y la población Maya el 95% de un estimado población total de 5,070.000 indígenas. 9 de los 22 departamentos reportan una proporción significativa de

<sup>1</sup> Las estadísticas contenidas en este documento son parte integral de la Evaluación Social realizada para los fines exclusivos de la preparación de este proyecto. Ver Evaluación Social. Pueblos Indígenas Guatemala Pequeñas Medianas Empresas y Cadenas de Valor: Integración Productividad. Oliver James Rogers. Noviembre 2010.

<sup>2</sup> Datos de ENCOVI 2006.

población indígena, distribuida de la siguiente manera: cinco departamentos (Totonicapán, Sololá, Alta Verapaz, Quiché y Chimaltenango) presentan porcentajes de población indígena mayores al 75%, en otros cuatro departamentos (Huehuetenango, Baja Verapaz, Quetzaltenango y Suchitepéquez, Sacatepéquez) la población indígena representa entre el 50 y el 75%.<sup>3</sup>

Guatemala sigue siendo uno de los países que muestran mayor desigualdad social en el continente con un Índice de Gini de 55.1% (CIA World Fact Book, 2007). En 10 años este índice casi no cambió: 51% de la población guatemalteca vive bajo el umbral de pobreza, el 15.2% en condiciones de extrema pobreza.<sup>4</sup> De la toda la población pobre, el 56% son indígena frente a un 44% no indígena. El 69% de la población viviendo en pobreza extrema es indígena. La tasa de mortalidad infantil (menor que un año) es 49 por 1,000 nacidos vivos (Informe: Hombres y mujeres en cifras, Encovi 2008), y niveles de escolaridad están bajos, ambos para indígena y no-indígenas. La tasa de analfabetismo en 2002 fue 29%. De la población indígena de 7 años y más, tan solo 0.005% tiene un nivel de escolaridad superior, mientras 6.2% tiene un nivel media (básico y diversificado). Guatemala tiene uno de los peores niveles de desnutrición en la región: La Secretaria de Salud y Nutrición (SESAN) estimó en 2008 que alrededor de 500 mil personas estaban en riesgo de crisis alimentaria.

En Guatemala hay una fuerte relación entre estratificación social y etnicidad. Más del 80% de la población indígena se ubica en los estratos socioeconómicos bajo y bajo extremo, siendo menor su participación en la clase media baja y media. El índice Gini referido a la concentración de tierra es de 84%, el segundo más alto en América Latina, lo cual se manifiesta en el hecho de que 92% de las y los pequeños productores ocupan el 22% de la superficie mientras el 2% de los productores comerciales ocupan el 57%. Del total de la población indígena ocupada, el 52% lo está en el sector agrícola, representando la mitad de los productores agropecuarios del país que controlan únicamente el 24% de la tierra trabajada (propia y arrendada) reflejando la alta desigualdad en el acceso a la tierra productiva de la población indígena. La conflictividad generada por su alta concentración en pocos dueños y la demanda de las comunidades rurales sigue siendo una dimensión importante del campo guatemalteco.

### **Comunidades Lingüísticas, Localización y número/% de habitantes**

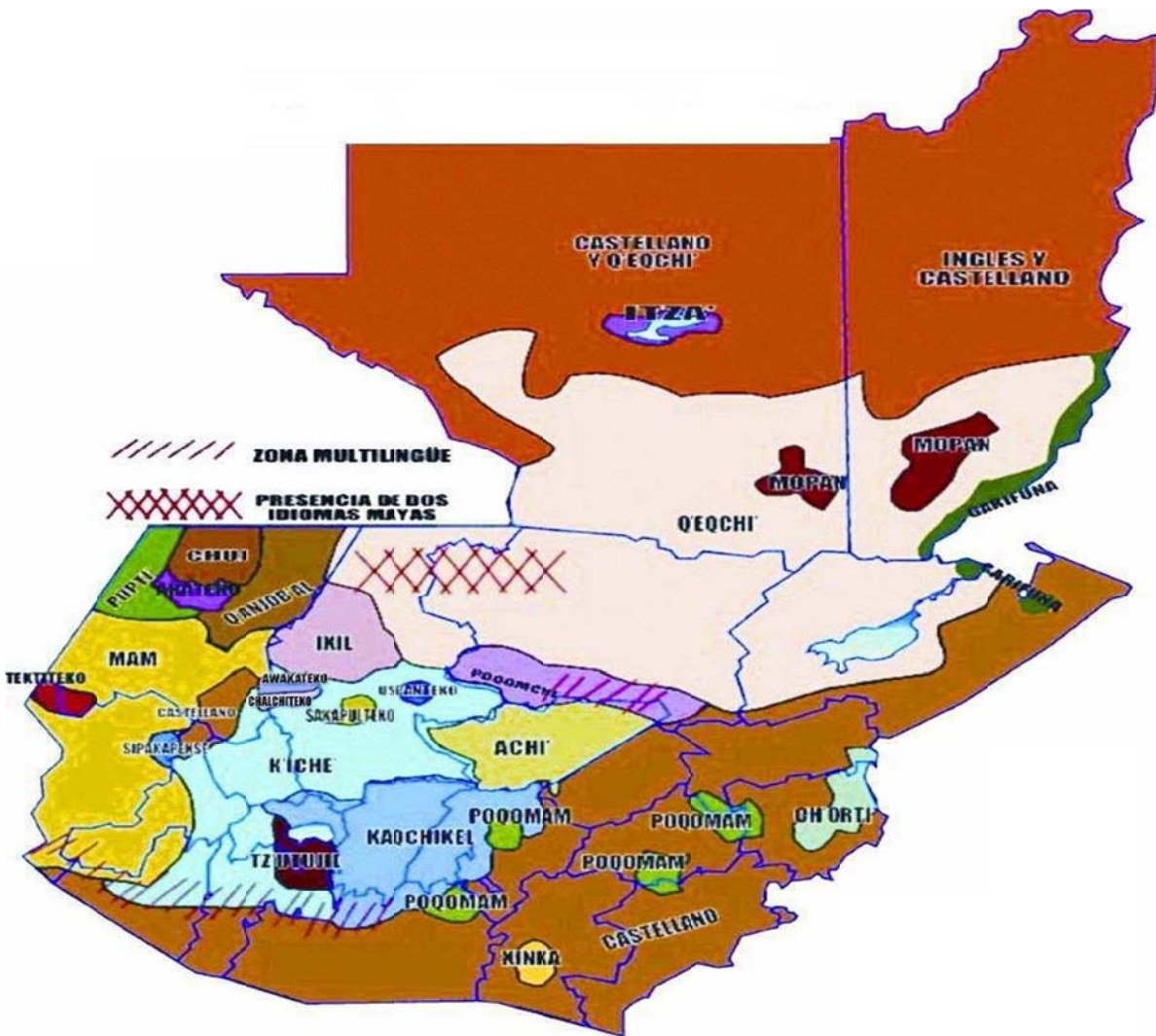
---

<sup>3</sup> Diversidad étnico-cultural: La Ciudadanía en un estado plural, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, PNUD Guatemala.

<sup>4</sup> Encovi 2006 se comprende dentro de la categoría de POBRES EXTREMOS: A todas las personas que se ubican por debajo de la línea de pobreza extrema cuyo consumo en alimentos es menor a los Q. 3.206.00 por persona al año. Estas personas viven en condiciones de indigencia al no poder cubrir el costo mínimo de los alimentos de subsistencia pues sus ingresos se ubican por debajo de los Q8.78 diarios. POBRES NO EXTREMOS: Las personas que en la escala de bienestar se ubican por encima de la línea de pobreza extrema pero por debajo de la línea de pobreza general, es decir son aquellas personas cuyos consumos están por arriba de los Q3, 206.00 pero por debajo del valor de la línea de pobreza general estimada en Q. 6,574.00 persona al año. Estas personas alcanzan a cubrir los consumos mínimos de alimentos pero no el costo mínimo adicional para los gastos de servicios, vivienda, salud, transporte y otros, llamados usualmente como gastos no alimentarios. En esta categoría se ubican las personas cuyos ingresos son inferiores a Q 18.00 al día. TOTAL DE POBRES: Se considera en este grupo a todas las personas cuyos consumos no alcanzan a cubrir el valor de la línea de pobreza general, estimada en Q. 6,574.00 persona año. Esta categoría está conformada por la suma de los pobres extremos y los no extremos.

No.	Comunidad Lingüística	Localización/Departamentos	Número de habitantes de la región	Porcentaje de hablantes
1	Achi'	Baja Verapaz	96,178	53.64
2	Akateca	Huehuetenango	35,677	15.62
3	Awakateca	Huehuetenango	16,272	62.12
4	Ch'ortí	Chiquimula y Zacapa	41,418	21.98
5	Chalchiteka	Huehuetenango	35,000	No identif.
6	Chuj	Huehuetenango	58,022	65.93
7	Garífuna	Izabal	4,690	4.33
8	Itza'	Peten	1,829	6.72
9	Ixil	Quiché	84,911	82
10	Jakalteca	Huehuetenango	42,871	No identif.
11	K'iche'	Quiché, Huehuetenango, Quetzaltenango, Retalhuleu, Sololá, Suchitepéquez, Totonicapan, San Marcos y Chimaltenango	1,160,017	79.51
12	Kaqchikel	Chimaltenango, Guatemala, Baja Verapaz, Sacatepéquez, Sololá, Suchitepéquez	760,855	62.55
13	Mam	Huehuetenango, Quetzaltenango, San Marcos y Retalhuleu	560,511	92.71
14	Mopan	Peten	2,685	17.43
15	Poqomam	Escuintla, Guatemala y Jalapa	38,653	24.7
16	Poqomche'	Alta Verapaz, Baja Verapaz y Quiché	102,075	68.3
17	Q'eqchi'	Alta Verapaz, Peten, Quiché e Izabal	755,532	96.19
18	Q'anjob'al	Huehuetenango	143,396	69.19
19	Sakapulteka	Quiché	9,151	53.06
20	Sipakapense	San Marcos	9,587	66.17
21	Tektiteka	Huehuetenango	1,904	65.18
22	Tz'utujil	Sololá y Suchitepéquez	72,344	65.89
23	Uspanteka	Quiché	6,810	18.08
24	Xinka	Santa Rosa y Jutiapa	14,794	0.12

Fuente: Taller sensibilización de los temas ambientales y sociales y de pueblos indígenas, Presentación de PDER, 2010.



### 3. Normativa Nacional

Guatemala como un país multilingüe, pluricultural y multiétnico, ha sido signataria a acuerdos y normativas tanto nacionales como internacionales en lo relacionado a los derechos humanos de hombres y mujeres. De esa cuenta es que desde la firma de los Acuerdos de Paz se han generado políticas, programas y proyectos con apoyo nacional e internacional que promueven el acceso incluyente en el desarrollo económico rural. Los instrumentos de política desarrollados son los siguientes:

*La Política Pública para la convivencia y la eliminación del racismo y la discriminación racial (2008) de Guatemala: Comisión Presidencial contra la discriminación y el racismo contra Pueblos Indígenas (CODISRA).*

La Política Pública elaborada por CODISRA es un punto de partida de importancia fundamental en Guatemala para guiar y establecer estándares en la elaboración de políticas de desarrollo en materia de los pueblos indígenas.

Tiene por objetivo implementar acciones orientadas a la construcción del Estado plural a través de la identificación y eliminación de los mecanismos del racismo y la discriminación racial. Tiene los ejes: *Económico-social, político-jurídico, cultural, formación ciudadana, igualdad de acceso a servicios del Estado particularmente en educación, salud, vivienda y empleo y ambiental*. Esta política pública es ejecutada por la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas (CODISRA) y contiene una propuesta de acciones estratégicas del eje económico-social, que podrían ser ejecutadas en el marco del presente proyecto y comenzar a cumplir con las metas proyectadas.

*La Ley de Idiomas Nacionales* oficializa el uso de los idiomas indígenas en Guatemala, que a través del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, Guatemala ha asumido el compromiso de adoptar disposiciones para preservar los idiomas Mayas, Garífunas y Xinca, promoviendo su desarrollo, respeto y utilización, considerando el principio de unidad nacional y carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca. En el territorio guatemalteco los idiomas mayas, garifunas y xinca podrán utilizarse en sus comunidades lingüísticas sin restricciones en el ámbito público y privado, en actividades educativas, académicas, sociales, económicas, políticas y culturales. Las leyes, instituciones, avisos, disposiciones, resoluciones, ordenanzas de cualquier naturaleza, deberán traducirse y divulgarse en los idiomas mayas, garifunas y xinca; de acuerdo a su comunidad o región lingüística, a cargo de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala – ALMG-.

*Iniciativa de Ley de Lugares Sagrados de los Pueblos Indígenas (2009)*, tiene como objeto garantizar el derecho histórico, cultural y espiritual de los pueblos indígenas, por medio del reconocimiento, respeto, dignificación, uso, conservación, administración y acceso a los lugares sagrados, constituidos y naturales, de los pueblos indígenas, ubicados en el territorio nacional.<sup>5</sup>

#### *Las Leyes de Descentralización y los Consejos de Desarrollo Urbanos y Rurales*

En 2002, el gobierno aprobó tres leyes de importancia fundamental para la sociedad civil y su relación con el poder oficial al nivel local:

- La Ley de Descentralización del año 2002.
- La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (que regula el funcionamiento de los COCODE, COMUDE, CODEDE, COREDE y CONADE de 2002.
- El Código Municipal (Decreto número 12□2002).

Partiendo de la Constitución de la República, estas leyes pretenden profundizar la democracia a través de una mayor autonomía municipal y participación popular al nivel local, precisando el modo y ámbito de participación ciudadana así como el ejercicio del poder local.<sup>6</sup> Promueven la

---

<sup>5</sup> Agradezco los insumos del trabajo, Apendice 10, Estrategia de Implementación del Tema Social y de Pueblos Indígenas del Componente de Inversión en Encadenamientos Productivos del PDER, Guatemala, Junio de 2010. Reconozco además los insumos de Anexo 4, Marco Contextual y Estrategia de Participación de Actores Indígenas del Programa Desarrollo Económico desde lo Rural (PDER), SEGEPLAN, Guatemala, diciembre 2005. Estos dos trabajos establecen antecedentes importantes con respecto a la implementación de la política BP4.10 del Banco y análisis general sobre pueblos indígenas y desarrollo rural.

<sup>6</sup> La siguiente información está adaptada de ‘*Estudio de mapeo de la sociedad civil en Guatemala...*’ p.42.

**Implicaciones de las leyes:** Una democratización de las políticas públicas, al otorgar a las organizaciones de la

“modernización del sistema político, la creación de espacios de negociación y decisión entre Estado y Sociedad y el fortalecimiento del poder local, que apuntan a la construcción de una democracia participativa y amplia, fundamentada en el concepto de Gobernabilidad Democrática que aumente la capacidad del Estado para responder a las demandas sectoriales y específicas de la población, logrando con ello una mayor legitimidad.”<sup>7</sup>

Dada la naturaleza incipiente de estas instituciones como los COCODE y COMUDE, es difícil saber con exactitud la eficacia de su trabajo. Sin embargo, por la misma debilidad del Estado y por los patrones paternalistas del quehacer político, la canalización e impacto de demandas locales en la política pública del gobierno central ha sido, hasta ahora, limitada. En particular, el paso de iniciativas desde el nivel departamental hasta el central ha sido débil, representando un problema legal.

Estas estructuras estaban impuestas desde arriba hacia el nivel municipal y en ciertos casos, los Alcaldes han ubicado liderazgos amistosos dentro de las instituciones. Han enfocado muchas veces en proyectos de infraestructura (mostrando una visión limitada de desarrollo y participación). Las nuevas instancias han excluido algunos liderazgos y/o ‘superado’ otros ya existentes (por ejemplo, los alcaldes auxiliares y otras instancias ‘tradicionales’). En este sentido, los patrones de nepotismo y clientelismo a nivel municipal ha sido difícil de romper. Sin embargo, hay ejemplos donde ha habido una integración legítima de autoridades indígenas dentro de estos Consejos.

#### 4. Componentes del proyecto y participación de Grupos Étnicos

Con el fin de informar la preparación del proyecto fue realizada una amplia evaluación social. La evaluación social realizada en octubre y noviembre de 2010 incluyó consultas con líderes, empresarios, expertas mayas, funcionarios del gobierno, y otros. Además de los insumos generados por las consultas y las conclusiones y recomendaciones de la evaluación social, están incorporadas en el diseño de este marco de Planificación para la Integración de Pueblos indígenas en el proyecto las lecciones aprendidas en proyectos similares.

##### A) Componentes del Proyecto

El proyecto será desarrollado a través de tres componentes:

Componente 1: Apoyo a la Implementación de la Política Nacional para el Desarrollo de MIPYME. Este componente financiaría actividades específicas para mejorar la capacidad de

---

sociedad civil la posibilidad de iniciar procesos de propuestas de leyes y reglamentos. Permiten un trabajo constructivo de incidencia política en los diferentes niveles del poder, que puede expresarse a partir de dinámicas como la auditoría social, expresión de la capacidad reconocida de control del ejercicio del poder por parte de los ciudadanos, individuales u organizados; organizando el poder político a nivel local y garantizando su autonomía con las instancias del municipio y la participación comunitaria.

<sup>7</sup> Andrea Calvaruso, Fabrizio Feliciani y Ricardo Stein, Con la colaboración de Violeta Contreras. *Transformaciones en el Estado Guatemalteco a diez años de la firma de la paz*. Un ensayo. Informe final de consultoría para el proyecto “Sistemas de Apoyo Estratégico a la Presidencia/Vicepresidencia de la República”. Gobierno de Guatemala. Vicepresidencia, 2007.

MINECO para liderar y coordinar el desarrollo y esfuerzo del sector privado en apoyo a las MIPYMEs. Las actividades incluirán la implementación de pilotos para identificar nuevos servicios de desarrollo empresarial y servicios financieros requeridos por MiPYMEs, mejoramiento de infraestructura y servicios de calidad, y el mejoramiento de servicios de desarrollo empresarial para PYMES y necesidades de cadenas de valor.

Componente 2: Creando Cadenas de Valor Más Productivas. Este componente mejorará la competitividad de las PYMEs a través del desarrollo y financiamiento parcial de planes de acción para cadenas de valor en turismo y agronegocios.

Componente 3: Apoyo a la Unidad Ejecutora. Este componente apoyará a la Unidad Ejecutora de MINECO para la implementación eficiente del proyecto y proveerá capacitación al personal de MINECO en temas técnicos, fiduciarios, y de las salvaguardias.

B) Participación de los Grupos Étnicos.

*Componente # 1*

Con el fin de asegurar el uso de los servicios de desarrollo empresarial, de los pilotos, y para los servicios del sistema nacional de calidad, se prepararán materiales de información para las comunidades étnicas en sus respectivas lenguas. Para esto el proyecto trabajará en coordinación con organizaciones no-gubernamentales que trabajan con grupos étnicos, municipios y autoridades locales en ciudades intermedias y/o comunidades étnicas.

*Componente # 2*

Este componente es de alta importancia para los grupos más excluidos, en particular para los grupos étnicos debido a las limitadas oportunidades de obtener asistencia técnica y fondos en apoyo a sus micro o pequeñas empresas. Dado que se identificará las cadenas de valor que apoyará el proyecto durante la implementación del proyecto, este marco establece los mecanismos de consulta, promoción, y monitoreo para asegurar la participación de grupos étnicos en este componente (Ver Figura 1). Se trabajará en coordinación con organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales que trabajan con grupos étnicos y municipios y autoridades locales. Las entidades incluyen la Comisión Presidencial contra la Discriminación y Racismo, Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA), y la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala (PDH). La UIP contratará bajo el componente 3 una experta en temas indígenas y sociales para acompañar de cerca este proceso y dar seguimiento a los impactos. Adicionalmente, ofrecerá materiales relevantes para la participación de las comunidades étnicas en sus respectivas lenguas.

**Figura 1: Proceso para Involucrar Grupos Etnicos en Componente 2**

Proceso de proyecto	Institución ejecutora	Medidas	Entidad responsable o referente
---------------------	-----------------------	---------	---------------------------------

<b>Identificación de cadenas de valor</b>	<b>Unidad de Implementación del Proyecto (UIPI)</b>	Consulta para identificar pequeños productores indígenas en los sectores potenciales	Experta en temas indígenas contratada por la UIP
<b>Formación Grupos de Trabajo</b>	<b>UIP</b>	Grupos de Trabajo que incluyan <b>representatividad</b> de poblaciones indígenas en igualdad de condiciones	UIP; Comité Ejecutivo
<b>Elaboración de planes de acción y sub-proyectos</b>	<b>UIP &amp; Grupos de Trabajo-Cadenas de Valor (GTCV)</b>	<b>Orientación estratégica</b> del proyecto para guiar el desarrollo de planes de acción alrededor de participación de PPIC	
		<b>Talleres participativos</b> y facilitación para orientar GTs en:  I. Necesidades, riesgos y vulnerabilidades específicas de grupos étnicos  II. Metodología de comunicación, consulta participativa local multisectorial, construcción de alianzas estratégicas, dialogo inter-cultural.	Facilitador/Consultor independiente experto en PI  <b>Instituciones referentes:</b>  CODISRA, FODIGUA, o PDH-Defensoría Indígena
<b>Revisión y aprobación de planes de acción y sub-proyectos</b>	<b>Comité Ejecutivo, Ministerio de Economía (MINECO)</b>	<b>Revisión de planes de acción</b> para evaluar:  I. Riesgos de violaciones a derechos indígenas. II. Riesgo de impactos negativos para comunidades y pueblos indígenas.  III. Identificación “ex ante” de momentos para participación/consulta	Experta en temas indígenas contratada por la UIP
<b>Ejecución y supervisión de proyectos</b>	<b>GTCV &amp; UIP</b>	<b>Monitoreo &amp; seguimiento:</b>  Consulta a grupos para averiguar: I. violaciones de derechos, impactos, riesgos	PIU-M&E (i-iii), Experta en temas indígenas contratada por la UIPI

		II. participación (quién y bajo qué condiciones) III. coherencia con orientación estratégica	
		<b>Auditoría social</b> como estrategia de M&S constante  <b>Mecanismos</b> para arbitraje, resolución de conflictos y consulta (diálogo, negociación, mediación alternativa, “peace building”, consultas comunitarias	Defensoría Indígena—PDH, CODISRA, la Municipalidad. <b>Entidades privadas NO tienen jurisdicción para organizar consultas</b>

### Componente # 3

Como parte del equipo de la Unidad Ejecutora, se contratará una experta en temas sociales e indígenas para hacerse cargo de los planes en los otros componentes.

#### 5. Mecanismos de Consulta y Apoyo para la Participación Efectiva de los Grupos Étnicos en el Proyecto.

Al momento de la selección de las cadenas de valor en el componente 2 se consultará con los líderes y miembros de las comunidades indígenas para averiguar su participación en las cadenas potenciales y promover su participación en el proceso. Durante la elaboración de los planes de acción y durante el monitoreo, la experta contratada por la UIP continuará los procesos de consulta con los grupos indígenas afectados por las cadenas seleccionadas. Si no hay interés suficiente en el proyecto por parte de los grupos indígenas, estas consultas servirán para averiguar la razón y determinar próximos pasos.

Los mecanismos propuestos, y detalles de su funcionamiento, serán integrados al manual de operaciones del proyecto y deberán ser evaluados durante el proceso de revisión de medio término del proyecto.

#### 6. Resolución de Conflictos.

Partiendo de los objetivos del proyecto, de sus componentes y las actividades que serán apoyados por el mismo, no se avizoran conflictos en la implementación de actividades. El proyecto no afectará de forma negativa los derechos y/o bienes adquiridos por las comunidades Étnicas de Guatemala; tampoco los principios, objetivos o actividades a ser financiadas por el proyecto, contradicen o afectan los principios y prácticas culturales de los pueblos indígenas. Muy por el contrario, el proyecto proveerá apoyo al desarrollo económico de las comunidades a través de apoyar su inclusión en las actividades propuestas para las cadenas de valores.

Sin embargo, en caso de conflicto, el proyecto establecerá un mecanismo de recepción de quejas a través de la UIP. Cuando sea necesario o si se necesita rutas afuera de la UIP, se involucrarán autoridades municipales e instituciones especialistas en estos temas, como la PDH.

El proyecto financiará la preparación de folletos en las lenguas étnicas principales con información sobre el proyecto, sus objetivos, actividades, mecanismos de coordinación con autoridades locales y centrales y detalles de donde enviar quejas y opiniones.

#### 7. Indicadores de Participación de los Grupos Étnicos en el Proyecto

El proyecto ha definido indicadores cuantitativos específicos para los grupos étnicos los cuales serán integrados en la matriz de indicadores del proyecto. El indicador principal se refiere al número de micro/pequeñas empresas participando directamente en las actividades de los grupos de trabajo en Componente 2. En términos cualitativos, la revisión de medio término del proyecto, deberá evaluar: (i) el conocimiento/información que tienen los grupos y líderes indígenas sobre el proyecto y sus facilidades; (ii) la relevancia de los materiales de información preparados en apoyo a la participación de los grupos étnicos; (iii) el funcionamiento de los mecanismos de coordinación entre el proyecto y las autoridades locales y organizaciones sociales que proveerán asistencia técnica a los grupos y empresas de grupos étnicos que lo hayan solicitado.