

revista ECONOMÍA

No. 194

OCTUBRE - DICIEMBRE 2012



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-

CONSEJO DIRECTIVO

Lic. José Rolando Secaida Morales

Lic. Julio César Imeri Guzmán

Lic. David Eliézer Castañón Orozco

Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz

DIRECTOR

Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz

INVESTIGADORES

Dra. Thelma Gladis Cifuentes de Ramírez

MSc. Herlem Isol Reyes López

Dr. Jorge Víctor Murga Armas

Licda. Mara Luz Polanco Sagastume

Lic. Leonel Hernández Cardona

Lic. Miguel Ángel Castro Pérez

Lic. Carlos Morales López

Lic. Axel Ely Ruch Molina

ANALISTAS DE INVESTIGACIÓN

Licda. Andrely Maelí Cisneros Flores

P.C. Rony Carmelo De La Cruz Hernández

DIAGRAMACIÓN

Loida Iris Herrera Girón

PERSONAL ADMINISTRATIVO

SECRETARIAS

María Eugenia Quiñónez Pérez

Loida Iris Herrera Girón

TESORERO

Guillermo Borrayo Osuna

ALMACÉN E INVENTARIO

César Augusto Matzul Morales

REPRODUCCIÓN

José Luis Alvarado De León

Ana Corina Canel Ich

BIBLIOTECA

Héctor Mario Rosales De León

PUBLICACIONES

Lic. Carlos Enrique González Torres

MENSAJERO

Carlos Enrique Solís García

AUXILIAR DE SERVICIO

Evelia Ávila de Estrada

REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL DEL
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y
SOCIALES -IIES-
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

AÑO L

OCTUBRE-DICIEMBRE 2012

No. 194

Contenido

Página

Situación del Comercio en Guatemala, a Partir de la Suscripción de los Tratados de Libre Comercio con Canadá, Panamá y Perú.

Dra. Thelma Cifuentes de Ramírez

1

La Nueva Institucionalidad de la Política Social, Retos y Desafíos del Ministerio de Desarrollo Social. La Gerencia Social, una Herramienta de Intervención.

MSc. Herlem Isol Reyes López

25

Medios de Vida y Desarrollo Social.

Lic. Carlos Morales López

59

La Minería en Guatemala: Conflicto, Visión y Acciones de los Actores Sociales - El Caso del Proyecto Minero El Escobal -.

Licda. Mara Luz Polanco Sagastume

77

Caracterización de la Deuda Externa de Guatemala.

Lic. Miguel Ángel Castro Pérez

101

PRESENTACIÓN

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presenta a sus lectores la Revista Economía No. 194, correspondiente al trimestre octubre-diciembre 2012.

En el primer artículo *“Situación del Comercio en Guatemala a Partir de la Suscripción de Tratados de Libre Comercio con Canadá, Panamá y Perú”* de la Dra. Thelma Cifuentes de Ramírez, indica que los Planes de Gobierno 2012-2016 siguen respondiendo a las exigencias del proceso Neoliberal y a la Globalización; por lo que la Política de Comercio Exterior continúa planteando objetivos de Apertura Comercial, con la consecuente suscripción de Tratados de Libre Comercio, con aquellos países con los cuales aún no se tiene un Pacto de esta naturaleza. La presente Investigación considera en su desarrollo la situación del Comercio de Guatemala a partir de la suscripción de Tratados de Libre Comercio o Acuerdos comerciales con tres países diferentes: Canadá, Panamá y Perú.

Canadá por ser el único país de la América del Norte con quien Guatemala no ha suscrito aún Tratado de Libre Comercio; aunque las negociaciones están ya bastante avanzadas y se espera que el Actual Gobierno concluirá las mismas y harán efectiva la suscripción. Un aspecto importante de resaltar con Canadá es que sin existir el TLC, este país del Norte Cooperera en muchos aspectos con nuestro país. En el caso de Panamá se consideró su posición geográfica ya que está enmarcado dentro del Istmo Centroamericano y la suscripción del Tratado de Libre Comercio con nuestro país se realizó el 26 de febrero del 2008, entrando en vigencia el 22 de noviembre del 2009; en el cual se espera que Guatemala haga esfuerzos por incrementar su Productividad y Competitividad, dado que mantenemos siempre con ellos, una Balanza Comercial Deficitaria. Con Perú, que siendo un país de Sudamérica ha mostrado mucho interés por incrementar su comercio con Guatemala a través de un Tratado de Libre Comercio, han habido opiniones encontradas en estas negociaciones porque a Perú se le concedió la entrada libre de sus mercaderías en un 94.7%, mientras que a Guatemala se le permite la entrada libre de sus mercaderías a Perú sólo en un 84.4 %, aún así

el Tratado de Libre Comercio se suscribió, el 6 de diciembre del 2011 y se espera que entre en vigencia en el presente año 2012, pero aún está pendiente.

Al final de este análisis se llegó a la conclusión que Guatemala sola aún no está en la capacidad de competir comercialmente con ninguno de los tres países y por lo tanto es indispensable la integración del Istmo, además se debe buscar que las ventajas de la Apertura Comercial redunden en beneficio de una mejora en la calidad de vida de la población.

En el segundo artículo *“La Nueva Institucionalidad de la Política Social, Retos y Desafíos del Ministerio de Desarrollo Social -La gerencia Social, una Herramienta de Intervención-”*, la MSc. Herlem Isol Reyes López señala, que el Estado como agente central de dirección de las políticas sociales, en tanto, esa función no se restringe al efecto de mandar, regular y conducir, sino más bien, al efecto de administrar, gestionar y servir públicamente, por su misma naturaleza política. Demanda que la mirada se dirija no solamente en la intencionalidad de los programas sociales y los efectos que se desean obtener en las poblaciones asistidas, sino además, en la forma del cómo se desarrollan dichos programas, configurando la administración, en tanto un elemento sustancial dentro del proceso de gestión del desarrollo social.

Asimismo, la autora subraya que con la creación y puesta en marcha del Ministerio de Desarrollo Social a principios del año 2012 (Decreto 1-20012), se apunta a una instancia gubernamental del más alto nivel para desarrollar y ejecutar a través de una estructura organizacional definida, una política de Estado en lo social y los programas que de ella deriven. No obstante, los retos y desafíos que se vislumbran para lograr una institucionalidad efectiva, conlleva la realización de esfuerzos importantes para lograr el fortalecimiento institucional y de los actores involucrados, en el sentido de lograr un desarrollo social equitativo y sustentable, que logre mejorar de forma integral las condiciones de vida de la población guatemalteca.

Refiere que una herramienta importante para lograr los retos y desafíos para la comprensión e intervención en el desarrollo social del país a cargo del nuevo Ministerio, lo constituye la Gerencia Social,

en tanto una propuesta de intervenciones múltiples y variadas para la gestión de políticas y programas sociales, ya que trasciende el carácter económico de la gerencia empresarial, y se enfoca principalmente en el sentido ético de la rentabilidad de políticas y programas sociales, a través de alternativas gerenciales que superan la visión tradicional de planificación acción, adaptándose a escenarios y experiencias concretas donde la realidad es parte importante del aprendizaje colectivo para la generación de propuestas, consensos y toma de decisiones en beneficio de las poblaciones asistidas.

El estudio presenta una parte introductoria que señala un recorrido de las distintas formas de institucionalidad de la política social en el país a partir de los Acuerdos de Paz. Seguido por un análisis de los elementos que sustentan la creación y los fines del Ministerio de Desarrollo Social, enfocándose principalmente en la propuesta de gestión establecida para dicho Ministerio, a través de la misión, objetivos, funciones, atribuciones, y responsabilidades que competen a las distintas unidades de dirección, administración y de apoyo técnico, de acuerdo con la estructura orgánica que dio vida al Ministerio, lo cual permitió evidenciar fortalezas y desafíos que se enfrentan para lograr una administración y gestión efectiva tanto de la política como de los programas sociales a desarrollar.

En un tercer apartado, se abordan las herramientas de Gerencia Social necesarias para orientar y facilitar la gestión pública por resultados, de tal forma que se genere valor público en las poblaciones asistidas, en tanto se apunte a través de las acciones que se realicen, a crear oportunidades y a satisfacer necesidades de los ciudadanos beneficiarios de los programas sociales. Y como punto cuarto, se presentan algunas consideraciones generales.

En el tercer artículo *“Medios de Vida y Desarrollo Social”* el Licenciado Carlos Morales López, expresa que las complejidades en los territorios rurales de Guatemala siguen sin solucionarse. Las intervenciones desde el Estado han sido superficiales y matizadas por la falta de transparencia. El mejoramiento en las condiciones de vida de miles de familias en el campo puede lograrse si el análisis se realiza desde una perspectiva holística, que permita la comprensión de todos y cada uno de los factores necesarios para intervenir positivamente.

La ausencia de un Estado responsable permite la implementación de medidas parciales y poco comprometidas con el futuro de la sociedad en su conjunto. El análisis y la discusión seria de los Medios de vida permiten comprender como interactúan las familias rurales con su entorno natural, social, político e institucional. El concepto de Medios de Vida provoca apasionamientos en los distintos sectores sociales, lo que no le invalida, en esa búsqueda de soluciones a los problemas de los territorios rurales.

En el cuarto artículo *“La Minería en Guatemala: Conflicto, Visión y Acciones de los Actores Sociales”* de la Licenciada Mara Luz Polanco Sagastume, quien comenta que la política orientada a traer inversiones al país, las modificaciones que se hicieron con ese propósito al Decreto No. 48-97, Ley de Minería y el crecimiento del precio internacional de los metales preciosos generaron condiciones para el ingreso al país de las transnacionales mineras, situación que está generando conflictos en las poblaciones aledañas a la cesión de derechos mineros y que ha dado como resultado la realización de unas sesenta consultas comunitarias en las cuales se ha rechazado la realización de proyectos mineros y otros megaproyectos.

En este documento se describen las acciones llevadas a cabo por distintos actores respecto a la legislación minera y el derecho de los pueblos a ser consultados y opinar sobre las cuestiones que afectan su entorno social, político y económico, haciendo énfasis en las ideas y posición de los pobladores, organizaciones e instituciones en torno al desarrollo del proyecto minero El Escobal, situado en el Municipio de San Rafael Las Flores del Departamento de Santa Rosa.

Finalmente, se presenta el quinto artículo *“Caracterización de la Deuda Externa de Guatemala”* escrito por el Licenciado Miguel Ángel Castro Pérez, en el cual expone que la actual acumulación, contratación y crecimiento sostenido de la deuda pública de Guatemala y en particular de la externa, es una cuestión que no se encuentra o no tiene precedente en el pasado de la vida económica del país, pues ha sido durante la inadecuada llamada “época democrática” iniciada en 1986, pero con énfasis en los últimos períodos de gobierno, cuando la misma empieza a tener ese comportamiento frenético e imparable que seguimos observando ahora en día (cuando un titular de la prensa nacional dice: Aumentará Deuda Estatal en el 2012).

De tal manera que estamos ante un fenómeno inédito, que si la política económica no le brinda la debida atención, seguirá constituyendo una pesada carga u obstáculo, que seguirá postergando por tiempo indefinido sentar las bases del desarrollo socioeconómico de Guatemala.

El endeudamiento externo, no solo ha sido vertiginoso, sino contraproducente para la sociedad guatemalteca, que ahora en los últimos años solo es una variante de lo sucedido en el pasado, cuando se utilizaba el capital prestado para importaciones improductivas, pero que en ambos caso aparece el sello de su escasa utilización para fines productivos.

De seguir con la tendencia de creciente endeudamiento mostrada hasta el presente, la **bola de nieve** de la deuda externa, seguirá su ruta inexorable hasta terminar por engullirnos sin excepción alguna, por lo que es urgente que Guatemala establezca desde ya, una política prioritaria en fijar o establecer límites y condiciones para las nuevas contrataciones de deuda, que indudablemente repercutirá en que las Finanzas Públicas se empiecen a recuperar en su saldo negativo, y por ende en mejorar las variables económicas y sociales de la sociedad en su conjunto y en última instancia de los guatemaltecos en particular. De lo contrario el creciente e imparable frenesí de endeudamiento externo, cada vez será un obstáculo infranqueable que coadyuve a desbloquear los rezagos estructurales de Guatemala.

“Id y Enseñad a Todos”

SITUACIÓN DEL COMERCIO EN GUATEMALA, A PARTIR DE LA SUSCRIPCIÓN DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO CON CANADÁ, PANAMÁ Y PERÚ

Dra. Thelma Cifuentes de Ramírez¹

I.- ANTECEDENTES.

De acuerdo con los Planes de Gobierno de la actual administración de Guatemala, para el período 2012-2016, la Política de Comercio Exterior de cara ante el aún vigente Proceso Globalizador, continúa planteando objetivos de apertura, con la consecuente suscripción de Tratados de Libre Comercio, con el fin, de acuerdo a las Metas que se ha propuesto de mejorar nuestro nivel de exportaciones, atraer la inversión y generar empleo. En este contexto se persigue como estrategia inicial revisar la Administración de los Acuerdos Comerciales vigentes y seguir controlando la implementación de los nuevos. Se considera que controlando el aspecto administrativo de dichos pactos comerciales se puede asegurar el logro de los derechos adquiridos y el mejor aprovechamiento de la apertura comercial; para lo cual el Ministerio de Economía se encargará para ello de coordinar acciones inter-institucionales y sectoriales, que permitan la correcta administración de los Tratados.

Por nuestra parte como Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala y dada la importancia del Comercio Exterior, dentro de la Economía del país, como Renglón Básico del Sector Externo, se ha venido abordando dicho argumento, en investigaciones continuas, tratando específicamente la Temática relacionada con

¹ Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

*Situación del Comercio en Guatemala, a Partir de la Suscripción de los
Tratados de Libre Comercio con Canadá, Panamá y Perú*

la Evolución y el Comportamiento del Comercio en Guatemala, a partir de la suscripción de los distintos Tratados de Libre Comercio, por lo que en investigaciones precedentes se consideró el Comercio de Guatemala luego de la firma del Tratado RD-CAFTA (por sus siglas en inglés), que se celebrará entre Estados Unidos, Centro América y República Dominicana; luego se consideró la suscripción del TLC con los países: Belice, Colombia y Chile y recientemente en el semestre pasado (Segundo semestre 2011): El Tema; El comercio de Guatemala después de la suscripción de Tratados de Libre Comercio con Ecuador, Taiwán y los Avances con la Unión Europea (UE).

La política de apertura comercial, tanto aquí como en el mundo entero continúa, por lo que se siguen suscribiendo Tratados de Libre Comercio, ya sea en forma bilateral, como multilateral, por lo que en la presente investigación se aborda dicha temática del comercio en Guatemala luego de suscribir Tratados de Libre Comercio con Canadá, Panamá y Perú; con el objeto de evaluar hasta que punto nuestra situación comercial con dichos países ha mejorado, se ha mantenido constante o ha tenido algún retroceso.

II.- EL COMERCIO DE GUATEMALA Y CANADÁ.

Siempre ha existido un fuerte interés de parte de Canadá por establecer relaciones comerciales con Guatemala, a través de un Tratado de Libre Comercio, pues nuestro país es considerado un socio importante para este país del norte; por las características propias de Guatemala; porque somos reconocidos en el medio internacional como uno de los países más importantes de Centroamérica, al contar con una población estimada de 14 millones de habitantes y un PIB de 42,000 millones en el 2010; Guatemala es el país más grande y tiene la economía mayor de la región. Ya nuestro país mantiene con Canadá fuertes lazos diplomáticos y las relaciones comerciales han venido aumentando

en el tiempo, así también existe un fuerte compromiso de Canadá hacia Guatemala en aspectos relacionados con la protección de los derechos humanos, también en los temas de comercio e inversión, mejorar la seguridad alimentaria, responsabilidad social empresarial y mayores esfuerzos para mejorar la seguridad y la justicia en el país.

En el campo de la seguridad, Canadá realiza esfuerzos por combatir el crimen, en Guatemala lo hace principalmente a través del Programa de Construcción de Capacidades contra el Crimen (ACCPB), administrado por el Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional canadiense. Con dicho Programa se financian Proyectos, que incrementen las capacidades locales en las Américas para hacer frente al tráfico ilícito de bienes y personas, al lavado de dinero y utilidades relacionadas con el crimen, la reforma al sistema de seguridad y la prevención contra el delito. Otra de las formas de apoyo de Canadá en lo que se refiere a seguridad es por medio de la Fuerza de Trabajo para la Estabilización y la Reconstrucción (START); que ha estado trabajando en Guatemala desde el 2009; en las áreas de litigio estratégico, fortalecimiento institucional, para la seguridad del Estado y las Instituciones de Justicia. Canadá también es parte importante en su apoyo a Guatemala en el Programa Global de Operaciones de Paz (GPOP), que aún cuando está siendo aplicado en muchos países del mundo, tiene un centro de operaciones en Guatemala por medio del Comando Regional de Entrenamientos de operaciones de mantenimiento de la Paz, que opera en Cobán (Guatemala); como centro de entrenamiento para El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana. La Comisión Internacional en contra de la Impunidad en Guatemala (CICIG), un Cuerpo Independiente con el mandato de fortalecer el marco legal y judicial de Guatemala y sus instituciones, así como investigar el crimen organizado también recibe apoyo financiero de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional.

*Situación del Comercio en Guatemala, a Partir de la Suscripción de los
Tratados de Libre Comercio con Canadá, Panamá y Perú*

Uno de los aspectos más importantes de la cooperación de Canadá para el desarrollo de Guatemala lo encontramos en el campo agrícola, que buscando incrementarlo se enfoca principalmente en mejorar la seguridad alimentaria de nuestro país y en el sector agrícola puede decirse que la cooperación es recíproca ya que también Canadá recibe apoyo de la población guatemalteca; porque existe un movimiento temporal de trabajadores agrícolas que emigran de algunos países centroamericanos hacia Canadá, entre los que se encuentran Guatemala, Honduras y El Salvador; para que trabajen hasta cuatro años en Canadá.

Además de estos avances en el campo de la Cooperación, de parte de Canadá, para el desarrollo de Guatemala; dentro de la Agenda Política, Social y Económica de nuestro país, se tiene contemplado el Tema específico del Comercio, siendo Canadá uno de los países a los que se les está dando énfasis, por ser el país de América del Norte, con quien no se ha suscrito aún un Tratado de Libre Comercio; pese a que desde hace casi quince años se iniciaron los intentos de hacerlo realidad, pues el 19 de marzo de 1998 los países centroamericanos suscribieron un Memorándum de Entendimiento de Comercio e Inversión entre Canadá y Centroamérica, luego en el 2001 los países miembros del CA-4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua) iniciaron negociaciones con Canadá para la firma de un Tratado de Libre Comercio; esto a requerimiento de los centroamericanos; en esta ocasión el principal objetivo fue lograr un acuerdo comercial que incluyera un trato asimétrico a nuestro favor, como consideración a las diferencias en los niveles de desarrollo económico entre Canadá y el Istmo Centroamericano; preservando desde luego los esquemas a los que los países del CA-4, tienen derecho en la OMC. Se han venido desarrollando las rondas de negociaciones de las que se llevan ya diez y dos reuniones extraordinarias a nivel de Jefe Negociador; logrando un avance del 70% en la parte normativa del Tratado. En el 2004 se sostuvo una reunión de negociación en Ottawa, en la que Canadá planteó al CA-4, nuevas

propuestas de revisión de textos, que ya estaban cerrados, esto con la intención de obtener niveles de compromisos iguales a los adquiridos con el CAFTA, lo que vino a retroceder en lo avanzado hasta esa fecha; por supuesto que el CA-4 no aceptó, indicando que el CAFTA no debe ser referencia para la negociación, debido a los niveles de comercio que hay entre las partes.

Cada país integrante del CA-4 está haciendo su esfuerzo tanto en forma colectiva como individual, por ejemplo Nicaragua ha logrado que Canadá le elimine las medidas no arancelarias y de subsidios a las exportaciones; preservando derechos y obligaciones ante la OMC; así como también logró un Programa de Desgravación asimétrico y gradual a favor de Nicaragua. Honduras por su parte, aún cuando el resto de países de Centroamérica dudaban de la participación de Honduras, pero ya se incorporaron para iniciar sus negociaciones de un Tratado de Libre Comercio con Canadá, y se encuentran revisando los Temas que los demás países ya negociaron y han indicado que de no existir consenso en los Temas que interesan a Honduras, harán las negociaciones con dicho país del norte en forma bilateral. Dentro de los temas de más interés para Honduras, se encuentran aspectos del Sector Agropecuario; como la carne de cerdo, y también el sector Textil y de Confecciones y quieren que Canadá les conceda libre comercio inmediato; pero éstos quieren tres años de plazo, por lo que Honduras debe ser un poco más flexible. Dentro de las negociaciones hondureñas se incluye la desgravación arancelaria de los productos que ya gozan del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y la Salvaguardia local para algunos bienes, también se propone conceder trato preferencial de libre comercio a la mercadería fabricada en Centroamérica, con insumos mexicanos o chilenos, debido a que dichas naciones son socias de Canadá.

El Salvador negocia en bloque juntamente con los demás países del CA-4 y dentro de los principales capítulos que están entrando en las negociaciones para el TLC están; El acceso a

*Situación del Comercio en Guatemala, a Partir de la Suscripción de los
Tratados de Libre Comercio con Canadá, Panamá y Perú*

mercados, las reglas de origen, asuntos institucionales, servicios e inversión y defensa comercial, entre otros. De acuerdo con las autoridades comerciales de El Salvador ya existe un buen porcentaje de aspectos del Tratado negociados con Canadá, hasta un 85%; especialmente en temas relacionados con líneas arancelarias y textos, pero todavía falta mucho por negociar. En cuanto a las importaciones, lo que El Salvador más compra a Canadá son bobinas de papel prensa, malta tostada, máquinas y aparatos auxiliares, así como abonos minerales o químicos y las principales exportaciones de El Salvador a Canadá son el azúcar, el café y los textiles; en éstos últimos predominan las camisetas, camisones y pijamas.

Guatemala por su parte continúa juntamente con los países de CA-4, avanzando en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Canadá y los avances se han venido dando desde que se hizo el primer intento, hasta fechas recientes en los que se ha estado a punto de suscribir este Tratado de Libre Comercio, por lo que encontramos a continuación alguna secuencia de cómo se han venido dando estos acercamientos: El recién pasado 2011, se avanzó mucho en las negociaciones y como no se logró suscribir el TLC, será un aspecto de la Política Exterior que deberá atender la Administración de Gobierno actual. Existen ya algunos puntos bien definidos de parte de Canadá, que busca exportar a Guatemala carne bovina y porcina, así como también automóviles; el problema se ha dado en las negociaciones debido a que Canadá aún no ha hecho a Guatemala una propuesta favorable en la exportación de carne de cerdo y, porque sin dicha propuesta se pone en riesgo la producción nacional; siendo la Asociación de Porcicultores del país, quienes se oponen a dichas negociaciones; porque Canadá planteó fríamente que quiere que se le acepte un contingente anual de dos mil toneladas métricas de carne, con una reducción arancelaria hasta cero y un crecimiento del 5% anual; ante esta situación Guatemala pide que este sector quede fuera de las negociaciones, dado que Canadá no ha mostrado flexibilidad

en una contrapropuesta y los porcicultores de Guatemala no están dispuestos a dar mayores cuotas de la oferta ya establecida. Por su parte Guatemala solicita la eliminación de aranceles para el café, el banano, el azúcar y los textiles; otros productos que ha tenido problemas con la desgravación arancelaria en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Canadá son los lácteos, el arroz y las aves, así mismo también los canadienses piden que se le de acceso inmediato a los productos industriales ganaderos de ese país.

En la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Canadá; Guatemala busca aprovechar otros aspectos entre los que se consideran: promover el turismo, promocionando todo el potencial con el que contamos, mejorar en el campo de las inversiones para que los empresarios canadienses puedan invertir en nuestro país y seguir aprovechando las oportunidades de cooperación que Canadá pueda brindarle a Guatemala; especialmente en materia ambiental y laboral; para lo cual se deberá firmar acuerdos, no sólo para cumplir con estos aspectos; sino también para no cometer errores, dada la poca experiencia que en dichos campos tiene nuestro país. Estos temas laborales y ambientales, son también aspectos que han detenido poner en marcha el Tratado de Libre Comercio con Canadá por lo que Guatemala quiere incluir cláusulas bastante estrictas, para lo cual nuestro país debe solicitar mucha colaboración en el medio internacional para no enfrentar problemas en estos aspectos. Otro rubro importante de la negociación es el Migratorio en el que se busca que se deje entrar a Canadá un contingente de 50,000 personas guatemaltecas, para que trabajen en Canadá, en la temporada alta de dicho país. En el campo laboral una vez que Canadá ha firmado el Tratado de Libre Comercio con Costa Rica, se espera que como mínimo en la negociación del TLC entre este país del Norte y el CA-4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), se llegue a negociar un Acuerdo de Cooperación Laboral Paralelo, parecido al firmado entre Canadá y Costa Rica.

*Situación del Comercio en Guatemala, a Partir de la Suscripción de los
Tratados de Libre Comercio con Canadá, Panamá y Perú*

Se tiene planificado además realizar un trabajo intenso con las distintas Cámaras de Comercio e Industria, así como con las organizaciones empresariales, a fin de que todos estén informados de cuáles son los requerimientos de Canadá, para que se tenga claro a dónde deben llegar los niveles de competitividad y productividad y no quedarnos cortos en el intercambio comercial.

Dado que Canadá ya llegó a un acuerdo definitivo con Costa Rica por lo que se suscribió el Tratado de Libre Comercio con dicho país: el resto de países centroamericanos han aplazado el final de las negociaciones por divergencias relacionadas con los Acuerdos Paralelos que Centroamérica negocia con Canadá, siempre en materia laboral y medioambiental; sin embargo el Tratado de Libre Comercio suscrito con Costa Rica puede servir de punto de referencia para las negociaciones que continúan haciéndose entre Canadá y el CA-4, de manera que puedan homogenizar a futuro los logros de todos los países centroamericanos; pues lo ideal es que el Istmo compita como un solo bloque en el intercambio comercial con cualquier país con el que se suscriban Tratados de Libre Comercio; estando en juego el Proceso de Integración Centroamericana; condición que por supuesto hace más productivos y competitivos a nuestros pequeños países.

Aún cuando entre Centroamérica y Canadá no se ha suscrito formalmente el Tratado de Libre Comercio y en este caso específico con Guatemala, esto no significa que no exista relación comercial entre ambos países, pues siempre se ha dado esta interrelación comercial, lo que se ilustra con las siguientes estadísticas que se presentan a continuación; lo que se busca es ampliarlas desde luego una vez suscrito el Tratado de Libre Comercio.

CUADRO N° 1

INTERCAMBIO Y BALANZA COMERCIAL DE GUATEMALA CON
CANADA
PERÍODO 2006 – 2011
(Millones de Dólares \$USA)

AÑOS	INTERCAMBIO COMERCIAL		BALANZA COMERCIAL
	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	GUATEMALA-CANADÁ
2006	111.3	134.5	-23.2
2007	110.8	174.8	-64.0
2008	110.2	98.8	11.4
2009	136.6	103.9	32.7
2010	158.6	100.9	57.7
2011	162.1	106.0	56.1

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Economía y del Banguat –Guatemala–.

Por el nivel de desarrollo económico de Canadá, al tratarse de un país de Primer Mundo, existen muy fuertes asimetrías en la interrelación comercial y de las estadísticas que se reportan en el CUADRO N° 1, procesado por EL Ministerio de Economía, conjuntamente con Banguat; pareciera que la Balanza Comercial Deficitaria ha venido mejorando en los últimos años, es decir del 2008 al 2011, porque Guatemala ha logrado exportar más de lo que ha importado; sin embargo el fenómeno en parte se debe a que realmente nuestro país se interesó en intensificar su comercialización con Canadá, a raíz de las pláticas y negociaciones para suscribir el tratado de Libre Comercio; lo ideal sería que dicha tendencia se mantuviera una vez que entra en vigencia este Pacto Comercial, dependiendo entre otras cosas de las condiciones en que se administre el tratado y se respeten los pactos establecidos por ambos países, así como también la forma en que Guatemala logre incrementar sus niveles de productividad y competitividad, para poder competir en forma un poco más equilibrada.

III.- RELACIÓN COMERCIAL DE GUATEMALA CON PANAMÁ.

Guatemala y Panamá han mantenido siempre relaciones comerciales, pero la Balanza Comercial entre estos dos países, ha sido deficitaria para el nuestro ya que por lo general importamos mucho más de lo que logramos exportar; fenómeno que hemos analizado retrospectivamente en las estadísticas encontradas. Pues si regresamos del 2011 a 1997, en ningún año de los 15 observados, encontramos un saldo positivo para Guatemala; porque siempre las cantidades importadas por Guatemala, superan a las exportadas. Esta interrelación comercial interesa a ambos países y especialmente para Panamá dado que Guatemala representa uno de sus principales socios comerciales tanto a nivel mundial, como en el bloque centroamericano, porque nuestro país se ubica en la posición número 15 a nivel mundial en la relación comercial con Panamá, estando inmediatamente después de Estados Unidos, Suecia, Bélgica y Holanda, como destino de las exportaciones provenientes de Panamá. A nivel Centroamericana Guatemala es el cuarto mercado de las exportaciones panameñas, estando por debajo de Costa Rica, Nicaragua y Honduras y el segundo en las importaciones que Panamá recibe de Centroamérica, estando sólo debajo de Costa Rica. Siempre han tenido ambos países el interés de plasmar esta relación comercial en la suscripción de un Tratado de Libre Comercio y por ello fue precisamente que desde 1997, durante la Cumbre de Presidentes centroamericanos se iniciaron las negociaciones y en abril del 2000 se realizó la Primera Ronda para la suscripción de un Tratado de Libre Comercio de parte de Panamá, con el Istmo Centroamericano, con el objetivo de estrechar relaciones comerciales y buscar una mejora en las condiciones de acceso; comparadas con las que existían entonces y teniendo ya alguna experiencia con Costa Rica. Es así como en mayo del año 2001 y después de ocho Rondas de negociaciones entre Centroamérica y Panamá, se redacta el Texto Normativo del Tratado. El Texto Normativo

del Tratado del TLC: Panamá-Centroamérica es el instrumento jurídico que contiene las disposiciones acordadas ente Panamá y Centroamérica, sobre los diferentes temas comerciales necesarios para ir implementando una zona de libre comercio regional. En la Reunión de los Ministros de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, acordaron entre otras cosas que: El marco base de dicho Tratado sería el Texto negociado en el TLC Centroamérica-Chile, sujeto a los comentarios de Panamá, exceptuando solamente el Tema de Servicios Financieros; para los que Panamá presentaría una propuesta; también se integraron cuatro mesas de trabajo encargadas de negociar los diferentes capítulos del Tratado, entre los que se definieron: Acceso a Mercados, Normas de Origen y Procedimientos Aduaneros, Servicios e Inversión; Prácticas Desleales al Comercio, Políticas de Competencia, Contratación Pública. Además del Texto Normativo del Tratado, existen los Protocolos Bilaterales, que son los instrumentos negociados y suscritos entre Panamá y cada país Centroamericano, para establecer los programas bilaterales de desgravación arancelaria, las reglas de origen aplicables y los anexos para los capítulos de inversión, servicios y contratación pública, así como otros acuerdos complementarios, por lo que cada país centroamericano tuvo que suscribir un Protocolo Bilateral al Tratado para que el mismo surta efectos con cada país. La firma y la entrada en vigencia de dicho Protocolo se dieron en distintas fechas en cada país centroamericano. Uno de los primeros países que firmó este convenio con Panamá fue El Salvador, pues lo hizo el mismo 6 de marzo del 2002, con una vigencia a partir de abril del 2003, luego Honduras que firmó el 15 de junio del 2007 y entró en vigencia el 9 de enero del 2009, en seguida lo hizo Costa Rica, firmó el 7 de agosto del 2007 y lo puso en vigencia el 23 de noviembre del 2008, nuestro país Guatemala firmó el 26 de febrero del 2008 y comenzó su vigencia el 22 de junio del 2009, el último país fue Nicaragua que lo firmó el 15 de enero del 2009 y lo puso en vigencia el 21 de noviembre del 2009.

*Situación del Comercio en Guatemala, a Partir de la Suscripción de los
Tratados de Libre Comercio con Canadá, Panamá y Perú*

Como analizamos específicamente la situación comercial entre Guatemala y Panamá resulta interesante enumerar los aspectos relevantes del Protocolo Bilateral entre ambos países:

- En la Desgravación Arancelaria existen varias categorías, clasificadas por el número de años necesarios para alcanzar aranceles cero; así encontramos la Categoría Libre o Arancel Cero en ésta se ubican los siguientes productos: Atunes, productos del mar congelados, leche evaporada y condensada, cebollas y mayonesa. Categoría con Plazo de cinco años: Ajos, lechugas, remolacha y tomates, Categoría a plazo de diez años carnes de la especie bovina, tilapias y leche. Dentro de las exclusiones se incluyó el café descafeinado, sin descafeinar, arroz descascarillado y semi blanqueado, aceite en bruto y margarina, se consideran además otros plazos para productos como las pechugas que tiene 20 años, keetchup en quince años, tocino en 15 años y jugos de frutas tropicales en quince años.
- En los Contingentes Bilaterales se estableció lo siguiente:
 1. Carne bovina y porcina: 450 y 150 toneladas métricas, respectivamente.
 2. Leche de larga duración: 180.000 litros.
 3. Queso mozzarella: 84 toneladas métricas.
 4. Papa: 160 toneladas métricas.
 5. Cebolla blanca: 260 toneladas métricas.
 6. Aceite refinado de soya y girasol: 400 toneladas métricas.
 7. Aceite en bruto de palma: 250 toneladas métricas.
 8. Alitas de gallo o gallina: 10 toneladas métricas.
 9. Productos congelados de pastelería: 200 toneladas métricas.
 10. Salsas de tomate: 125 toneladas métricas.

En las Reglas de Origen se estableció que debe prevalecer el principio de Cambio de Clasificación Arancelaria (CCA), así como también que se haga uso del valor de Contenido Regional (VCR).

En cuanto a la oportunidad que tendrá Panamá de exportar al mercado guatemalteco, se acordaron los siguientes puntos a raíz de la firma del Protocolo Bilateral entre ambos países:

- El 93% de las mercancías que Panamá exporta actualmente a Guatemala tendrán acceso libre inmediato.
- Entre los productos con acceso inmediato figuran; medicamentos, fósforos, bolsas y cartuchos de plástico, horquillas y ganchos para colgar ropa, vasos y platos de papel, envases de pulpa moldeada para portar o envasar huevos, pajillas y botellas de vidrio, además de los productos de marca que Panamá exporta.

Existen en los distintos sectores de importación de Guatemala, productos que además de importarlos de Panamá, también proceden del Resto del Mundo, por lo que con la firma del Protocolo Bilateral entre Guatemala y Panamá, se cree que dichos sectores de importación se incrementarán, en estos dos países; entre los mismos tenemos:

En el Sector Agrícola: bananos o plátanos frescos o secos, huevos de aves con cáscara, piñas frescas y cocos secos, entre otros.

En el Sector Pesca: Camarones y langostinos, atunes de aleta amarilla, jaibas, globitos, calamares y potas, congelados, secos o salados.

En el Sector industrial: medicamentos, harina, polvo y pellets de pescado, ron y aguardiente, alimentos para animales, desperdicios y desechos de hierro, etc.

El Protocolo Bilateral entre Panamá y cada uno de los países centroamericanos contiene todos los aspectos básicos que deben normar el intercambio comercial; en este sentido es

*Situación del Comercio en Guatemala, a Partir de la Suscripción de los
Tratados de Libre Comercio con Canadá, Panamá y Perú*

importante resaltar en el caso específico de Guatemala el capítulo relacionado con La Comisión Mixta Permanente y el del Transporte, en el caso de la Comisión Mixta Permanente que estará integrada por los Ministros de Economía de Guatemala y de Comercio e Industria de Panamá o sus respectivos representantes y por los asesores del sector público y privado, que cada Parte Contratante designe; dicha Comisión Permanente juega un papel importante porque será la encargada de administrar el Tratado, el Protocolo y las Normas que de los mismos se deriven, aprobar los listados de productos que se comercien con el libre comercio o con preferencias arancelarias, así como las cuotas, estudiar y resolver todos los problemas y conflictos derivados de este pacto comercial y proponer a los Estados Signatarios las modificaciones de toda la normativa del Tratado y de los que de él se deriven, en conclusión estará bajo la responsabilidad de esta Comisión Permanente la forma exitosa o no del desarrollo de la relación comercial entre ambos países, a raíz de la puesta en vigencia del Tratado de Libre Comercio y del Protocolo Bilateral.

Otro Capítulo importante es el relacionado con el Transporte, que estipula específicamente que cada Estado Signatario otorgará plena libertad de tránsito por todo su territorio a las mercancías destinadas al otro Estado o procedentes de éste, con el entendido que dicho tránsito no estará sujeto a discriminación, ni restricciones de ninguna especie, con excepción de los controles de sanidad o policía, aplicable en los territorios de las Partes Contratantes; éstas últimas también son responsables de proporcionar una movilidad adecuada a dichos transportes. En cuanto a las mercancías en tránsito aún cuando no estén incluidas en el libre comercio y el trato preferencial, quedarán exentas de toda clase de derechos, impuestos o contribuciones fiscales o municipales; cualquiera que sea su destino; pero sí pagarán las tasas aplicables por servicios, como el cumplimiento de las medidas de sanidad, seguridad y policía. En este capítulo los Estados Signatarios se comprometen a mejorar y mantener sus sistemas de comunicación para facilitar e incrementar el tráfico entre ellos.

CUADRO N° 2
INTERCAMBIO Y BALANZA COMERCIAL DE GUATEMALA CON
PANAMÁ
PERÍODO 2006 – 2011
(Millones de Dólares \$USA)

AÑOS	INTERCAMBIO COMERCIAL		BALANZA COMERCIAL
	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	GUATEMALA-PANAMÁ
2006	119.6	400.2	-280.6
2007	161.6	412.5	-250.9
2008	183.9	366.9	-183.0
2009	217.9	441.1	-223.2
2010	247.4	476.8	-229.4
2011	251.2	502.5	-251.3

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Economía y del Banguat. Guatemala.

En el CUADRO 2, que se presenta parte de la relación comercial de Guatemala con Panamá, vemos una marcada diferencia entre las Exportaciones que Guatemala está en capacidad de enviar a ese país, en relación a las cantidades que Panamá nos exporta y esto no sólo en los seis años que nos presenta la información; sino también en los últimos quince años desde 1997 al 2011, que siempre se reportó una Balanza Comercial Deficitaria. Guatemala es un país que le interesa mucho a Panamá en esta interrelación, por tratarse de uno de sus principales socios, por lo que correspondería a Guatemala implementar políticas públicas en el ámbito del comercio, de tal manera que se mejore la producción y lograr un mejor grado de competitividad para poder aplicar el Tratado de Libre Comercio; de manera que se vaya nivelando la Balanza Comercial.

IV.- RELACIÓN COMERCIAL ENTRE GUATEMALA Y PERÚ.

La relación comercial entre Guatemala y Perú en el período anterior a la suscripción de los Tratados de Libre Comercio se ha venido dando con marcadas ventajas para el país sudamericano, dadas las diferencias existentes en cuanto a los niveles de desarrollo y a la diferencia en el tamaño de las economías y como sucede en la mayoría de casos con los que nuestro país tiene relaciones comerciales fuera del Istmo Centroamericano, la desventaja se manifiesta en una Balanza Comercial Deficitaria para Guatemala; de las estadísticas encontradas en esta etapa podemos observar el quinquenio del 2003 al 2007 en el cual tenemos un déficit comercial constante, porque Perú siempre está en capacidad de exportarnos mucho más de lo que nosotros podemos ofrecerles de nuestra producción nacional. En dicho período las exportaciones que Perú envió a Guatemala se concentraron más que nada en el Sector No Tradicional, cuya mercadería predominante fueron los discos hexágonos de zinc, luego ocupa un segundo lugar el cinc sin alear, con un contenido inferior al 99.99% de peso; sólo estos dos productos suman un 39.53% de las exportaciones peruanas hacia Guatemala. Además del Sector no Tradicional, estos países han venido comerciando los Sectores Agropecuario y Agroindustrial, Los Textiles. Prendas de Vestir, Pesca, el Metal Mecánico. El Químico, Siderúrgico y Metalúrgico, la Minería no Metálica y Maderas, entre otros. Los principales productos que por su parte Guatemala exporta a Perú son peces ornamentales, insumos químicos, medicinas de uso veterinario, reactivos de diagnóstico, barnices, tintas, gasolinaz, lacas colorantes, bisutería, dulces, detergentes, refrigeradoras, calzado, textiles y otras manufacturas, caucho, azúcar y aparatos de reproducción de sonido. etc.

Aun cuando no existía el Tratado de Libre Comercio entre Guatemala y Perú ya se tenía una relación comercial importante porque nuestro país considera a este país sudamericano un socio

con solidez económica con índices de importaciones y exportaciones del orden de 30 y 35 mil millones de dólares anuales, lo que ha incrementado el interés por la suscripción de un Tratado de Libre Comercio, que como en la mayoría de casos, los países han manifestado su interés porque dicha suscripción se realice a nivel del Istmo centroamericano y luego Tratados Bilaterales con cada país en particular. Con la suscripción de dicho Tratado de Libre Comercio se busca consolidar, expandir y mejorar el acceso de las exportaciones guatemaltecas a este mercado, que es similar al centroamericano y ofrece nuevas oportunidades de crecimiento y desarrollo; además se busca establecer un marco de reglas claras estables y transparentes con el objeto de fomentar la productividad y la competitividad de los bienes y servicios que nuestro país está en capacidad de ofrecer a Perú en la interrelación comercial, tratando desde luego de mejorar nuestra Balanza Comercial.

Ya con estos antecedentes en la relación comercial entre Guatemala y Perú se inician las conversaciones en relación a la suscripción de un Tratado Comercial, que como en la mayoría de casos se toma en cuenta todo el Istmo centroamericano, para que luego cada país en particular suscriba su Tratado Bilateral. Con el Istmo Centroamericano las negociaciones principiaron el 10 de septiembre del 2010, con la participación solamente de Costa Rica, El Salvador y Honduras, con negociaciones de manera conjunta, más adelante cada país haría sus propias Rondas de acuerdo con los intereses y necesidades de cada uno. En fecha 8 y 12 de noviembre del 2010 se realizó la primera Ronda de negociaciones en Lima (Perú), y es aquí que nuestro país principia a tomar parte en las negociaciones; luego la Segunda Ronda se celebra del 17 al 21 de enero del 2011 en Panamá; la Tercera Ronda se efectúa entre el 28 de febrero y 4 de marzo siempre del 2011, en San José de Costa Rica, la cuarta Ronda de negociaciones se realizó en Lima (Perú) del 2 al 8 de mayo del 2011; ésta es una de las Rondas más importantes porque en ella Perú y Panamá concluyeron negociaciones para sus respectivos Tratados de Libre Comercio y

*Situación del Comercio en Guatemala, a Partir de la Suscripción de los
Tratados de Libre Comercio con Canadá, Panamá y Perú*

luego el 26 de mayo de este mismo año se firmó en San José de Costa Rica el Tratado Bilateral que confirmó la relación entre Perú y Costa Rica en lo particular; finalmente el 13 de octubre del 2011, concluyeron las negociaciones para la suscripción del Tratado Bilateral de Libre Comercio entre estos dos últimos países.

Existen opiniones encontradas en cuanto a la suscripción del Tratado de Libre Comercio entre Perú y Guatemala, ya que algunos analistas económicos opinan que será desfavorable para nuestro país, desde el momento que se ha confirmado que mientras Perú tendrá el 94.7% de sus productos con ingreso a Guatemala sin el pago de aranceles, Guatemala por su parte sólo exportará a Perú con dicha exoneración el 84.4 de sus productos; pero el TLC desde el punto de vista teórico está buscando enmarcarse dentro de la estrategia comercial de mejorar las condiciones de acceso a mercados y al mismo tiempo establecer reglas y disciplinas claras que promuevan el intercambio comercial de bienes, servicios e inversiones. Una ventaja en este intercambio comercial es la tendencia creciente que ha traído el comercio entre estos dos países; prueba de ello es que se encontró una tendencia del 8.6% en la década del 2000 al 2010 en las exportaciones de Guatemala a Perú; mientras que las importaciones de Guatemala provenientes del Perú el porcentaje de crecimiento es mayor, ya que el mismo alcanzó el 28%, en la misma década; lo que confirma el desequilibrio en la Balanza Comercial que siempre es desventajosa para Guatemala.

Con la firma del Tratado de Libre Comercio se seguirán intercambiando entre Guatemala y Perú los mismos productos que se venían comerciando antes de las negociaciones de este Pacto Comercial y como siempre quedarán excluidos el café, el azúcar y el banano, ya que los dos países son importantes exportadores de dichos productos. En el caso del azúcar ésta quedó excluida de las negociaciones exoneradas no sólo porque ambos países son exportadores de dicho producto; sino además porque por unanimidad los representantes azucareros de Guatemala y Perú

decidieron no negociar ninguna cuota en el Acuerdo. En el caso del azúcar refinada que ya tiene acceso en el mercado peruano, se pidió que todos los productos derivados de la caña de azúcar se les permita comercializarlos sin pago de aranceles, hecho que dio lugar a que los peruanos condicionaran su aceptación a cambio de que ellos puedan ingresar otras manufacturas.

Por otra parte los productos elaborados bajo Regímenes Especiales como el Draw-bac (En Perú, Maquila en Guatemala), gozan de preferencias arancelarias con acceso inmediato, pero si alguno de los sectores nacionales se ve afectado, puede aplicarse o activarse una Clausula de Salvaguardia. El Draw-bac es un Régimen Aduanero mediante el cual se restituyen en forma total o parcial los aportes pagados por Derechos Arancelarios.

Dentro de los beneficios que reportará el Tratado de Libre Comercio entre Perú y Guatemala se mencionan que éste permitirá que los principales productos de exportación de Perú entre los que se cuentan: Pescados y conservas de pescado, ajos, espárragos, aceitunas, alcachofas, uvas mandarinas, mangos, maíz gigante del Cusco, maíz morado, galletas, chocolates, pisco, insecticidas, detergentes y prendas de vestir; entre otros, contarán con un acceso libre de aranceles al mercado de Guatemala, a la entrada en vigencia del acuerdo.

Asimismo permitirá que productos de exportación de Guatemala entre los que contamos: peces ornamentales, insumos químicos, medicinas de uso veterinario reactivos de diagnostico, barnices, tintas y gasolinas, lacas colorantes, bisutería etc. cuenten también con un acceso, sin pago de aranceles al mercado peruano.

En medio de todos los pro y los contras en relación a la suscripción del Tratado de Libre Comercio entre Guatemala y Perú, finalmente éste se suscribió el 6 de diciembre del 2011, en la ciudad de Guatemala y se prevé su entrada en vigencia para el

*Situación del Comercio en Guatemala, a Partir de la Suscripción de los
Tratados de Libre Comercio con Canadá, Panamá y Perú*

Primer Semestre del 2012 y como todos los Tratados abarca dentro de sus Capítulos fundamentales los siguientes: Acceso a Mercados, Reglas de origen, Procedimientos Aduaneros y Facilitación al Comercio, Cooperación Aduanera, Obstáculos Técnicos al Comercio, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Defensa Comercial, Políticas de Competencia, Servicios, Inversiones, Propiedad Intelectual, Compras Públicas, Solución de Diferencias y Asuntos Institucionales.

CUADRO N° 3

INTERCAMBIO Y BALANZA COMERCIAL DE GUATEMALA CON PERÚ
PERÍODO 2006 – 2011
(Millones de Dólares \$USA)

AÑOS	INTERCAMBIO COMERCIAL		BALANZA COMERCIAL
	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	GUATEMALA-PERÚ
2006	38.1	105.8	-67.7
2007	53.1	185.3	-132.2
2008	27.9	78.7	-50.8
2009	80.0	67.4	12.6
2010	82.4	102.2	-19.8
2011	87.0	107.5	-20.5

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Economía y del Banguat-Guatemala.

El CUADRO Número 3 que nos muestra el intercambio y la Balanza Comercial con Perú en los últimos seis años, también nos presenta una Balanza Comercial Deficitaria, a excepción del año 2009 en el cual Guatemala logró exportar más de lo que importó, dato que nos sirve de indicador de que si nuestro país se propone, especialmente ahora que está por entrar en vigencia el Tratado de Libre Comercio; si se busca desde luego no sólo una buena administración del mismo y se trata de mejorar nuestros niveles de productividad y competitividad a fin de nivelar nuestra relación comercial.

V.- CONSIDERACIONES FINALES.

En el medio internacional se sigue insistiendo en algunos beneficios macroeconómicos que se logran de la suscripción de Tratados de Libre Comercio, especialmente cuando se trata de pactos entre economías semejantes en cuanto a grado de desarrollo y por lo mismo simétricas. Se pueden lograr ventajas como ampliar las oportunidades en la exportación de los productos de cada país; así como también la garantía de las normas y requisitos a cumplir por los países pactantes, generalmente en este tipo de economías los Tratados de Libre Comercio se constituyen en una puerta importante para atraer la inversión extranjera, que por supuesto genera empleo y ayuda a mantener un desarrollo sostenible de las Partes.

Con base en estas premisas, Guatemala no quiere permanecer al margen y ha planteado las metas que persigue lograr en la presente administración, a través de la apertura comercial, por medio de la suscripción de Tratados de Libre Comercio, pareciera bastante esperanzador el futuro de Guatemala, porque se buscan mejorar nuestros niveles de exportación, atraer inversión y generar empleo; sin embargo estamos consientes que para alcanzar estos fines no basta solo con el incremento de la apertura comercial, porque Guatemala necesita cambios profundos en sus estructuras, pues para principiar no podrían mejorarse los niveles de exportaciones si previamente no mejora la capacidad productiva con la que contamos y tampoco somos un país que ya nos encontremos en la capacidad de competir con economías un poco mayor que la nuestra, y menos con los del primer mundo.

¿Cómo podríamos atraer la inversión en un mundo de inseguridad, violencia y con mucha debilidad en la aplicación de la justicia? Ante este clima lejos de lograr generar empleo, más bien el mismo está disminuyendo, porque algunas Empresas

*Situación del Comercio en Guatemala, a Partir de la Suscripción de los
Tratados de Libre Comercio con Canadá, Panamá y Perú*

están cerrando, los pequeños negocios y la economía informal que en Guatemala se ha constituido en una fuente de empleo; tiene mucha inestabilidad, provocada por el clima de violencia e inseguridad, las extorsiones continúan y esto mantiene a los propietarios de negocios en zozobra de manera que terminan cancelando sus pequeños comercios y eliminando así las pocas fuentes de trabajo que pueden generar.

Otro aspecto importante que se contempla en la suscripción de Tratados de Libre Comercio, es el relacionado con la adecuada administración de los mismos, renglón que es básico; pero que también Guatemala muestra mucha debilidad en dicho campo.

Al continuar con el análisis del comercio en Guatemala, a raíz de la suscripción de los Tratados de Libre Comercio, se aborda Canadá, que participa en nuestro país en variados aspectos relacionados con la Cooperación, pero en lo comercial aún no se ha suscrito un Tratado de Libre Comercio; porque se han venido celebrando continuamente Rondas de Negociaciones; pero aunque Canadá considera a Guatemala un importante Socio Comercial; está pretendiendo que se le acepten las mismas condiciones que se plantearon en el CAFTA (Por sus siglas en ingles), que no ha sido aceptado por Guatemala, ni Centroamérica, debido a las diferencias en los volúmenes de las negociaciones. Canadá por su parte sigue inflexible en muchos aspectos y no está tomando con mucha consideración las marcadas asimetrías que existen entre las Partes.

En el caso de Panamá, existe una importante relación de comercio con nuestro país por el lugar que ocupa como socio comercial, tanto a nivel centroamericano, como mundial. En dicha relación comercial se ha avanzado mucho, sobre todo porque ya se suscribieron los Tratados Bilaterales con todos los países de Centroamérica y éstos contienen el total de aspectos básicos que debe normar el intercambio comercial entre las Partes, por lo que

se espera que Guatemala vaya mejorando su oferta exportable y por lo tanto nivelando un poco más la Balanza Comercial, con Perú la interrelación Comercial también se ha venido dando con marcadas ventajas para el país sudamericano, pues por el tamaño de su economía logra enviarnos muchos más productos de los que nosotros estamos en capacidad de enviarles. Guatemala está bastante interesada en esta relación comercial porque considera a Perú un socio con mucha solidez económica y con importantes índices en su capacidad importadora y exportadora.

El Tratado de Libre Comercio con Perú lo suscribió Guatemala el 6 de diciembre del 2011 en nuestra ciudad capital, y se espera que entre en vigencia en el primer semestre del 2012.

VI.- BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA.

1. ÁREA DE INTELIGENCIA COMERCIAL ADEX.
Relación Comercial Perú-Guatemala 2003-2007.
2. Búsqueda en Internet de Información relacionada con el Argumento.
3. Estadísticas de Comercio Exterior.
Ministerio de Economía - Banguat.
Guatemala (CA) 2006-2011.
4. Páginas Web de Instituciones relacionadas con el Comercio Exterior de Guatemala.
5. PRENSA ESCRITA, conteniendo la Temática de la Investigación.
6. PROTOCOLO BILATERAL entre la República de Guatemala y la República de Perú, para el Tratado de Libre Comercio.
7. Relaciones Canadá – Guatemala.
Embajada de Canadá en Guatemala 2012.
8. Rondas de Negociaciones Guatemala-Perú.
Ministerio de Economía de Guatemala.
2011 – 2012.

LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL, RETOS Y DESAFÍOS DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL LA GERENCIA SOCIAL, UNA HERRAMIENTA DE INTERVENCIÓN

MSc. Herlem Isol Reyes López¹

I. INTRODUCCIÓN.

El fortalecimiento del Estado en lo social, demanda una estrecha relación entre el Estado como instancia de articulación de las relaciones sociales por un lado y el Estado como conjunto de organizaciones burocráticas, aparato institucional, o bien desde el punto normativo.

La tendencia a nivel latinoamericano de una nueva institucionalidad pública en lo social, ha incidido durante la última década en experiencias de países líderes para la implementación y fortalecimiento de instancias gubernamentales que sean capaces de dar respuesta a la complejidad del fenómeno de la pobreza con un enfoque integral. Entre ellas destacan Ministerios, Secretarías y Consejos de Desarrollo Social, cuyas acciones se han caracterizado por la aplicación de innovadoras políticas y programas sociales que han tenido un impacto significativo en la reducción de la pobreza y la desigualdad de la población, tal es el caso de países como Brasil y Chile.

La experiencia a nivel de país, señala cambios importantes en relación a la institucionalidad de la política social para superar la pobreza a partir de la firma de los Acuerdos de Paz. Con la negociación y firma de dichos Acuerdos, se hicieron visibles los problemas de pobreza y pobreza extrema de la población, y se enfatizó en la urgente modernización del Estado, en el sentido de

¹ Profesora-Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, IIES, Universidad de San Carlos de Guatemala.

contar con instituciones más dinámicas, proactivas y transparentes en el uso de los recursos públicos, y además, que fueran capaces de dar una respuesta pronta y efectiva para revertir la exclusión social que enmarca el flagelo de la pobreza en las poblaciones vulnerables.

La responsabilidad asumida por el Estado a través de la firma de los Acuerdos de Paz, promovió la implementación de instancias de gestión gubernamental tanto en políticas sectoriales como en políticas específicas para la reducción de la pobreza. Se hicieron notar, organizaciones que revalorizaran el aporte de las mujeres en la sociedad, e instancias que velaran por los derechos de la niñez y adolescencia, entre otros. Se instauraron también, Fondos Sociales “como entidades descentralizadas, o con alto grado de independencia funcional y administrativo-financiera, que ejecutaban obras a través de mecanismos no centrales, con municipalidades, ONGs, empresa privada y otras” (PNUD, 2001).

La institucionalización de la agenda social por la vía legislativa también se hizo presente a través de la promulgación de una trilogía de leyes en el año 2002 - Código Municipal, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Ley de Descentralización, con las cuales se sentaban las bases jurídico políticas para establecer un proceso integral de participación en el desarrollo económico y social desde los municipios. A través de dichas Leyes se fomentó la descentralización del Estado y el fortalecimiento de las instituciones municipales como una nueva forma de gestionar y generar desarrollo en las comunidades.

Otra etapa importante a resaltar en función de los cambios normativos y de administración de las instituciones gubernamentales para abordar políticas y programas sociales, así como estrategias nacionales para el combate a la pobreza y elevar el nivel de vida de la población guatemalteca, lo constituyen los compromisos asumidos por el Estado a través de la ratificación

de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) promovidos por Naciones Unidas en el año dos mil. A partir de los desafíos que involucran el cumplimiento de dichos Objetivos, se fortalecieron instancias sectoriales en áreas de educación, salud y saneamiento ambiental, así como específicas en temas en donde los ODM presentaban mayores desafíos para el país, como es el caso de la desnutrición crónica en menores de 5 años (49.8%), con la tasa más alta en América Latina y el Caribe y la quinta a nivel mundial², para lo cual se instituyó la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN).

Siguiendo las tendencias que se desarrollaban en países de América Latina durante los últimos años, que apuntaban a la cohesión social como eje articulador de las nuevas políticas sociales de los Estados, en tanto permitieran avanzar en la superación de la pobreza a través de intervenciones sociales con mayor integralidad, se implementa en el país a partir del año 2008, una nueva orientación en la institucionalidad de políticas sociales y su mecanismo de intervención. A través del Consejo de Cohesión Social durante el período de gobierno de Colom (2008-2011), se da un cambio de paradigma sobre nuevas formas de abordar y superar la pobreza y pobreza extrema de la población. Se instituyeron programas sociales con un enfoque intersectorial e interinstitucional, con la característica que las intervenciones de política social se centralizaran a través del aparato público que representaba dicho Consejo, lo cual implicó la transferencia de recursos públicos desde los Ministerios y Secretarías como actores involucrados, para que fueran coordinados a través de este paraguas organizacional.

A través de este Consejo, se implementaron programas como Mi Familia Progresá, Bolsa Solidaria, Comedores Solidarios y Escuelas Abiertas, entre otros. Sin embargo, lejos del novedoso

² Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional PESAN 2012-2016, pág. 21, Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional CONASAN. Guatemala. Consulta en línea <http://www.sesan.gob.gt>

enfoque social y los resultados de impacto alcanzados sobre dichos programas en países de la Región, puede señalarse que en el ámbito guatemalteco, la visión inicial de promover la inclusión social de los sectores más vulnerables de la población, fue desvirtuada por intereses partidarios y copados por la ambición desmedida de algunos funcionarios del gobierno de Colom, para conseguir a cambio de los programas sociales, el voto popular para el partido oficial en la contienda electoral desarrollada en 2011.

El despilfarro y transferencias desmedidas de recursos públicos entre Ministerios y otras instancias de gobierno para el funcionamiento del Consejo, aunado a la falta de transparencia en la ejecución de los programas sociales, que desde un inicio fueron notorios, por la falta de fiscalización de beneficiarios, proveedores y montos de inversión intrínsecos dentro de los programas sociales, son algunos ejemplos de una fracasada propuesta de institucionalidad de la política social que proclamaba por un cambio real en la situación de pobreza y pobreza extrema de las poblaciones.

Con el voto de desconfianza de la mayoría de la población sobre los programas sociales administrados en el gobierno de Colom, una vez más se puso en evidencia que la estructura institucional de la política social en el país, responde a un modelo poco articulado y de difícil fiscalización, que lejos de buscar un equilibrio social a través de la implementación de políticas públicas como un medio que “asegure que el crecimiento sea compartido por todos y contribuya a reducir la pobreza y la desigualdad” (PNUD, 2001), muchas veces se convierten solamente en un desgaste presupuestario para el país y en el enriquecimiento ilícito de algunos pocos.

La vulnerabilidad económica y social de la población guatemalteca sigue latente, especialmente en familias del área rural, en mujeres jefas de hogar, en la niñez y adolescencia y

en los adultos mayores, quienes encuentran en el Estado y en sus instituciones, una función mediadora para dar respuesta a sus demandas, y al goce efectivo de sus derechos políticos, sociales y económicos, que los inscriba como ciudadanos de primera clase.

Los retos y desafíos del nuevo Gobierno (2012-2016) en materia de política y programas sociales, no son pocos, por el contrario, las acciones de hoy, sean de cualquier orientación política que identifique a los gobernantes, siempre serán recordadas en el futuro por el impacto real que se logre en las condiciones de vida de las poblaciones asistidas. Asimismo, por las capacidades y oportunidades reales que les fueron otorgadas, para que en función de sus propias decisiones, fortalecidas por esas capacidades en educación, salud, nutrición, formación, capacitación y empleo, derechos civiles y participación política, entre otros, puedan incidir de manera proactiva en su entorno personal y familiar, promoviendo un verdadero desarrollo humano de generaciones presentes y futuras.

II. LA INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL A TRAVÉS DEL NUEVO MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

El concepto de protección social suele ser entendido como un conjunto de políticas que buscan garantizar niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas. El Estado como promotor del bien común y en tanto aparato administrativo, no es indiferente, neutral ni imparcial en la forma de cómo debe crear las condiciones necesarias para promover ese desarrollo de manera integral, procurando el bienestar de la familia como bastión de la sociedad.

El papel de las instituciones de gobierno en la administración de las políticas y programas sociales no ocurre en una forma abstracta, por el contrario se constituyen en mediadoras entre el

Estado y la sociedad, y en la medida en que los sujetos políticos que las integran, interpreten y procesen las demandas sociales de la población, a través de la toma de decisiones y de la acción, así serán los resultados que al final terminarán beneficiando a algunos y perjudicando a otros, que en todo caso siempre serán las poblaciones vulnerables.

El compromiso de campaña por parte del partido oficial (Partido Patriota) y materializado posteriormente en el Congreso de la República con la aprobación del Decreto 1-2012, publicado en el Diario Oficial en fecha 7 de febrero 2012, da vida a una nueva era para la institucionalidad de la política social en el país, a través del Ministerio de Desarrollo Social el cual sustituye al Consejo de Cohesión Social impulsado durante el gobierno anterior.

El discurso político del partido oficial para argumentar la necesidad de aprobar en el pleno del Congreso el nuevo Ministerio de Desarrollo Social, llamado en adelante indistintamente de Desarrollo, fueron los altos niveles de corrupción y clientelismo político electoral a través de los programas sociales durante el período de gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), la dispersión de esfuerzos y de recursos financieros en los Ministerios y Secretarías de Gobierno para la implementación de las políticas y programas sociales en el Consejo de Cohesión Social, así como la necesidad de garantizar a través de una dependencia específica, mecanismos transparentes de fiscalización social que demuestren el impacto real de los programas en las poblaciones beneficiadas.

Con la nueva instancia ministerial, se proclama por una estructura institucional del más alto nivel, para desarrollar y ejecutar una política de desarrollo social y los programas que de ella deriven, de una forma transparente y fiscalizable en sus procesos de gestión, de tal forma que permita su sostenibilidad como una competencia del Estado y una estructura organizativa definida.

De acuerdo con la normativa vigente, al Ministerio de Desarrollo Social le corresponde como ente rector “diseñar, regular y ejecutar las políticas públicas orientadas a mejorar el nivel de vida de bienestar de los individuos o grupos sociales en situación de pobreza y pobreza extrema, de manera que se les dote de capacidades y oportunidades para mejorar sus condiciones de vida, asegurando el respeto de sus derechos humanos y constitucionales” (Arto. 2, Decreto1-2012 Congreso de la República de Guatemala).

El enfoque basado en capacidades y oportunidades que se incluye en la descripción de la rectoría del Ministerio, es el que plantea el Programa de Naciones Unidas a partir de 1990 en sus Informes sobre Desarrollo Humano, el cual se basa en la teoría de las capacidades de Amartya Sen (Premio Nobel de Economía, 1998), que define el desarrollo humano como el proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano, considerando como mínimo la formación de capacidades humanas, a través del acceso y transformación que puede lograr la educación, la salud, la seguridad alimentaria, capacitación y empleo (entre otros), y una participación activa en el goce de los derechos civiles, políticos, sociales y económicos de las personas, y alcanzar a partir de las capacidades adquiridas, un nivel de bienestar personal a través de un proyecto de vida.

La teoría de desarrollo humano, como alternativa a la concepción de bienestar medido bajo la teoría materialista, en tanto el ingreso constituye sólo un medio y no un fin para lograr el desarrollo. Se basa en tres premisas fundamentales: i) una esperanza de vida larga, ii) alfabetización completa de adultos y niños en edad escolar con acceso a la educación básica y media, y iii) un nivel de ingresos que permita lograr una condición de vida digna.

La nueva institucionalidad de la política social a través del Ministerio de Desarrollo, deberá “cumplir y hacer que se cumpla el régimen jurídico concerniente al diseño, ejecución, organización,

coordinación, control y prestación de los servicios relacionados con los programas sociales, orientados a la población en condiciones de pobreza y extrema pobreza, promoviendo acciones para evitar la exclusión y vulnerabilidad en el ámbito no cubierto por políticas públicas sectoriales, y garantizar el derecho humano de la población vulnerable, para mejorar sus condiciones de vida, asegurando la participación de éstos en el desarrollo integral de la sociedad guatemalteca” (Arto. 2, Decreto 1-2012).

La responsabilidad que se otorga al Ministerio de Desarrollo en función de velar por el diseño, coordinación, articulación y ejecución de los programas sociales que involucren tanto políticas sectoriales como específicas dirigidas a la población vulnerable, no hace otra cosa que establecer a nivel de competencia del Estado, una jerarquía institucional propia y específica, para evitar la dispersión de funciones entre los actores involucrados, llámese Ministerios, Secretarías y otros, y definir a través de éste, una política social inclusiva y sostenible.

Para dar cumplimiento a la misión y objetivos del Ministerio de Desarrollo, las funciones establecidas para su competencia, y que se incluyen de acuerdo a su mandato en el Artículo 2, del citado Decreto, son las siguientes:

- a. “Formular la política de desarrollo social, urbano y rural en coordinación con las instancias relacionadas por mandato legal, incluyendo a las Municipalidades y al Sistema de Consejos de Desarrollo. Lo anterior bajo el marco de la normativa nacional e internacional en materia de derechos humanos.
- b. Dictar principios, políticas y acciones generales a las entidades públicas relacionadas con los programas sociales.
- c. Establecer el sistema nacional de información social, que como mínimo incluya: una base única de datos de beneficiarios, una línea basal, indicadores de impacto para el diseño,

ejecución y armonización del sistema nacional de desarrollo social, urbano y rural, y el establecimiento de reglas para determinar la equidad, sustentación en función de promover un desarrollo humano efectivo.

- d. Formular y hacer cumplir las políticas de desarrollo social y humano, urbano y rural.
- e. Establecer normas para que los programas sociales sean transparentes, efectivos y temporales.
- f. Establecer normas y procedimientos para la prestación y acceso a los programas sociales establecidos y por establecer.
- g. Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las distintas instancias involucradas, respetando su autonomía, en función de velar por el fortalecimiento de las funciones del Ministerio.
- h. Promover, planificar, coordinar y definir metas de corto, mediano y largo plazo e indicadores de impacto para dar seguimiento a la política general del Estado en el área social.
- i. Determinar y hacer públicos de conformidad con la ley, mecanismos de evaluación y rendición de cuentas de los fondos asignados a los programas sociales y las actividades relacionadas para tal fin.
- j. Determinar la temporalidad de los programas sociales establecidos, cuando sea posible, evitando la dependencia o codependencia de las poblaciones vulnerables.
- k. Garantizar a través de diagnósticos objetivos y actualizados, así como censos a la población en pobreza y extrema pobreza, el acceso a los programas sociales de desarrollo social y humano, establecidos o por establecerse.
- l. Garantizar la generalidad en la prestación de los servicios que involucren los programas sociales.
- m. Dirigir y gestionar recursos económicos y financieros dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado en cada ejercicio fiscal destinados para financiar planes, programas y proyectos que tiendan a reducir la pobreza y extrema pobreza.

- n. Establecer mecanismos para promover el desarrollo sostenible y sustentable de los beneficiarios de los programas sociales.
- ñ. Ejercer administrativa y técnicamente la función subsidiaria a los beneficiarios directos de los programas sociales.
- o. Elaborar y presentar anualmente al Congreso de la República y de forma pública, el informe de ejecución presupuestaria, incluyendo indicadores de impacto de los programas.
- p. Promover la conciencia pública sobre la importancia de los programas sociales focalizados y temporales en coordinación con el Ministerio de Educación”.

La eficacia del marco normativo propuesto para dar validez a la nueva cartera ministerial de Desarrollo Social, deriva en el cumplimiento de sus fines y objetivos, los cuales deben ser identificables, medibles y alcanzables en el proceso de su implementación. ¿La pregunta es cómo lograr una efectiva implementación de la normativa?

El proceso de diseño del Decreto 1-2012 y creación del Ministerio de Desarrollo, realizó una evaluación ex ante, tomando en cuenta consideraciones previas sobre las razones de cambio para una nueva figura institucional única que albergara la política social y programas sociales en el país. A través de un diagnóstico sobre las debilidades que presentaba el marco operativo del Consejo de Cohesión Social, se pudieron modificar y establecer funciones, delinear mecanismos y procesos que faciliten la eficacia de la normativa, entre ellos y que clarifican la función del ente rector pueden señalarse elementos puntuales que delimitan su ámbito de acción, así como responsabilidades y corresponsabilidades con las diversas instancias que interactúan en el proceso:

- La responsabilidad directa en el diseño, formulación y coordinación de la política social, urbana y rural con una visión de Estado y de carácter general, con los actores involucrados, en función de lograr un desarrollo humano integral de la población vulnerable.

- La rectoría para la coordinación, articulación y cooperación intersectorial incluyendo a las Municipalidades y al Sistema de Consejos de Desarrollo en materia de políticas y programas sociales, dictando lineamientos sobre principios, políticas y acciones generales relacionadas, respetando las autonomías correspondientes, permitirá entre otros factores, la coherencia de las políticas y programas sociales, la focalización de los programas y pertinencia de los beneficiarios, así como la optimización de los recursos.
- La introducción de un marco general que determine procedimientos para la prestación y acceso de los programas sociales, asegurando la transparencia, efectividad y temporalidad de los mismos.
- El diseño y establecimiento de indicadores de impacto de las políticas y programas sociales para el corto, mediano y largo plazo, y que en su proceso de revisión y medición, permitan definir nuevos retos y desafíos de acuerdo a la realidad nacional y de la población vulnerable.
- La consolidación de toda la información social del país en un solo ente, a través de la implementación del sistema nacional de información social, evitará la duplicación de esfuerzos y dispersión de recursos financieros, humanos y técnicos en el diseño e implementación de políticas y programas sociales, al mismo tiempo que facilitará la auditoría social y rendición de cuentas para la ciudadanía.
- La asignación de un presupuesto propio a través de los recursos financieros del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, a razón de Q.1 mil 846 millones de quetzales, es otro elemento importante que permite la institucionalidad y estabilidad operativa y financiera del Ministerio, permitiendo una efectiva planificación operativa anual de la institución.

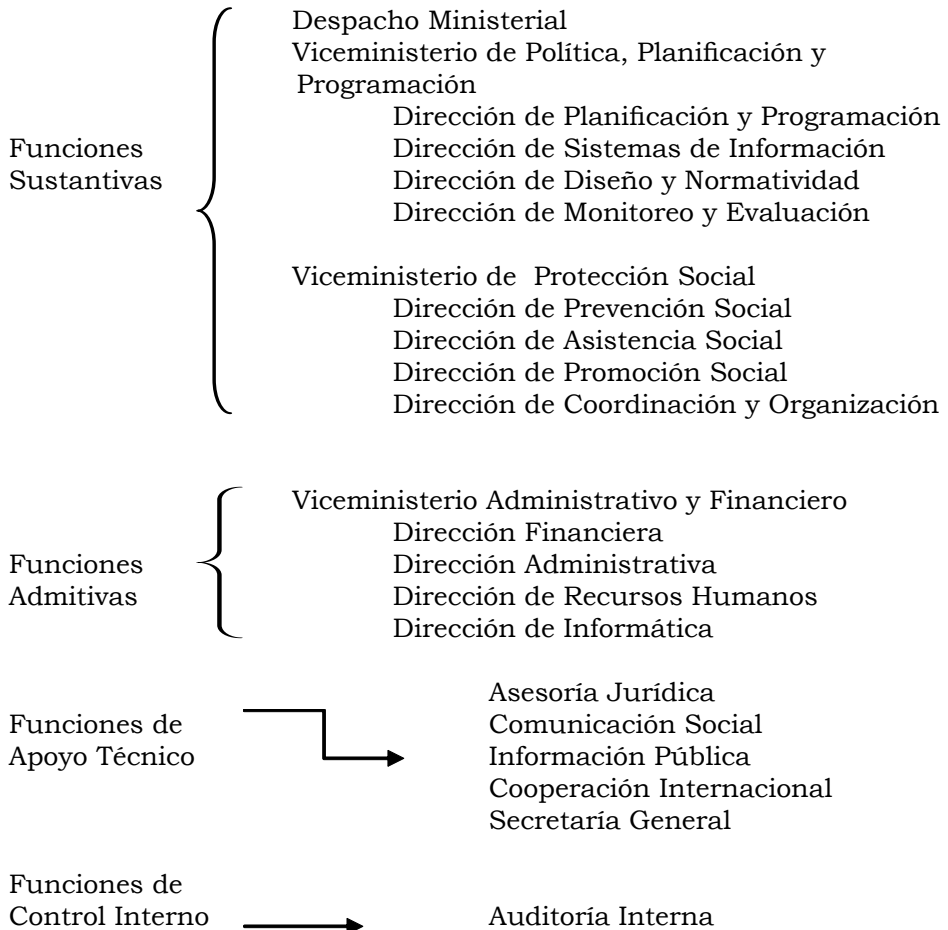
Entre los objetivos implícitos del Ministerio de Desarrollo de acuerdo a las funciones establecidas en su marco normativo, es el relacionado con la reducción de la pobreza y extrema pobreza

en el país, aunque no son explícitos en función de establecer montos en la reducción de porcentajes como unidades de medida para evaluar impactos en el mediano y largo plazo, si se expresa “entre líneas” al momento de indicar la temporalidad de los beneficiarios en los programas sociales.

Lograr el bienestar y calidad de vida de las personas a través del fortalecimiento de las capacidades y oportunidades, como bases generadoras para lograr un desarrollo humano, es la mejor medida para determinar si una política o programa social ha tenido éxito en la población en pobreza y pobreza extrema. De nada sirve el diseño y creación de buenas leyes en materia social, si no se logra su efectiva aplicación y articulación para su cumplimiento.

Fortalecer las capacidades institucionales del Estado para dar respuesta a los desafíos de una nueva institucionalidad en la rectoría de la política social del país, demanda entre otros factores, de la creación de un reglamento orgánico interno del Ministerio de Desarrollo, en función de establecer una estructura organizacional acorde a las responsabilidades, funciones y mecanismos de coordinación de los actores que intervendrán en el proceso. En ese sentido, mediante el Acuerdo Gubernativo de la Presidencia de la República Número 87-2012, de fecha 4 de mayo de 2012, entró en vigencia la estructura orgánica que delimita las unidades administrativas, niveles de jerarquía y líneas de autoridad que conformarán el Ministerio, las cuales están estructuradas a través de funciones sustantivas, funciones administrativas, funciones de apoyo técnico y funciones de control interno, las que se listan a continuación:

Estructura Orgánica Ministerio de Desarrollo Social



Fuente: Elaboración propia con información Acuerdo Gubernativo 87-2012 Presidencia de la República, Diario de Centroamérica, Guatemala 4 de mayo de 2012.

*La Nueva Institucionalidad de la Política Social, Retos y Desafíos del
Ministerio de Desarrollo Social*

Es importante hacer mención que de acuerdo a las atribuciones asignadas al Viceministerio de Política, Planificación y Evaluación, y al Viceministerio de Protección Social, ambos constituyen la parte medular del Ministerio de Desarrollo, si se toma en cuenta que darán forma y ejecutarán las funciones sustantivas que detalla la Ley en materia de Desarrollo Social.

En el caso del Viceministerio de Política, Planificación y Evaluación, le corresponde entre otras atribuciones: la formulación de la política, planes, programas y proyectos de desarrollo social. Diseñar y administrar el Sistema Nacional de Información Social. Elaborar metas, objetivos e indicadores de impacto de la política social, así como el plan estratégico institucional. Asimismo tendrá a su cargo la responsabilidad de establecer las normas y procedimientos para la prestación y acceso a los programas y constituirse en el enlace técnico con las entidades públicas en materia de desarrollo social.

En el caso del Viceministerio de Protección Social se pueden mencionar entre las atribuciones asignadas, la responsabilidad de coordinar a nivel nacional los programas sociales, supervisando la correcta ejecución bajo criterios de eficiencia, eficacia y transparencia. La tarea de validar y hacer públicos los procedimientos de acceso a los programas sociales, además de capacitar a entidades que los apoyen en la ejecución de los mismos. Será el encargado de la articulación de los programas sociales con las intervenciones que se lleven a cabo con las diferentes entidades involucradas, estableciendo líneas de acción conjuntas. Por otra parte, tendrá a su cargo el diseño y gestión de sistemas de identificación de beneficiarios de los programas sociales.

Un aspecto que llama la atención partiendo de la visión de las atribuciones asignadas a las distintas unidades que integran el Ministerio de Desarrollo, es la que se detalla como parte de

las responsabilidades de la Dirección de Promoción Social dentro del Viceministerio de Protección Social, la cual señala: “Realizar procesos de sensibilización y socialización con las comunidades sobre la temporalidad de la asistencia social y los programas de promoción social” (Arto.17, inciso c), Acuerdo Gubernativo 87-2012). Resulta contradictorio, si se toma en cuenta que por más “sensibilizada” que se encuentre la población, no es a través de este mecanismo que van a salir del flagelo que involucra la pobreza, sino es a través de la generación de capacidades y oportunidades que se les brinden a las familias para su inserción en el proceso de desarrollo del país.

Es de señalar que el Ministerio de Desarrollo tiene contemplado iniciar con siete programas sociales, entre ellos: Mi Bono Seguro, Mi Bolsa Segura, Mi Beca Segura, Mi Hogar Seguro, Adultos Seguros, Jóvenes Protagonistas y Comedores Seguros, algunos de los cuales corresponden a programas que ya habían sido ejecutados por el Consejo de Cohesión Social en el gobierno anterior³. Se introducen nuevas orientaciones para identificar y establecer familias en pobreza y pobreza extrema y depurar el mayor número de personas que ya estaban inscritas y que no necesitan de la asistencia social. Además, se tiene contemplado introducir nuevos criterios de acceso, como la huella dactilar y toma de fotografía de los/as beneficiarias, la bancarización del pago y aumentar la corresponsabilidad a partir de la asistencia de la madre de familia a programas de formación familiar, además de comprobar la inscripción y asistencia de los niños/as entre 6 a 15 años a los centros educativos, y cumplir con la corresponsabilidades en salud, nutrición en el caso de las familias con niños entre 0 a 5 años, mujeres gestantes y lactantes.⁴

La estimación en cuanto al número de beneficiarios a cubrir bajo esta nueva administración y gestión de programas

3 Ministerio de Desarrollo Social, Sitio Web, consulta en línea <http://www.mides.gob.gt/index.php/noticias>, Guatemala 16 de mayo, 2012.

4 Consulta en línea <http://www.mides.gob.gt/programas-sociales/mibonoseguro>

sociales, es alrededor de 800 mil personas, número por debajo de la población atendida por el Consejo de Cohesión Social que alcanzó la cifra de 862,002 mil beneficiarios⁵. La ejecución de algunos de los Programas Sociales señalados, se tiene previsto que darán inicio a partir de junio y julio de 2012, no obstante al mes de mayo, se realizan pruebas piloto para comprobar el funcionamiento de los mismos.

1. Órganos consultivos del Estado en política social.

a. Gabinete Social.

Fue creado mediante el Decreto No. 128-2008 de la Presidencia de la República, “para fines de coordinación del diseño y gestión de políticas y acciones en las materias social y ambiental”⁶. Sin embargo, a partir del cambio de Gobierno y la entrada de nuevos funcionarios públicos en 2012, la Vicepresidencia de la República le da un nuevo giro al Gabinete, y se retoma bajo el nombre de Gabinete Social únicamente, dejando al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), y el Ministerio de Energía y Minas (MEM) lo referente al tema ambiental.

El enfoque de trabajo que se plantea en el actual Gabinete Social, se refiere al seguimiento de “la correcta institucionalización de la estrategia de protección social”⁷. Así también la coordinación de los programas que llevará a cabo el Ministerio de Desarrollo Social, señalando que un eje prioritario dentro de la efectividad de los programas sociales a desarrollar, será el enfoque para el cumplimiento de los ODM.

5 Véase en Ejercicio de Apreciación Sustantiva, Julio 2011 Mi Familia Progresá (MIFAPRO), Guatemala. 2011. <http://www.pnud.org.gt/data/publicacion/Ejercicio%20de%20apreciacion%20sustantiva,%20MIFAPRO.pdf>

6 Acuerdo Gubernativo Número 128-2008, Presidencia de la República de Guatemala.

7 Vicepresidenta instala Gabinete Social. Consulta en línea <http://www.vicepresidencia.gob.gt/noticias/114-09-feb..>

El Gabinete se constituye en una instancia consultiva en materia social del más alto nivel, cuyo propósito es la promoción y logro del desarrollo social de la población guatemalteca. La integración del Gabinete según lo descrito en el Acuerdo Gubernativo, está conformado por: el Vicepresidente de la República, quien preside y coordina; el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, Ministro de Educación, Ministro de Trabajo y Previsión Social, Ministro de Finanzas Públicas, Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Ministro de Cultura y Deportes, Ministro de Ambiente y Recursos Naturales, Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación, y el Ministro de Energía y Minas.

Otras instancias gubernamentales que tienen participación dentro del Gabinete Social, se encuentran: el Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), el Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, Secretaria de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP), Secretaria de Bienestar Social de la Presidencia (SBSP), Secretaria Presidencial de la Mujer (SEPREM), Director General del Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE), y el Coordinador de la Comisión contra la Discriminación y el Racismo (CODISRA).

Entre las funciones sustanciales en materia de política social, le corresponde al Gabinete; “coordinar la elaboración y proponer los planes operativos anuales de los sectores sociales involucrados y de las distintas instancias que conforman el Gabinete, en concordancia con el Plan de Gobierno”⁸. Asimismo, dar seguimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado en materia social. Además de elaborar propuestas de reformas estructurales o institucionales del sector social y colaborar en el desarrollo de programas y acciones de carácter social a cargo de la Esposa del Presidente de la República.

⁸ Artículo 4. Funciones. Acuerdo Gubernativo 128-2008, Presidencia de la República, Guatemala.

La función en cuanto al fortalecimiento de la gestión del Estado en materia de políticas sociales, se puede observar como una ventana de oportunidad a través del Gabinete Social, ya que a través de la articulación y priorización de presupuestos ministeriales y estrategias de intervención conjunta, se podrán focalizar programas más urgentes de acuerdo a las necesidades de la población más vulnerable. Asimismo, como una instancia rectora en el diseño y coordinación de políticas y acciones sociales, será una pieza importante en la concreción de objetivos y metas de impacto, en tanto los fines que se persigan, responda a promover una estrategia de intervención integral, que durante cuatro años de gestión de gobierno (2012-2016) pueda sentar las bases institucionales de una política social de Estado inclusiva, participativa y sostenible.

b. Consejo Económico y Social.

Paralelo a la creación del Ministerio de Desarrollo y como un órgano consultivo del Estado, surge también a partir del Decreto 2-2012 del Congreso de la República de fecha 23 de febrero de 2012, el Consejo Económico y Social de Guatemala (CES), con un alcance institucional en función de ser “la expresión de la opinión de los sectores productivos nacionales de Guatemala, con relación al contenido y la gestión de las políticas públicas económicas y sociales diseñadas e implementadas por los organismos del Estado”. Sin embargo se detalla también, que “con relación a los organismos del Estado, las decisiones del Consejo no son vinculantes” (Arto. 2, Decreto 2-2012).

De acuerdo con la normativa descrita, la integración del Consejo estará representada por tres sectores productivos: a) Trabajadores, b) Empresarios; y c) Cooperativistas, además de un Asistente complementario de un grupo social diferente a los sectores que lo integren, cuando se estime relevante su opinión por la naturaleza del tema que se esté conociendo. Asimismo,

la estructura institucional del CES se regirá en función de una Asamblea integrada por veinticinco personas, de las cuales veinticuatro -ocho representantes titulares por cada sector productivo descrito- actuarán como consejeros y una persona ejerce como presidente. Asimismo, se señala que cada Sector representado nombrará a cuatro delegados suplentes para que los representen en caso de ausencia de los titulares. Se describe como parte de la estructura institucional inicial una Secretaría y Subsecretaría Técnica quienes actuarán como órgano ejecutivo y administrativo del Consejo (Capítulo II, Arto. 11 y 20, Decreto 2-2012).

Entre los fines fundamentales del Consejo se resaltan:

- a) “Mantener un espacio de diálogo social permanente entre los sectores productivos que lo integran, con relación al diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas sobre aspectos económicos y sociales en Guatemala.
- b) Propiciar que las opiniones concertadas de los sectores se traduzcan o constituyan en políticas públicas de naturaleza económica y social;
- c) Propiciar que las políticas de naturaleza económica y social acordadas por el Estado sean de naturaleza permanente y constituyan una estrategia nacional de desarrollo; y
- d) Apoyar a que las políticas de cooperación internacional se subordinen a las políticas públicas que gestionen e implementen los organismos del Estado” (Arto. 3, Decreto 2-2012).

Es importante señalar que la institucionalidad de este nuevo Consejo está acompañada del financiamiento de fondos del presupuesto nacional “...como una obligación permanente a cargo del Estado, y de acuerdo con su presupuesto anual aprobado por la asamblea. Como toda entidad estatal, también podrá recibir toda clase de donaciones nacionales

e internacionales, como parte de la asignación externa de recursos financieros que integrarán su propio presupuesto” (Arto. 23, Decreto 2-2012).

Los retos y desafíos que apuntan inicialmente para el Ministerio de Desarrollo, en función de lograr un posicionamiento positivo del ciudadano que fomente credibilidad en el trabajo que se está realizando, lo constituyen los siete programas sociales que tendrá que implementar y administrar a nivel nacional desde el primer año de funcionamiento (2012), además de los retos significativos en la contratación de una plantilla de personal alrededor de dos mil personas que no se preste a la discrecionalidad y clientelismo partidario, así como lograr una gestión y administración de los fondos presupuestarios del erario público en forma transparente y con una visión pública de rendición de cuentas. Por otra parte, como un factor decisivo en la credibilidad de la gestión del Ministerio, serán indiscutiblemente los resultados que se puedan llegar alcanzar en relación a la reducción en los porcentajes de pobreza y pobreza extrema de la población atendida.

III. LA GERENCIA SOCIAL Y LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES.

Responder al reto de una nueva forma de institucionalización de la política de desarrollo social en el país no es tarea fácil, significa poner una mirada en las realidades humanas que se pretenden transformar, asumiendo desafíos presentes y futuros de las demandas sociales de la población en situación de riesgo social. Además de asegurar el cumplimiento efectivo del marco jurídico y normativo a través del fortalecimiento de la gestión pública, con un manejo acertado y transparente de los recursos públicos, de tal manera que sean públicamente fiscalizados por la sociedad guatemalteca.

El Estado como agente central de dirección de las políticas sociales, en tanto, esa función no se restringe al efecto de mandar, regular y conducir; sino más bien, al efecto de administrar, gestionar y servir públicamente, por su misma naturaleza política. Demanda que la mirada se ponga no solamente en la intencionalidad de los programas sociales y los efectos que se desean obtener en las poblaciones afectadas por la pobreza y pobreza extrema, sino además, una atención que se dirija a la forma, del cómo se desarrollan dichos programas, configurando la administración y la implementación, en tanto un elemento sustancial dentro del proceso de gestión del desarrollo social.

Las complejidades que involucra el proceso de ejecución y alcance de objetivos y metas concretas de los programas sociales con una visión integral, son de largo alcance. Experiencias recientes tanto latinoamericanas como nacionales, dan cuenta que subestimar las particularidades de la acción gerencial en el proceso de diseño, elaboración, coordinación, implementación y ejecución de políticas y programas sociales, es reducir al máximo los posibles resultados y beneficios para las poblaciones afectadas por la pobreza y pobreza extrema y que constituyen el fin último a alcanzar. Sin embargo, existen herramientas de intervención como la Gerencia Social, que involucran aprendizajes conceptuales y metodológicos que hacen que dicho proceso en la práctica cotidiana obtenga resultados efectivos y sostenibles en cuanto a la inversión social que se realiza. A continuación algunos elementos que se enfatizan a partir de este enfoque.

1. La Gerencia Social, concepto.

La gerencia en un concepto genérico, es entendida como la unidad que se encarga de dirigir y gestionar los asuntos de una empresa, de aportar su liderazgo, conducción y capacidad de coordinación para el logro de objetivos y metas comunes. En otras palabras, la responsable de la gestión en instancias claves de todo

el proceso al que se deba la empresa, y del éxito o fracaso de las acciones que se emprendan.⁹ Al centrar la mirada en la acción pública, la gerencia “se concentra en los conocimientos, procesos, técnicas, herramientas y destrezas gerenciales, que pueden ser utilizadas para convertir ideas y políticas en acciones y resultados”¹⁰ con un valor público.

La gerencia social trasciende el carácter económico de la gerencia empresarial, se enfoca principalmente en el sentido ético de la rentabilidad de políticas y programas sociales, a través de alternativas gerenciales que superen la visión tradicional de planificación acción, que se adapten a escenarios y experiencias concretas donde la realidad social sea parte importante del aprendizaje colectivo para la generación de propuestas, consensos y toma de decisiones en beneficio de las poblaciones afectadas.

Klikhsberg considerado el creador de esta disciplina, señala que la “Gerencia Social significa en la práctica cotidiana enfrentar “singularidades”. Que no es una operación organizacional “tubular”, sino otra de índole diferente, mucho más fluida, y de composición interorganizacional, vinculado con optimizar esfuerzos del Estado y los actores sociales en el enfrentamiento de los problemas sociales”¹¹.

La Gerencia Social como una herramienta de intervención en la política social, enfatiza de acuerdo a Mokate y Saavedra en “un campo de conocimientos y de prácticas de gestión enfocadas estratégicamente en la promoción del desarrollo social. Su tarea consiste en garantizar la creación de valor público por medio de su gestión, contribuyendo así a la reducción de la

9 <http://definicion.de/gerencia/>

10 Mokate Karen y Saavedra José Jorge, Gerencia Social: Un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington, D.D.

11 Bernardo Klikhsberg, Hacia una gerencia social efectiva, algunas cuestiones claves. Consulta en línea. <http://www.codigor.com.ar/gerenciasocial.htm>

pobreza y de la desigualdad, y al fortalecimiento de los estados democráticos y de la ciudadanía”¹².

En esta misma línea de análisis, la Gerencia Social desde la concepción del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), se define como “una compleja combinación de valores, conocimientos y prácticas para llevar hacia adelante programas y políticas sociales en la región latinoamericana, en permanente cambio y construcción, pero siempre guiada por una posición normativa a favor de sociedades más igualitarias e incluyentes”.

En ese sentido la Gerencia Social constituye una propuesta de intervenciones múltiples y variadas para la gestión de políticas y programas sociales. Se estima que una forma de estudiar su enfoque a partir del análisis que plantea el INDES, es entenderla a través de tres vertientes: la gerencia pública, los estudios de políticas públicas y el desarrollo social, lo que en conjunto genera una dimensión única de intervención, -en la acción y en el conocimiento-. En la primera, refiriéndose a un conjunto de prácticas, técnicas y competencias en el marco de la acción social que realiza el Estado, y que a su vez genera un aprendizaje organizacional. Mientras que a nivel de conocimiento, se encuentran las contribuciones de las distintas disciplinas relacionadas, reconociéndose interdisciplinario.¹³ A continuación algunas reflexiones sobre herramientas de la Gerencia Social en la intervención social del Estado.

2. Elementos clave de la Gerencias Social.

La tendencia a desarrollar acciones focalizadas en la pobreza, sugieren intervenciones sectoriales conjuntas en los campos de educación, salud, nutrición, vivienda, formación y

¹² Mokate y Saavedra véase en La Gerencia Social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina, Fabián Repetto, editor. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES, Guatemala, 2005. Magna Terra Editores, S.A., Guatemala.

¹³ Javier Moro, La Dimensión Cultural en la Gestión Social, pág. 105-105, La Gerencia Social ante los Nuevos Retos del Desarrollo Social en América Latina, INDES, Ídem.

empleo, etc., y a la vez demandan de un proceso de coordinación con metas múltiples y agendas particulares que condicionan el funcionamiento efectivo de los programas sociales. La Gerencia Social como instancia de coordinación, articulación e implementación de intervenciones sociales, promueve herramientas gerenciales que generan valor público, en tanto crean oportunidades y satisfacen necesidades de los ciudadanos. A continuación algunos elementos clave para una gerencia social efectiva.

a. La Coordinación de las políticas y programas sociales.

El enfoque de integralidad de las políticas y programas sociales que apunta en la actualidad, involucra la acción conjunta entre ministerios y secretarías gubernamentales, así como de la empresa privada, sociedad civil y comunidades afectadas. Quienes a su vez, enfrentan particularidades de coordinación y articulación, derivados de factores internos y externos que hace que sea más difícil de empatar metas y objetivos comunes. En ese sentido como señala Kliksberg, los actores sociales deberían considerar y analizar aspectos intrínsecos dentro del proceso, promoviendo consensos en el ambiente político en el que les corresponderá actuar, a través de la inclusión y participación de los actores desde el diseño hasta la implementación y monitoreo de los resultados de impacto de los programas. En otras palabras, una intervención de programas sociales, en donde todos se consideren parte importante y actores clave dentro del proceso.

Por otra parte la coordinación en su dimensión política, como señala Fabián Repetto, significa poner la atención en “relaciones de poder entre sectores con intereses e ideologías en conflicto, grupos con dotaciones de recursos diferenciales, brechas entre el discurso público pro-coordinación e incentivos perversos que inciden en la voluntad de los protagonistas para establecer y hacer cumplir o no, acuerdos”¹⁴ y objetivos comunes.

¹⁴ Fabián Repetto, La dimensión política de la coordinación. La Gerencia Social, ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina. Pág. 40, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES, Guatemala 2005.

La coordinación y articulación de políticas y programas sociales en un escenario deseable, estaría representado como señala Licha y Molina¹⁵ entre otros factores; por la “participación y concertación de los actores sociales, la voluntad y cohesión política para la coordinación, estructuras y mecanismos de coordinación con objetivos y funciones definidos, participación y concertación de los actores, capacidad técnica y operativa de los programas y proyectos coordinados, creación de espacios de diálogo y concertación, búsqueda de sinergias financieras y operativas, además de la creación de sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación”.

b. El factor cultural en las políticas y programas sociales.

Las problemáticas sociales tienen raíces múltiples y profundamente interrelacionadas, lo cual demanda de un enfoque integral para su abordaje y solución. En el caso guatemalteco, el análisis de la dimensión cultural dentro de los programas sociales, constituye parte inherente en el estudio de las realidades sociales que se desean transformar.

La escasa o nula participación de los pueblos indígenas en la planificación de su propio desarrollo, incide reiteradamente en la incompatibilidad de los programas sociales e intervenciones públicas que se desarrollan. Generalmente las políticas y programas son diseñados y ejecutados verticalmente desde las instituciones del gobierno central, sin tomar en cuenta particularidades y capacidades de articulación, organización y gestión de las comunidades asistidas, obviando además, patrones culturales, y la reciprocidad de programas sociales con experiencias recientes.

En ese sentido la ejecución efectiva de los programas sociales con una visión integral, deberá tomar en cuenta factores del contexto político, demográfico y la creación de espacios de

15 Véase en Fabián Repetto, La dimensión Política de la coordinación. Ídem. Pág. 58 y 59.

participación de las poblaciones asistidas, en el sentido de valorar sus demandas y expectativas en el diseño e implementación de los programas, garantizando instrumentos y mecanismos de gestión que faciliten su participación e interacción a nivel interorganizacional de forma equitativa, valorando y fortaleciendo capacidades gerenciales, técnicas y tecnológicas, como un aprendizaje conjunto que sume a un proceso efectivo de Gerencia Social.

c. La Descentralización de las políticas y programas sociales.

La efectividad de las políticas y programas sociales en forma integral, muchas veces se ve limitada y condicionada por la centralidad de las acciones y toma de decisiones del gobierno central. Para la planificación de los programas, no se toma en cuenta las diferencias jurisdiccionales entre el nivel central, regional y municipal, ni las particularidades que presenta el patrón demográfico de las comunidades asistidas. Se diseñan e implementan programas desde una visión parcializada de las realidades sociales, auxiliándose de datos duros, que están lejos de contextualizar y priorizar cualitativamente, las múltiples necesidades que presentan las poblaciones.

La descentralización como un proceso en la administración de programas sociales, refuerza el carácter de un Estado democrático y participativo. Las relaciones que se promueven de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo al interior de los municipios, permite un espacio de participación ciudadana en los asuntos públicos, logrando una administración y coordinación más ágil y efectiva de las acciones. No obstante, en primera instancia se debe tomar en cuenta que la delegación de funciones no puede ir únicamente por la vía de cumplir metas y objetivos, sino de establecer puntos de encuentro operativo que deberán coincidir en la igualdad de competencias gerenciales en términos de capacidades humanas, de adaptación al cambio, de

creatividad, de actitud proactiva, de ética y compromiso hacia el logro de objetivos, elementos que redundarán en la calidad de vida de las poblaciones atendidas.

d. Diseño y coordinación de redes interorganizacionales.

La red interorganizacional constituye un instrumento de la gerencia social que facilita la creación de una estructura definida para la interacción y funcionamiento coordinado y equilibrado de los múltiples actores que la conforman, en este caso de instituciones gubernamentales a nivel central, local, organizaciones no gubernamentales, cooperación internacional, proveedores y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de optimizar los resultados de las políticas sociales.

La gestión interorganizacional, apunta a reducir la complejidad e incertidumbre que rodea la coordinación e implementación de los programas sociales. Se apoya en el desarrollo de alianzas estratégicas como una forma de relacionamiento efectivo con los distintos actores, creando sinergias para la transferencia de información, tecnología y mejores prácticas organizacionales, que generen un mayor valor público en las poblaciones asistidas, en tanto se generen capacidades y oportunidades para los ciudadanos.

e. Monitoreo y evaluación de las políticas y programas sociales.

Experiencias de intervenciones sociales en el contexto nacional, refieren una atención prioritaria en la implementación de programas sociales, no así en la planificación y articulación de herramientas que permitan medir los resultados de impacto de los programas en la calidad de vida de las poblaciones asistidas.

El enfoque de asistencia social durante los últimos años, se ha caracterizado por valorar experiencias latinoamericanas exitosas en el combate a la pobreza y replicarlas a nivel nacional. Sin embargo, en la implementación de los programas, no se valora las características propias del contexto nacional y de las poblaciones involucradas, aspecto que resta a la funcionalidad y efectividad de dichas intervenciones y al uso poco eficiente de los recursos públicos, que de por sí son escasos.

Sumado a lo anterior, la falta de herramientas gerenciales para el monitoreo y evaluación de las políticas y programas sociales, incide en la escasa retroalimentación para la toma de decisiones, en el sentido que limita tomar medidas correctivas oportunas para el logro de objetivos y metas establecidas. Además de no promover la transparencia y rendición de cuentas, así como prestarse al manejo clientelar de los gobiernos de turno. Esta situación propicia que cada cuatro años de período gubernamental, el conocimiento y aprendizaje de experiencias programáticas anteriores, no sea valorado y se justifiquen nuevas políticas y programas con una fuerte carga política.

Tomando en cuenta que los resultados de los programas se enfocan generalmente en el mediano y largo plazo, la fase de monitoreo y evaluación en las políticas y programas sociales se constituyen en herramientas esenciales de la Gerencia Social. Fortalece la gestión social en el marco de la descentralización de acciones que se impulsan, y una mayor participación y vigilancia de la sociedad civil en el proceso. Asimismo, promueve la transparencia y rendición de cuentas de los programas sociales, generando mayor confianza en la ciudadanía, sobre la administración e implementación eficiente, desde una visión ética de los programas sociales, transformando planes y acciones, en realidades efectivas.

IV. CONSIDERACIONES GENERALES.

Si la creación del Ministerio de Desarrollo Social, responde a una política de desarrollo social que se encargue de atender a la población en situación de pobreza, pobreza extrema y exclusión social, brindándole capacidades en tanto una mejor educación, salud, formación productiva, formación en valores familiares y contribuir a familias integradas en un clima de paz y concordia. Por qué en su misión y visión institucional y estructura programática, no se especifican resultados de impacto en el mediano y largo plazo, que involucren una reducción porcentual del número de pobres en el país, que en la actualidad refiere un 53% de acuerdo a la última encuesta sobre condiciones de vida ENCOVI 2006 realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

La fiscalización activa de la Contraloría General de Cuentas, como responsable de velar por el uso transparente y calidad del gasto de los recursos públicos del Estado, constituye una herramienta importante para el monitoreo y evaluación de desempeño de los programas sociales, promoviendo la rendición de cuentas y resultados de impacto que trasciendan de manera positiva en las condiciones de vida de las poblaciones asistidas.

Los resultados de impacto en las poblaciones asistidas, en función de cambiar su estatus permanente en los programas sociales, dependerá en gran medida del grado de efectividad de las acciones que se coordinen y articulen a nivel de redes interorganizacionales, en el sentido de generarles capacidades y oportunidades, que puedan ser sostenibles y les permita generacionalmente contar con un desarrollo integral.

Dada la diversidad y riqueza cultural del país, el éxito de las acciones de coordinación y articulación dentro de los múltiples actores que intervienen en el proceso de implementación de los programas sociales, mucho dependerá del grado de

descentralización y de las sinergias que se logren en los espacios de toma de decisiones. En ese sentido las delegaciones departamentales coordinadoras de los esfuerzos del Ministerio de Desarrollo Social, serán vitales para una implementación con un enfoque integral, que responda a la realidad que viven las poblaciones asistidas.

La complejidad y turbulencia de los problemas sociales, en tanto múltiples causas y dimensiones, demandan por parte del Estado, intervenciones sociales integrales que tomen en cuenta la dinámica de los múltiples actores que intervienen en el proceso. En ese sentido la Gerencia Social, constituye una propuesta de gestión integral, con una perspectiva propia para la comprensión e intervención del desarrollo social, a través de combinar dimensiones analíticas e instrumentales que permiten un aprendizaje interdisciplinario e intergubernamental estratégico y conjunto de acuerdo con las realidades sociales a transformar.

Retomar y tratar de lograr las metas establecidas en los compromisos asumidos por el Estado guatemalteco con relación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, demanda del gobierno de turno y sus autoridades, un compromiso profundo a nivel de todos los organismos del Estado, en el sentido que todos los esfuerzos en materia social, sean enfocados a lograr resultados de impacto positivo en las poblaciones afectadas por la pobreza y pobreza extrema, y a su vez, se constituyan en resultados de cumplimiento y/o en todo caso en aproximaciones de porcentajes de cumplimiento, pero que denoten el sentido ético y compromiso conjunto de las acciones implementadas. Lo anterior, tomando en cuenta que dentro del período gubernamental en marcha (2012-2016) se cumple con la fecha límite (año 2015) establecida por la Organización de Naciones Unidas para el cumplimiento de las metas propuestas.

Generar capacidades en educación, salud, salubridad, seguridad alimentaria, vivienda, tecnificación y empleo, emprendimiento y crédito, entre otros, para las familias en pobreza

y pobreza extrema, no constituye tarea fácil. Sin embargo, contar con una institucionalización definida para poner en marcha la nueva política de desarrollo social a nivel nacional, a través del nuevo Ministerio de Desarrollo Social, constituye un paso importante en este gran desafío. Los resultados que se puedan llegar a alcanzar, para dar vida a la normativa vigente, en gran medida dependerán de las acciones y omisiones de los funcionarios públicos a cargo del Ministerio, de la ética social con que se tomen las decisiones, de la eficiencia y eficacia de los procedimientos, de la inclusión activa y participativa de los actores involucrados en el proceso y de la calidad del gasto y transparencia de los recursos públicos. Elementos que definirán el grado de confianza y credibilidad dentro la población en general, que con el aporte de sus impuestos tributarios es quien al final sostiene y provee los programas de ayuda social en el país.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL CONSULTADA

Bernardo Kliksberg, Más ética, más desarrollo. Temas Grupo Editorial SRL, 2004, Buenos Aires, Argentina. Cuarta edición, febrero 2005, ISBN 987-9164-97-0

Bernardo Kliksberg, Hacia una gerencia social efectiva, algunas cuestiones claves. Consulta en línea. <http://www.codigor.com.ar/gerenciasocial.htm>

Carlos Blanco, La reforma del Estado y la política social, Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 1, enero 2004, Caracas.

Carlos H. Acuña y Fabián Repetto, La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social del Diálogo Regional de Política, Banco Interamericano de Desarrollo, septiembre 2006.

Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 1-2012, Diario de Centroamérica, Guatemala, febrero 2012.

Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 2-2012, Diario de Centroamérica, Guatemala, febrero 2012.

Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional CONASAN, Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional PESAN 2012-2016, Consulta en línea <http://www.sesan.gob.gt>

Fabián Repetto, editor, La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES, Magna Terra Editores, S.A., Guatemala marzo 2005.

Guillermo O'Donnell, Estado, Democratización y Ciudadanía, Nueva Sociedad No. 128 noviembre-diciembre 1993, ISSN:0251-3552.

Heloisa Primavera, Gerencia Social y Epistemología: Reflexiones acerca de la construcción de herramientas de intervención, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, octubre 1997.

Isabel Licha, Las Herramientas de la Gerencia Social, Notas de clase, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Diseño y gerencia de políticas y programas sociales, INDES 2002.

Karen Mokate y José Jorge Saavedra, Gerencia Social: Un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales, Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES, Washington, D.C. consulta en línea www.iadb.org/document.cfm?id=2220394

Plan de la Esperanza, Plan de Gobierno, Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), Primera edición: mayo de 2007, Guatemala.

Presidencia de la República de Guatemala, Acuerdo Gubernativo Número 87-2012, Diario de Centroamérica, Guatemala mayo 2012.

Presidencia de la República de Guatemala, Acuerdo Gubernativo Número 128-2008, Diario de Centroamérica, Guatemala, mayo 2008.

Presidencia de la República de Guatemala, Decreto Gubernativo Número 1-2012, Diario de Centroamérica, Guatemala, febrero 2012.

Presidencia de la República de Guatemala, Política Social de Guatemala, Cohesión Social: una nueva orientación en la agenda social de políticas sociales, Guatemala, noviembre 2011.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD-Guatemala, La Modernización del Estado y los Acuerdos de Paz (2001), Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Guatemala 2001: el financiamiento del desarrollo humano. Editorial PNUD, ISBN: 99922-62-21-4, Consulta en línea, URI: <http://hdl.handle.net/123456789/779>

<http://www.codigor.com.ar/gerenciasocial.htm>

<http://www.congreso.gob.gt>

<http://www.mides.gob.gt/index.php/noticias>

<http://www.pnud.org.gt>

<http://www.segeplan.gob.gt>

<http://www.sesan.gob.gt>

<http://www.vicepresidencia.gob.gt>

MEDIOS DE VIDA Y DESARROLLO RURAL

Lic. Carlos Morales López¹

Durante los primeros meses de 2012 las organizaciones campesinas motivaron a sus agremiados para que se sumaran a largas caminatas para exigir al Estado de Guatemala el cumplimiento de una serie de peticiones relacionadas con la vida en el campo. El recurso tierra, su obtención y otras garantías (Ley de Desarrollo Rural Integral) parecen ser lo medular de las movilizaciones. Nuevamente el acceso a tan importante activo es imposible. Ahora con las reformas agrarias de mercado, propias del modelo neoliberal. En estos procesos de movilización sigue vigente ***La deuda agraria***, referida en el presente a la millonaria deuda de miles de campesinos al Fondo de tierras, producto de la compra de más de un centenar de fincas. No se habla sobre la concentración neocolonial agroexportadora de la tierra en Guatemala como de costumbre. Ni de grandes territorios rentados por miles de propietarios a los agroexportadores. Se trata de activos adquiridos por los campesinos a través de mecanismos del mercado financiero, tal como lo recomiendan las recetas del modelo neoliberal. No se habla de la falta de tierras, se habla del incumplimiento de un compromiso de pago por dicho recurso. Del pago por tierras explotadas y agotadas, sin historial de manejo técnico previo a la compra. Confirmando lo anunciado por los críticos de las “bondades” del mercado de tierras, especialmente los altos costos de transferencia, la falta de garantías y la imperfección de los mercados financieros del modelo en mención.

Las preguntas necesarias a las que deben dar respuesta los responsables de dichas negociaciones son: ¿Qué pasó en dichas compras?, ¿en qué fallaron?, ¿fueron las tierras o la organización

¹ Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

campesina?; ¿tuvo el sector campesino en algún momento el acompañamiento y asesoría técnica necesaria?, ¿Cuáles fueron los procesos productivos implementados en dichas tierras?, ¿pueden bajo condiciones de endeudamiento los grupos campesinos dedicarse a la agricultura de subsistencia?, y la más incómoda de todas: ¿Es la condonación de la deuda una salida a la crisis presente y futura de los propietarios de esas fincas?

Las respuestas a estas preguntas enriquecerían el análisis de las medidas implementadas en las últimas décadas a tan añejos conflictos en Guatemala. La deuda en mención es sólo el efecto de una serie de equivocaciones y no deben ocultarse. Es necesario traerlas al debate público sin la intención de damnificar, aún más, a millones de campesinos que sobreviven entre el hambre y la miseria, ante la total indiferencia del Estado guatemalteco. Ignorarlas significa hacer más de lo mismo.

Del desarrollo rural sostenible² se ha escrito suficiente durante las últimas décadas, desde diferentes perspectivas teóricas. En algunos casos los tomadores de decisiones hacen un uso equivocado del mismo, para justificar sus intervenciones, por lo que en la práctica pareciera ser un concepto cósmico.

Es un gran error y está demostrado, creer que el desarrollo rural llega única y exclusivamente con la entrega de tierras a cualquier costo. Los resultados no tardaron en llegar para ratificar lo expuesto. Al igual que en década pasada, los campesinos siguen en el abandono, muchos con tierra mínima, pero en total abandono. A lo que debe sumarse el deterioro de los recursos naturales, como otro de los tantos obstáculos para el mejoramiento de los niveles de vida de las poblaciones rurales. Sus causas son diversas, complejas, pero posibles de solucionar en el mediano y largo plazo.

² Expresa la importante idea de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de satisfacer de las generaciones futuras.

Medios de vida.

Con el apareamiento de dicha definición se creó el interés, desde varias disciplinas, por analizar con más detalle las complejidades de los sectores rurales a nivel mundial. Los antecedentes pueden localizarse en los análisis del desarrollo económico de la década del 70 y 80, específicamente los aportes de la Teoría de la Dependencia y de los sistemas mundiales³. El estudio de los medios de vida se ha difundido por todo el mundo, tratando de explicar, desde la perspectiva neoclásica, según sus críticos, una serie de activos que permiten el desarrollo de la vida rural. Adoptado por centros académicos y organizaciones humanitarias, evidencia la necesidad de un análisis más amplio en el contexto rural. El concepto ha sido duramente criticado por algunas organizaciones locales, en el mejor de los casos. En otros se ha optado por ignorarlos. Parece un grave error tomando en cuenta que la discusión y análisis de estas definiciones permite encontrar puntos de convergencia, sin adoptar el discurso de los organismos financieros internacionales, y enriquecer las posiciones pro rurales. Chambers y Conway (1992) se refieren de la siguiente manera: ***“Un medio de vida comprende las posibilidades, activos (materiales y sociales) y actividades necesarias para ganarse la vida. Éste es sostenible cuando puede soportar tensiones, choques, y recuperarse de los mismos y a la vez mantener y mejorar sus posibilidades y activos, tanto del presente como de cara al futuro, sin dañar la base de los recursos naturales existente”***. Para algunos de sus impulsores, (DFID)⁴, el marco de los medios de vida contribuye a organizar los distintos factores que obstaculizan o proporcionan oportunidades y mostrar las relaciones entre éstos. Para FAO, son una herramienta que permite comprender como interactúan los medios de vida familiares con el entorno, tanto con el natural

³ Dicha teoría estableció entre sus aportes los vínculos entre los procesos de desarrollo y la naturaleza dependiente de los medios de vida de la gente pobre. Enfatizó que el modelo de desarrollo restringía y socavaba los medios de vida de la gente y los recursos a su disposición.

⁴ Departamento para el Desarrollo Internacional.

como con el contexto político e institucional. Dicha institución los define como: 1) Capital humano, 2) Capital social, 3) Capital físico, 4) Capital natural y 5) Capital financiero; todos y cada uno de ellos están interrelacionados⁵. La ruptura de esta interrelación puede socavarlos e impactar negativamente en la vida de las poblaciones rurales (ver figura 1).

Diversos académicos han tratado de definir desde su perspectiva teórica los medios de vida. Para Becker (1994), **el capital humano** está conformado por el conocimiento y las habilidades desarrolladas por las personas mediante la escolaridad y la experiencia del trabajo. Permite a su vez, si se concibe en una perspectiva territorial, crear las sinergias entre los diversos actores que participan en el territorio y favorecer la creación de capital social. Neira (2007) hablando de escolaridad sostiene “que la importancia de la educación sobre el crecimiento y el desarrollo económico y social es fundamental en varios sentidos: la generalización de estudios primarios modera las tasas de natalidad y la generalización de estudios secundarios incrementa la inversión y producción por habitante, mientras que los estudios superiores tienen también otras influencias positivas”. En ese mismo sentido, Dirven (2004), señala que la educación escolar entrega no sólo conocimientos específicos, sino que tiene también efectos no cognoscitivos como la capacidad de asimilación de nuevas ideas, la búsqueda de información, su ordenamiento y sistematización.

El concepto de **capital social** provocó cierta desconfianza en el seno de algunas organizaciones sociales y académicas que apoyan las luchas campesinas y hasta cierto punto con alguna

5 I) **Capital Humano**: componentes del hogar familiar, mano de obra activa, **educación, conocimiento y capacidades**. II) **Capital social**: redes de parentesco, afiliaciones a grupos, representación e influencia sociopolítica. III) **Capital físico**: ganado, equipos, vehículos, infraestructura productiva, casas, bombas de riego. . IV) **Capital financiero**: ahorros/deudas, metales preciosos (oro)/joyas, ingresos, créditos, seguros. V) **Capital natural**: acceso a la tierra, recursos forestales, agua, pastos, pesca, productos silvestres y biodiversidad.

razón. Los orígenes del concepto y sus vínculos en un momento con organismos financieros internacionales de alguna manera han provocado que sus propuestas, en el mejor de los casos, se engaveten. Bebbington (2008) argumenta que con críticas tan ideologizadas no es fácil tener una discusión fría y desapasionada sobre los aportes y limitaciones del concepto. Agrega que más pareciera que sucede un fenómeno similar al que ocurrió cuando el concepto de sostenibilidad⁶ cobró tanta fuerza. El propio Banco Mundial reconoce la vinculación del capital social con la educación, la salud y los mercados. Respecto de este último, el mercado, la falta de conexiones con la economía formal, incluido el acceso a los recursos materiales e informáticos. El capital social de los pobres se deriva primordialmente de la familia, de los vecinos, y puede servir como una red de seguridad cotidiana e importante⁷. Según Putman (2000)⁸ el capital social se puede definir como **“el conjunto de atributos que están presentes en una sociedad y que constituyen intangibles que favorecen los emprendimientos: la confianza, la reciprocidad y la acción social con arreglo a normas compartidas. Estos atributos potencian las formas de acción social que propenden a los acuerdos y la acción en común por la vía de las redes o de conductas asociativas. El capital social no es la participación grupal en sí misma, sino los factores intangibles que lo explican y que generan consecuencias positivas”**.

Acá es necesario retomar la deuda agraria anotada al principio del presente documento, tratando de comprender algunas de las causas de las movilizaciones y sus objetivos. En

6 Para Bebbington, el concepto de sostenibilidad sugirió que el desarrollo económico ha subvalorizado y de hecho subyugado, las bases ecológicas y sociales de un desarrollo deseable y sano.

7 Ver Capital social en:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTTSOCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20187568~menuPK:410388~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:401015,00.html>

8 En: Aguilera de Llano, Ana Isabel y Toledo Capechi, Fernando. El capital social individual en el Estado de Miranda y su relación con el ingreso. Universidad Católica Andrés Bello. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Economía. Venezuela. 2009.

entrevista realizada y publicada en un medio de comunicación escrito⁹, Trinidad Gutiérrez, comisionada presidencial contra la discriminación y el racismo, comenta que el divisionismo de las organizaciones campesinas propicia el incremento de la deuda. Para la comisionada ***no hay conciencia del campesino de aprovechar la tierra y específicamente en Alta Verapaz, han vendido las fincas que compraron.*** Sería interesante verificar si el dato es correcto, de ser cierto el argumento de la Señora Gutiérrez, habrá que hacer el esfuerzo desde las organizaciones campesinas por encontrar puntos de convergencia para desarrollar las potencialidades de las comunidades en conjunto con el uso racional de sus recursos naturales. Esto del capital social no es nada novedoso en las comunidades de este país. Es una práctica ancestral el trabajo comunitario y es incomodo descalificar sin mayor información. Habrá que agregar otra tarea a dicho problema y es el de analizar que tanto se han deteriorado estas relaciones comunales producto de la práctica política local y sus impactos en las organizaciones de las comunidades rurales. Lo que no se puede negar es que el capital social durante las últimas décadas ha propiciado participación, lazos de confianza, empoderamientos y en el mejor de los casos, procesos de transformación en beneficio de las comunidades cuando se presentan las intervenciones privadas y gubernamentales sin consulta de las comunidades.

El **capital físico**, otro de los componentes importantes en los medios de vida, permite la articulación de los territorios y mercados por medio de la infraestructura (carreteras, puentes, distribución del agua, mercados). La inexistencia de este capital impide que la producción campesina sea comercializada en mercados más amplios, condenando a los agricultores a condiciones de producción y precios impuestos por intermediarios, permitiendo a las élites locales apropiarse de los beneficios. Cabe recordar otro acontecimiento nacional: el bloqueo de la ruta que une el parcelamiento la Máquina y Cuyotenango Suchitepéquez,

⁹ Prensa Libre. Primer Plano. Campesinos deben Q 287.10 millones. División entre deudores y malas tierras son la causa de la mora. Guatemala 12 de marzo de 2012.

realizado por 150 productores de maíz en octubre de 2011. En dicho bloqueo los manifestantes demandaron al Gobierno que intervenga para eliminar a los intermediarios, ya que éstos pagaban el quintal de maíz por debajo de los precios vigentes en el mercado nacional de granos¹⁰. Esto no sólo sucede con la producción del maíz. Sucede en muchas zonas productivas del país. Sucede con los vegetales en el occidente, otros granos en el oriente y sur oriente. Mucha de la riqueza producida por los agricultores en todo el país se traslada a mercados de otros territorios, dejando apenas para la reproducción de los campesinos locales.

Del **capital financiero** cabe anotar que la actual estructura financiera del país sigue siendo rígida, a pesar de los cambios en las modalidades crediticias que se experimenta a nivel latinoamericano desde hace décadas. El sector financiero fue cimentado en función de la producción primaria, como proveedores para el consumo de los centros urbanos y la agro exportación. Éste considera a la productividad rural como rezagada y poco eficiente en el manejo de los recursos financieros. Con lo que pretende ocultar su poca creatividad para la creación de alternativas crediticias informales, contribuyendo a la fragilidad financiera y a la vulnerabilidad en el sector rural.

En su estudio sobre servicios financieros, Falck (2004), señala que los servicios financieros rurales han evolucionado en los últimos treinta años, respondiendo a tres etapas principales: **Fase de crédito con asistencia técnica desde la banca de desarrollo¹¹, Fase de canalización de los recursos mediante**

10 Ver Prensa Libre. Suplemento Departamental. Productores de maíz bloquean ruta a Cuyotenango. Guatemala 4 de octubre, 2011.

11 Los aprendizajes indican tres aspectos: I) la asistencia técnica era un factor importante para reducir vulnerabilidades crediticias por factores de plagas en la agricultura, pero muchas veces no fue evidente la transparencia y ética en relación a la supervisión de los préstamos de mayor cuantía, lo cual redundó en una alta morosidad. II) Se enfatiza en las evaluaciones de los organismos multilaterales que la realidad de estas instituciones está altamente influida por los altos costos de transacción de los pequeños préstamos. III) La gestión gubernamental-política minó las carteras de manera sustancial.

fideicomisos¹² y Fase de gestión de los recursos financieros rurales¹³. Aclara que el crédito no lo resuelve todo y que juntamente con los servicios financieros, son los grandes mitos del desarrollo. Además enfatiza que en muchos casos, lo que ha debilitado las unidades productivas y las ha llevado a su sobreendeudamiento, no es la falta de crédito sino la falta de habilidades, destrezas y conocimiento en las técnicas productivas, en la comercialización y la gestión empresarial. Por lo que recomienda fortalecer en forma pertinente las capacidades del **capital humano y capital social**, ya que la mayoría de las unidades no tienen economías de escala que les garanticen poder desarrollar acciones en forma individual.

Con el **Capital natural** es necesario hacer varias acotaciones, especialmente con respecto al criticado origen del término, así como la sostenibilidad de éste y en conjunto con el resto de capitales. Gudynas (2000) señala que la valoración económica de la naturaleza rápidamente llevó al concepto de capital natural. Desde la perspectiva neoclásica, éste supone la aplicación de la teoría del capital a los recursos naturales y a la calidad ambiental y se entiende todo patrimonio o riqueza de

12 La versatilidad de la figura de los fideicomisos generó una oportunidad cuyos aprendizajes fueron: I) al definir nichos específicos de prestatarios, la poca diversificación de la cartera induce a su agotamiento. II) el diseño de los fideicomisos de administración sin compartir riesgos con la banca induce a una elevada colocación sin el adecuado análisis de la capacidad pago. III) los recursos dirigidos no permitieron garantizar el dinamismo en los territorios, ya que normalmente sus carteras estaban estructuradas en función de rubros.

13 Como parte del agotamiento de los modelos tradicionales que trae consigo una transformación del sector financiero e induce varios cambios interesantes en las modalidades de canalización de fondos al sector rural. I) surgen las instituciones que brindan servicios financieros mediante modalidades alternativas, normalmente no regulados por el sistema formal y con niveles de cobertura amplios en los territorios. II) la banca privada renueva la figura de los fideicomisos con características de negociación en las cuales incluso comparte riesgos. III) los migrantes comienzan a dinamizar los mercados locales vías remesas y ello garantiza normalmente capital de trabajo y financiamiento de tierras. IV) la situación de crisis económica, principalmente en el espacio rural, diversifica ingresos familiares y lo anterior redundando en un mejoramiento en la capacidad de pago. V) el crédito formal tiende a reducir su rol de financiamiento a la pequeña producción y se concentra en aspectos de agro exportación. VI) las unidades familiares diversifican sus actividades y la mujer pasa a jugar un rol importante.

naturaleza acumulativa que provoca rentas o rendimientos. Desde los enfoques de la sostenibilidad el capital natural no puede ser concebido como un simple stock o agregación de elementos. El capital natural engloba todos aquellos procesos e interacciones entre los mismos que determinan su integridad y resiliencia¹⁴ ecológica (ecosistemas, 2007).

Sostenibilidad de los medios de vida.

Por lo anotado anteriormente, el enfoque neoclásico de los medios de vida plantea analizar las posibilidades de las personas en las zonas rurales. Además permite a las instituciones públicas o privadas tener un panorama más claro al momento de diseñar e implementar o intervenir las zonas rurales. La pobreza en que viven millones de campesinos y la degradación de los recursos naturales son dos razones por las que necesariamente se debe analizar dicha complejidad con más cuidado. La degradación de los recursos naturales impide que las familias rurales se aseguren la dieta alimenticia, por lo tanto, una estrategia para innovar en la agricultura campesina es urgente. Los medios de vida y sus dimensiones (humano, social, físico, financiero y natural) son sostenibles cuando son resistentes a tensiones y choques externos. Cuando no dependen de ninguna ayuda externa, los recursos mantienen la productividad a largo plazo y no afectan negativamente los medios de vida de otros.

En el contexto nacional, los funcionarios públicos continúan cometiendo los mismos errores de hace décadas. Con el argumento de *“ayudar a la producción agrícola, la seguridad alimentaria en el campo y promover el desarrollo rural”* con prácticas y políticas cortoplacistas que tarde o temprano tienen

14 El concepto **resiliencia** fue introducido en la literatura ecológica por Crawford Holling (1973) como una forma para comprender las dinámicas no lineales, así como los procesos a través de los cuales los ecosistemas se auto-mantienen y persisten frente a perturbaciones y a los cambios. Hace hincapié en las condiciones de un sistema complejo de mantenerse en el tiempo a pesar de la volatilidad ambiental fomentado por el aprendizaje, la transformación, la renovación y la evolución continúa.

un efecto negativo en el nivel de vida de las poblaciones rurales. Se continúa contemplando a las familias rurales desarticuladas, sin vínculos fuera de las fincas y parcelas, con los mercados o demás territorios. Ésta imagen es errónea y pareciera además, no existir voluntad de cambiar ese enfoque de ayuda a las familias rurales. Aclarando la afirmación anterior, *sin vínculos con los mercados y territorios*, es necesario ampliar diciendo que el capital natural de las comunidades rurales tiene fuertes presiones de los mercados externos. Presiones tanto urbano nacionales como internacionales, nos agrade o no. Ejemplos, los bosques de maderas preciosas de Petén bajo la figura de concesiones forestales, el agua del altiplano como fuentes de abastecimiento para los centros urbanos en el futuro y más recientemente la destrucción de los suelos por parte de la minería a cielo abierto. ¿A quién le otorga más réditos esta condición rural? Creer que a los campesinos, es una tremenda equivocación.

Desde la sustentabilidad, el otro enfoque, los principios se centran en la gente, es holístico¹⁵, toma en cuenta las vinculaciones micro y macro (económico, social y natural). La sostenibilidad y sustentabilidad son cuentadante de los avances en la lucha contra la pobreza, el hambre, la degradación ambiental, la exclusión política, social y económica. La historia local y continental reciente es alentadora. La sostenibilidad de los medios de vida, en ausencia del Estado, se está logrando por la organización de los grupos rurales. Nuevamente se manifiestan por ser ellos quienes manejen directamente los recursos naturales, como alternativa a las formas de despojo, explotación, extracción y distribución de los beneficios de dichos recursos.

15 La raíz **holos** de origen griego significa todo, íntegro, entero, completo, y el sufijo **hismo** se emplea para designar una doctrina o práctica. Una visión holística se entiende como una forma integradora de la vida y del conocimiento que advierte sobre la importancia de apreciar los eventos desde la integralidad y su contexto.

Políticas sectoriales y medios rurales.

En sentido con el desarrollo rural en este preciso momento la sociedad guatemalteca discute el camino por donde habrá que transitar, como mínimo en los próximos cuatro años. Por un lado la propuesta de campaña del Partido Patriota (PP) que se encuentra en la Agenda del Cambio, Plan de Gobierno 2012-2016, (pág. 51), en donde sustenta su visión de Desarrollo Rural Sostenible. Dicha propuesta está sustentada en cinco principios: Primacía del ser humano y la vida, creación de capitales (económico, natural, social, humano), integralidad, sostenibilidad e institucionalidad. Además de cinco estrategias integrales: Ingreso rural, economías de subsistencia y encadenamientos productivos; Recuperación de agua, suelo y bosque; Recursos naturales para hoy y mañana; Ordenamiento territorial; Certeza jurídica (pág. 52). En dicha Agenda del Cambio el Partido Patriota manifiesta los fundamentos de su ideología “Humanista, Democrática y Liberal” (pág. 59). Dentro de su Liberalismo el Partido Patriota propugna una libertad activa, donde la garantía del cumplimiento de los derechos de todas y todos sea una política real de Estado, y no simplemente letra muerta. Argumenta el PP que se necesita restituir a los guatemaltecos y guatemaltecas de todos los orígenes, de todas las culturas, de todas las religiones, de todos los estratos sociales, sin discriminación, las libertades de forma activa.

En ese mismo sentido, las Iniciativas de la sociedad civil también están presentes. La política Nacional de Desarrollo Integral (PNDRI) y la iniciativa 4084 más conocida como Ley de Desarrollo Rural Integral¹⁶ ambas presentadas en 2009

¹⁶ En la propuesta de dicha Ley se entiende como desarrollo rural integral al avance progresivo hacia una vida digna y justa en lo económico, social, político, cultural, ambiental y espiritual como derecho inherente a la persona, a la comunidad y a la sociedad rural, que implica la participación ciudadana en las decisiones y los beneficios de los procesos socioeconómicos, en el contexto de su identidad genérica y cultural. (Capítulo II. Definiciones aplicables a la Ley, Artículo 5, Definiciones).

pretenden desde su particular punto de vista contribuir al desarrollo del área rural. De la PNDRI es interesante traer al presente documento, desde el particular punto de vista de quien lo escribe, es determinante para el mundo rural: *“La implementación de las medidas de ajuste estructural con la respectiva apertura y liberalización del sector externo a través de la reducción arancelaria a las importaciones; la reestructuración del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (MAGA) que obligó a abandonar el enfoque sectorial, el diseño y ejecución de la política agropecuaria. Acertadamente se argumenta que la crisis alimentaria y nutricional ha sido agravada por la falta de regulación sobre la capacidad de uso del suelo y el ordenamiento territorial productivo que garanticen a la población rural, indígena y campesina el acceso a una dieta adecuada. La falta de políticas de fomento productivo de granos básicos y la falta de regulación de la inversión privada han provocado la concentración de tierras.....relegando la producción alimentaria a un segundo plano. (PNDRI. Pág. 8).”*

En ese camino -la iniciativa 4084- diversas organizaciones presentaron su postura, plasmándolo en una propuesta que se construyó durante varios años, desafortunadamente la iniciativa privada y todas sus representaciones votaron en contra. Nuevamente traen de ultratumba al fantasma anticomunista de la Guerra Fría como instrumento para callar las discusiones y soluciones a la problemática rural. Cabe preguntar ¿Cuáles son los planes de la iniciativa privada para con el sector rural?

Recientemente se presentó un cambio repentino por parte del PP. El Presidente de la República abandonó el discurso del desarrollo rural sostenible y ahora abraza el discurso del desarrollo rural integral. Hasta aquí pareciera correcto, pero en la práctica totalmente en contra sentido con

la sostenibilidad y sustentabilidad de los recursos naturales y sociales o como se dicen en el lenguaje neoclásico, en contra de los medios de vida. Cabe citar el escándalo generado por la compra de fertilizantes, que no es nada nuevo desde hace 12 años, y el impacto ambiental generado por éstos. En otros documentos se ha insistido en los daños a los ecosistemas producto del uso irracional de insecticidas, herbicidas y los mismos fertilizantes. Nuevamente reaparece el clientelismo político, de éste y otros programas, manejados por el recién creado Ministerio de Desarrollo Social. Gálvez (2012) reflexiona sobre los mismos, congruente con la sostenibilidad y sustentabilidad del recurso suelo o capital natural, como lo definen los neoclásicos. Agrega Gálvez, que se hace necesario el rediseño institucional del MAGA, semillas de calidad, prácticas agronómicas, obras físicas de conservación de suelos, riego de pequeña escala, caminos rurales, organización local y asistencia técnica oportuna. En mayo del presente año el gobierno presentó el Pacto Hambre Cero, el cual difiere en varios aspectos al presentado inicialmente en la Agenda del Cambio 2012-2016. Dicho Plan se vinculará a la Política Nacional de Desarrollo Integral¹⁷ presentada por el PP al cual se le sumará El Triángulo de la Dignidad que fuera anunciado en la misma fecha, según el ministro de agricultura, estará integrado por transferencias crediticias de Q.3000.00 a 67,500 campesinos que aún no tienen identificados¹⁸ En dicho segmento también se anunció que dicha política se enfocará en promover el desarrollo de la economía campesina¹⁹. El Comisionado para el desarrollo

17 Diario de Centro América. Nacional. La Política de Desarrollo Rural potencializará al Pacto Hambre Cero. Guatemala, mayo 09 de 2012. En dicho segmento también se anunció que dicha política se enfocará en promover el desarrollo de la economía de los campesinos.

18 El Periódico. Nación. Fontierras a cargo de créditos para los agricultores. Mayo 27 de 2012.

19 Se comprende como tal el modo de administrar la tierra y los recursos naturales con la participación de la familia para garantizar la reproducción de la unidad familiar, generando ingresos producidos en el predio y adicionalmente ingresos extra prediales para la satisfacción de las necesidades familiares. (Open Space. Economía Campesina. Julio 2006.)

Rural anunció que la estrategia de desarrollo rural y combate de la pobreza, englobada en el hambre cero, se implementará en dos puertas: la primera es la promoción de la inversión privada en territorios rurales, y la segunda es promover la economía campesina²⁰. Elmer López, titular de la Secretaría de Asuntos Agrarios, al respecto opina que *“al encadenamiento productivo se le considera la “magia” que llevará el desarrollo al campo, pero éste depende de la capacidad excedentaria del agricultor y el 90 por ciento de la población rural no lo tiene. Hoy por hoy la economía campesina no puede vincularse con cadenas productivas por deseable que sea. El mercado va a sacarla de la situación en la que está y es ahí donde el Estado tiene que velar para que se lleven a cabo transformaciones en el área rural. Eso sí, los esfuerzos no pueden estar relacionados únicamente con políticas sociales: si estas sobrepasan los dos años se constituyen en asistencialismo, y si superan los cinco, originarían dependencia.”*

Escenario actual y próximo para el área rural en Guatemala.

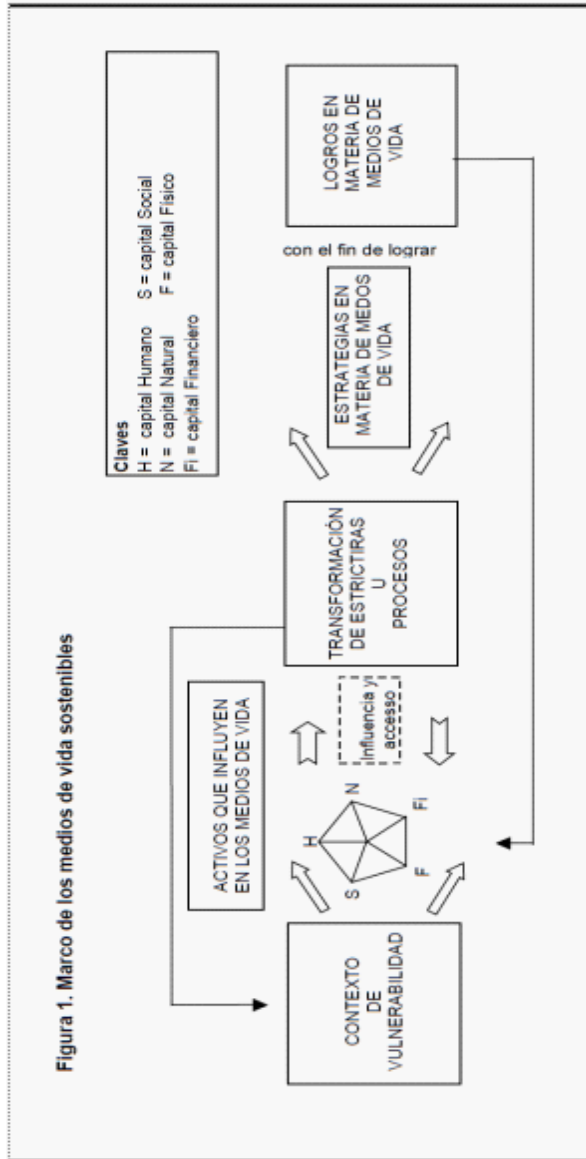
Sin lugar a dudas, desde cualquier enfoque, las complejidades del desarrollo rural guatemalteco parecen no tener solución de momento. El cambio de discurso por parte del partido de gobierno en todo momento, refleja aún más incertidumbre. El rol del Estado en el diseño e implementación de políticas sectoriales, es determinante y la participación de los grupos sociales esencial, y en conjunto con él generan procesos importantes que redundan en beneficios para la colectividad. El conflicto financiero entre miles de campesinos y el Fondo de Tierras exponen la complejidad en la búsqueda de soluciones no sólo integrales sino holísticas. La economía campesina de autoconsumo ante la existencia de créditos por compra de tierras es casi imposible. Las experiencias sobre las reformas agrarias dentro del mercado sin asistencia técnica y

²⁰ Prensa Libre. Los negociadores del presidente. Dos estrategias abren los diálogos. Guatemala, mayo 28 de 2012.

crediticia a los campesinos, lo único que ha provocado son el agotamiento y abandono de los predios, fincas o parcelas. Las cuales son puestas en el mercado para la adquisición de los grupos con mayor poder económico, es decir, una nueva reconcentración del recurso tierra. Parece ser que el área rural está ante la presencia de otros métodos de paternalismo o clientelismo político desde el Estado. En las actuales intervenciones, si se quiere hacer lo contrario, debe incluirse como mínimo formar, capacitar y organizar a los productores rurales para que sean ellos los que busquen las formas para no depender en principio, del paternalismo estatal. Esto es viable por la vía de una educación rural a todos los niveles, iniciando desde los predios, fincas, parcelas hasta la educación pública. Son los campesinos quienes pueden encontrar las fallas o ineficiencias dentro de las mismas fincas o mercados. En el mejor de los casos el Estado debe apoyar a los grupos sociales para que construyan formas de agrupación y gestión de los recursos naturales que les permitan obtener beneficios económicos. En las actuales condiciones, por ejemplo, muchos de los insumos para agricultura tienen un costo alto en el mercado. Estas formas de agrupación contribuyen a reducir los precios de dichos insumos. Objetivo que no se alcanza de manera individual, ni antes ni después de las cosechas. Sin olvidar otros factores que deben ser modificados para que los beneficios de los productores se queden en los predios o parcelas. Específicamente los mecanismos de mercado que desde la implementación de las medidas de ajuste estructural contribuyeron al deterioro de los niveles de vida en el campo.

A manera de reflexión en la parte última de este documento, la experiencia latinoamericana ha demostrado que son las comunidades rurales las que han sido capaces de desarrollarse cuando deciden abandonar el paternalismo y el clientelismo estatal. Esto se logra mediante el solidario protagonismo comunal en la búsqueda de soluciones a los

problemas. Son las comunidades mediante la comprensión de sus éxitos y fracasos, las que logran erradicar la exclusión y el clientelismo de las **políticas de gobierno**. No existen en este momento **políticas públicas** destinadas para el logro de tan deseado desarrollo rural. Se tiene la percepción de que en el actual modelo neoliberal el Estado dejó de participar activamente en la conducción de la economía. No hay que perderse en el discurso actual y no hay que olvidar que el camino inicial del desarrollo fue cimentado con los postulados del liberalismo económico. Para el liberalismo, el camino exitoso al desarrollo se logra mediante la acumulación de riquezas y en el mejor de los casos el crecimiento lleva al desarrollo económico. Los mismos postulados que durante los últimos 40 años llevaron al colapso económico y social a muchos países de Latinoamérica. Además fueron estos principios, en su versión actual, los que hoy tienen a las mismas poblaciones rurales viviendo en la masería. Tratar de solucionar los problemas rurales desde el Estado bajo estos principios es retroceder en toda la interpretación y búsqueda de soluciones. Tampoco debe olvidarse que la presencia del estado está refuncionalizada al servicio de los poderes hegemónicos locales y las transnacionales mediante las políticas gubernamentales.



Fuente: DFID. Hojas orientativas sobre los medios de vida sostenibles.

Bibliografía

- Bebbington, Anthony. La sostenibilidad social de los recursos rurales: apreciaciones a partir de los conflictos mineros en Latinoamérica. 2008.
- Becker, Gary. El capital humano. 1994.
- Dirven, Martin. Alcanzando las metas del milenio: una mirada hacia la pobreza rural y agrícola. Serie Desarrollo productivo. 146. CEPAL. 2004.
- Falck, Mayra. Servicios financieros rurales en Centro América. Propuesta de una estrategia como el Bambú, fuerte pero flexible. 2004.
- Gudynas, Eduardo. Los límites de la sustentabilidad débil, y el tránsito desde el Capital Natural al patrimonio ecológico. Centro Latinoamericano de Ecología Social. CLAES. 2000.
- Neira, Isabel. Capital humano y desarrollo económico mundial: Modelos econométricos y perspectivas. 2007.
- Revista Científica y Técnica de Ecología y Medio Ambiente. Capital natural y funciones de los ecosistemas: Explorando las bases científicas de la economía. Ecosistemas 16. Septiembre. 2007.

**LA MINERÍA EN GUATEMALA:
CONFLICTO, VISIÓN Y ACCIONES DE LOS ACTORES
SOCIALES
- EL CASO DEL PROYECTO MINERO EL ESCOBAL -**

Licda. Mara Luz Polanco Sagastume¹

1. Introducción.

En 2007 el Ministerio de Energía y Minas otorgó a la minera San Rafael S.A., subsidiaria de la canadiense Goldcorp, los derechos para explorar 40 kms. cuadrados de un área ubicada entre el municipio de San Rafael Las Flores en el Departamento de Santa Rosa y los municipios de Mataquescuintla y San Carlos Alzatate del Departamento de Jalapa. En esta zona Goldcorp, presidida entonces por Kevin McArthur, empezó a desarrollar el proyecto minero El Escobal, que pasa en 2010 a ser operado por Tahoe Resources, empresa fundada por McArthur tras su renuncia de Goldcorp y que adquiere ese año el 60.0% de las acciones del proyecto que transita hacia su fase de explotación al haberse encontrado un yacimiento de plata y otros minerales en cantidades suficientes para extender el tiempo de vida del proyecto por 18 años, quedando la operación del yacimiento bajo la propiedad accionaria de ambas empresas.

Como resultado de ese hallazgo, Tahoe pide en 2011 al Ministerio de Energía y Minas que se le otorgue la licencia de explotación sobre un área de 40 kms. cuadrados, correspondiente al área que opera con la licencia de exploración bajo el nombre de Oasis y en el que la Minera San Rafael S.A., subsidiaria de Tahoe, desarrolla el Proyecto El Escobal, solicitud que está en trámite, pendiente de aprobación.

¹ Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Estudio de Impacto Ambiental (EIA) de El Escobal fue aprobado en febrero de 2011 por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y de acuerdo con el programa de la empresa la mina será construida en 2012 y comenzará a producir en 2013, sin embargo, como ha ocurrido en otros casos, en San Rafael, las Flores, y en Santa Rosa la actividad de la minera provocó una serie de reacciones que involucran los pobladores, las autoridades locales, la Iglesia Católica y el Parlamento Xinka, entre otros.

Este conflicto se suma a otros generados por la minería en el occidente del país, como el de la Mina Marlin, propiedad también la empresa canadiense Goldcorp, y que han dado paso al fortalecimiento de un movimiento organizado en contra de la actividad minera, que buscó fortalecerse con la realización de diversas consultas comunitarias, lo que a su vez derivó en una contienda legal entre las organizaciones de pobladores, organizaciones no gubernamentales, la Iglesia Católica y la Cámara de Industria.

En este documento se describe la evolución de las acciones llevadas a cabo por diferentes actores involucrados en el conflicto en la esfera política y legal y la situación en torno al proyecto minero El Escobal.

2. Antecedentes.

2.1 La respuesta de la población frente al crecimiento de la actividad minera.

En el país la protesta en contra de la instalación de grandes proyectos mineros dio paso al fortalecimiento y surgimiento de organizaciones comunitarias y nacionales en torno a las cuales se ha cohesionado una resistencia que se articula generando estrategias que surgen y se transforman paulatinamente frente a una posición institucional que generalmente invoca la

preeminencia de la legislación, el bienestar y las necesidades de desarrollo nacional, mientras las demandas populares se multiplican en torno a la tensión provocada por la irrupción en el territorio de estos actores transnacionales, que transforman de súbito el contexto económico y político inmediato tomando para sí los milenarios recursos no renovables guardados en el subsuelo, modificando el entorno ecológico, la tenencia de la tierra y reorganizando para sí la mano de obra directa e indirecta, los servicios y el comercio local, condiciones que además les permiten incidir en las decisiones concernientes al poder municipal.

Esa dinámica económica y política que se desarrolló en torno a la actividad minera y las características propias que adquiere en el país, traen como consecuencia natural el surgimiento de conflictos locales que se exacerban en un contexto que se caracteriza por la desigualdad, la discriminación y la erosión del sistema político representativo que en el espacio comunitario se debilita incuestionablemente ante el poder económico que aglutinan a su alrededor las empresas mineras transnacionales. La respuesta, también natural, de las organizaciones comunitarias y de las comunidades ante lo que no pueden dejar de interpretar como irrupción y despojo de sus recursos territoriales se centró en reivindicar su derecho político a ser tomadas en cuenta en las decisiones que les afectan, contenidas en el “Convenio 169 de la OIT, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”² y el “Código Municipal”. Así, en la medida que

² El Artículo 6, literal “a”, establece que para aplicar las disposiciones del mismo los gobiernos deberán “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. Asimismo, en el Artículo 15, Numeral 2, se dispone “En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”.

fueron surgiendo nuevos “megaproyectos”, se fueron generando en las comunidades indígenas o municipales esfuerzos organizados para enfrentar principalmente el riesgo de la contaminación ambiental y los conflictos o riesgos que la minería trae en torno al contexto económico y político, lo cual se manifestó principalmente en la realización de consultas comunitarias por voto directo, la primera de las cuales se llevó a cabo en el municipio de Sipakapa, San Marcos, el 18 de mayo de 2005 y la que le sucedieron hasta diciembre de 2011, 59 consultas más, la última realizada en el municipio de Chinique en el Departamento de Quiché.

La mayoría de consultas realizadas requerían que las comunidades se pronunciaran sobre los megaproyectos mineros o hidroeléctricos y contaron con amplia participación de las comunidades que en todos los casos expresaron su rechazo a los mismos. En las 60 consultas realizadas hasta diciembre el año 2011, participaron 675,893 personas de las cuales 672,742, el 99.53% se pronunciaron en contra del desarrollo de este tipo de proyectos en sus territorios. Y aunque la validez de las consultas ha sido cuestionada política y legalmente, la fuerza de estas expresiones ha puesto sobre la mesa de discusión los riesgos que la actividad minera genera sobre el medio ambiente, la debilidad de los órganos del Estado para dictaminar sobre las solicitudes presentadas, supervisar adecuadamente este tipo de proyectos y dar respuesta a las demandas de las comunidades.

Este escenario político se ubica así por un lado, las empresas transnacionales que influyen a través de las organizaciones empresariales nacionales, especialmente la Cámara de Industria de Guatemala (CIG), a la que pertenece la Gremial de Industrias Extractivas (GREMIEXT), la cual viene desarrollando una campaña legal en contra de las consultas comunitarias y de todas las propuestas y acciones promovidas por los pobladores. Esta postura ha sido generalmente avalada por las instituciones estatales involucradas en la sesión de derechos mineros, la

protección del medio ambiente y otras que han debido intervenir en el conflicto, cuyos funcionarios aduciendo el cumplimiento de la legislación parecen alinearse políticamente del lado de quienes en las últimas décadas influyeron de manera determinante en la definición de las políticas económicas y su inclusión en el marco de la legislación nacional y tratados internacionales.

2.2 Principales acciones y resoluciones legales en torno a la actividad minera.

Las acciones realizadas por los diferentes actores y en distintos medios en torno a la minería llevaron entre los años 2008 y 2011 a varios resultados importantes en materia legal, entre estos: a) la sentencia dictada en 2008 por la CC, suspendiendo los artículos 19, 20, 21, 24, 27, 81 y 75 de la Ley de Minería por inconstitucionalidad general parcial, en respuesta al recurso interpuesto por el Centro de Acción Legal y Social Ambiental (CALAS); b) la resolución de la Corte de Constitucionalidad (CC), en la que dictamina sobre los términos para el establecimiento de las consultas bajo el Convenio 169; c) la resolución de la CC respecto al recurso de amparo interpuesto por la Cámara de Industria en contra de la consulta municipal llevada a cabo en el Municipio de Nueva Santa Rosa del Departamento de Santa Rosa.

Así, en 2008 a CC suspendió parcialmente los artículos 19 y 20 de la Ley de Minería por contener inconstitucionalidades que permitían que los estudios requeridos para la realización del proyecto fueran aprobados sin el dictamen correspondiente; los artículos 21, 24 y 27 que daban al poseedor de una licencia minera, derechos ilimitados sobre la profundidad del subsuelo; el artículo 81, por contener una redacción que permitía la discrecionalidad respecto a la obligación de los propietarios del derecho minero de evitar “el desperdicio y prácticas ruinosas”. Así como el artículo 75, que permitía a éstos, “descargar las aguas por los causes existentes por el predio sirviente”. Sin embargo,

se declaró sin lugar, la impugnación del Artículo 86, relativa al derecho otorgado a las empresas mineras para “importar libre de tasas y derechos arancelarios los insumos, maquinaria, equipo, repuestos, accesorios, materiales y explosivos, que sean utilizados en sus operaciones mineras.”

El conflicto en torno a las explotaciones mineras, la aplicación de la Ley de Minería y las sucesivas consultas comunitarias llevadas a cabo por los pobladores en el marco del Convenio 169 para oponerse a las disposiciones unilaterales tomadas por distintas organizaciones gubernamentales, llevó al gobierno de Álvaro Colóm a proponer un reglamento para la realización de las consultas, medida ante la cual algunos pobladores y organizaciones mayas respondieron interponiendo un recurso de inconstitucionalidad, en el que advirtieron inicialmente que dicho proyecto reñía con el espíritu de lo establecido en aquel convenio. Entre sus argumentaciones los ponentes advirtieron que siendo el reglamento fuente de derecho administrativo que genera normas jurídicas, el gobierno estaba obligado a consultarlo a los pueblos indígenas, “observando las formas y principios contenidos en dicho convenio”, lo cual supone hacerlo de acuerdo con la noción de consulta contenida en el mismo. En este sentido advirtieron que las consultas deben realizarse con las personas que ellas mismas designen para tal efecto y que “la OIT ha establecido que lo importante es que las instituciones representativas “sean el fruto de un proceso propio, interno de los pueblos indígenas”³, lo cual “quiere decir que no puede suplantarse a las autoridades legítimas por aquellas impuestas por el Estado”, como ocurre por ejemplo, “con los miembros del sistema de consejos de desarrollo comunitario, municipal o departamental, porque para la designación de éstos no se sigue el sistema propio de los pueblos indígenas.”⁴ Quienes interpusieron el recurso indicaron que el procedimiento de consulta se basa también en el principio de que

3 Recurso de Amparo presentado ante la Corte de Constitucionalidad, Pg. 14. Guatemala 23 de marzo de 2011.

4 Ibidem.

es un medio para llegar a un acuerdo, por lo que “la consulta no debe ser concebida como un simple procedimiento por el cual se socializan algunas decisiones ya tomadas sobre una medida específica, sino que debe entenderse y desarrollarse como un verdadero mecanismo de consulta, participación y conciliación.”⁵

Como resultado de esta acción la CC concedió el amparo solicitado considerando entre otras cosas que aunque la autoridad impugnada al oficializar el proyecto “dio participación a los pueblos indígenas para que en un plazo de treinta días se pronunciaron sobre su contenido (segundo acto reclamado), esta participación no es acorde al alcance del derecho de consulta que establece el Convenio 169 de la OIT, pues es evidente que la participación de los pueblos Indígenas para esta materia debe ser amplia y no puede circunscribirse al contenido de un Proyecto de Reglamento ya elaborado por otros actores, sino la misma debe ser, incluso, para la definición del propio proceso que se desarrollará para la construcción del proyecto de reglamentación o legislación que se pretenda adoptar en esta materia.”⁶

En efecto, el proyecto de consultas presentado por Ejecutivo, violaba paradójicamente el derecho de consulta como es concebido en el espíritu del Convenio 169, pues su contenido fue elaborado sin la participación de los pueblos indígenas y era congruente con una dinámica política tradicional basada en la lógica de la representatividad formal que ordinariamente fortalece las posturas conservadoras y autoritarias reproduciendo la exclusión. El proyecto se fijaba, como indica la CC, un plazo para que los interesados se pronunciaran por escrito al respecto para hacer las observaciones que se consideran pertinentes, e indicaba que una vez aprobado sería socializado entre la población por medio de seminarios, talleres y cualquier otra acción similar. Es decir tenía en su concepción una visión reducida, autoritaria y jerárquica

5 *Ibid.* Pg. 15.

6 Corte de Constitucionalidad, Expediente 1172-2011, Pg. Guatemala, 24 de noviembre de 2011.

del procedimiento de consulta que pretendía reglamentar. Proponía la conformación de una Comisión de Consulta como órgano representativo centralizado no permanente que sería presidida por el representante de la entidad estatal encargada de resolver administrativamente el asunto, y no consideraba procedimientos de consulta directas entre los pueblos indígenas. El reglamento tenía también un sesgo geográfico relativo a la jurisdicción municipal y en ese sentido indicaba que los representantes de los pueblos indígenas debían estar vecindados en la localidad sobre la cual se aplicará la medida como que si la localización municipal de los proyectos fuese también el ámbito de sus impactos, reduciendo además el interés por los efectos a las personas que serían afectadas sólo a la localidad de asentamiento del proyecto o sobre la cual podía recaer geográficamente la medida tomada.

En otra acción legal, recientemente varias autoridades indígenas la diócesis de San Marcos, el Parlamento Xinka, el Consejo Ecu­ménico Cristiano de Guatemala, el Consejo Nacional de Autoridades Ancestrales de los Pueblos Mayas, Xinka y Garífuna de Ixim Uleu, Rigoberta Menchú y otros pobladores, interpusieron un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Minería, en el que se argumenta que no se respetó el derecho de consulta de los pueblos indígenas en su formulación y no se incluyó en este cuerpo legislativo la observancia del mismo⁷. Acción que fue declarada con lugar por la CC y su resolución está aún pendiente.

⁷ Consejo de Pueblos Indígenas (CPO), Acción de inconstitucionalidad general total, presentada el 12 de marzo de 2012 a la Corte de Constitucionalidad por el Consejo de Alcaldes Municipales de Totonicapán, Alcaldes Indígenas de Sololá, Alcaldes Indígenas de Quiché, la Alcaldía Auxiliar del Caserío Santa Fe Ocaña de San Juan Sacatepéquez, la Diócesis de San Marcos, el Consejo Ecu­ménico Cristiano de Guatemala, el Parlamento del Pueblo Xinka, el Consejo Nacional de Autoridades Ancestrales de los Pueblos Mayas, Xinka y Garífuna de Ixim Uleu, Rigoberta Menchú y otros representantes comunitarios y pobladores.

3. Conflicto, visión y acciones de los actores en torno al Proyecto minero Escobal.

El inicio de operaciones del Proyecto de El Escobal y la experiencia de las organizaciones en torno al desarrollo del proyecto y el conflicto por la actividad de la mina Marlín, llevó a los pobladores a realizar una serie de acciones guiadas hacia la defensa del territorio, por dos vías: a) la política, que se expresó en acciones orientadas a hacer consultas municipales y fortalecer la organización en torno a la minería de metales; y b) la vía legal, consistente en participar en el procedimiento establecido para la entrada en operación de los proyectos mineros, la formalización de las consultas según lo establecido en el Código Municipal y la participación en acciones de inconstitucionalidad en contra de lo resuelto por las instituciones gubernamentales sobre el desarrollo de proyectos mineros.

En diciembre de 2010 el Comité por la Vida y Contra la Minería de San José Las Flores y el Colectivo Madre Selva, con fundamento en el Artículo 23 del Reglamento de Evaluación y Seguimiento Ambiental, presentaron una oposición al Estudio de Impacto Ambiental (EIA), en el que tras la argumentación solicitaban que éste no debía ser aprobado porque no se consultó a las comunidades, porque la propiedad de la tierra es incierta y existe reubicación involuntaria de la población, porque las consultas consignadas en el mismo no fueron sino talleres de información a las comunidades y porque no cuenta con un plan de contingencia y medidas de seguridad ambiental. Posteriormente, el 16 de noviembre de 2011, vecinos de San Rafael Las Flores presentaron individualmente en el Ministerio de Energía y Minas 22 oposiciones en respuesta al edicto publicado por este como parte del trámite para otorgar a la Minera San Rafael, subsidiaria de Tahoe, la licencia de explotación del proyecto del Escobal.

En acciones anteriores realizadas también en el año 2011, las organizaciones sociales y los pobladores solicitaron a las corporaciones municipales de los municipios Santa Rosa de Lima, Nueva Santa Rosa, Casillas y San Rafael del Departamento de Santa Rosa, llevar a cabo consultas comunitarias para pronunciarse en torno al proyecto minero de San Rafael Las Flores. Éstas se realizaron en los primeros tres municipios mencionados, pero en el caso de San Rafael, la corporación municipal retrasó deliberadamente el trámite para la realización de la consulta de vecinos. Los procesos llevados a cabo en el Departamento contaron con amplia participación de los pobladores, la mayoría de los cuales se manifestaron en contra del proyecto minero de El Escobal. En las tres consultas realizadas participaron 17,867 personas de las cuales 17,627, el 98.7% dijo que no estaba de acuerdo con la operación de proyectos mineros en sus municipios.

Estos procesos de consulta se ampararon en el Código Municipal, como recurso para fortalecer el carácter legal de las consultas y la participación comunitaria en las mismas y contrarrestar la oposición del Ejecutivo y las organizaciones empresariales a los procedimientos de consulta por voto directo impulsados por las comunidades.

Como en otros casos, en los municipios de Santa Rosa la Iglesia, las organizaciones sociales, medioambientalistas y los pobladores basaron su oposición al proyecto de El Escobal en nociones bastante diferentes a aquéllas que están presentes en las expresiones de los funcionarios públicos y el empresariado nacional e internacional. La Diócesis de Santa Rosa por medio del CODIDENA, se involucró directamente en las consultas de vecinos en el Departamento, y su presidente, el Obispo Monseñor Bernabé Sagastume, en un llamado a votar en contra de la minera, manifestó que el proyecto del Escobal representa una amenaza para naturaleza y refirió que la minera se aprovechó de la pobreza de los pobladores y con engaños compró sus tierras dándoles un trato indigno. En los mismos términos la CODIDENA en un manifiesto titulado “Por nuestra tierra”, publicado en diciembre de 2010, expresó “engañan a nuestras gentes sencillas

prometiéndoles progreso y paz cuando saben que las tierras ya no producirán alimentos jamás porque la tierra quedó contaminada y que los animales que allí vivían en paz nunca volverán. Y que el agua que ya escasea estará contaminada y cada vez nos costará más encontrarla.” CODIDENA expresa así la postura de la iglesia respecto a la minería, que surge de su conocimiento de la naturaleza del negocio minero y adhesión a la doctrina moral y social de la Iglesia. Hablando de la minería a cielo abierto, en el comunicado de la Conferencia Episcopal “He venido para que tengan vida y vida en abundancia”, publicado en el año 2005, expresó: - La decisión de convertir a Guatemala en un país minero, según la opinión de personas y organismos entendidos en la materia, compromete ese futuro con graves riesgos para el medio ambiente, para la vida y salud de los guatemaltecos y para la soberanía nacional. (...) Por encima de los beneficios económicos que pueda reportar este proyecto, nos interesa la realidad en la que quedarían sumidas las personas afectadas de enteras poblaciones. Hace muchos años, decíamos: “No viene mal recordar una verdad para nosotros fundamental, pero que con demasiada frecuencia se olvida y de hecho se desconoce: que el más humilde de los guatemaltecos, el más explotado y marginado, el más enfermo e ignorante, vale más que todas las riquezas de la patria y su vida es sagrada e intangible (Carta Pastoral Colectiva del Episcopado Guatemalteco, Unidos en la Esperanza, 25 de julio de 1976, 539-540). Con especial adhesión queremos repetir las palabras del Papa Juan Pablo II, que ojalá sean aceptadas por quienes opinan que la preservación del medio ambiente no es misión de la Iglesia: “El signo más profundo y grave de las implicaciones morales, inherentes a la cuestión ecológica, es la falta de respeto a la vida, como se ve en muchos comportamientos contaminantes... Los intereses económicos se anteponen al bien de cada persona, e incluso el de poblaciones enteras. En estos casos, la contaminación o destrucción del ambiente son fruto de una visión reductiva y antinatural que configura a veces un verdadero y propio desprecio del hombre” (Juan Pablo II, Pastores gregis, 70). -

Esta concepción religiosa ha llevado a la Iglesia Católica a participar activamente en las acciones en contra de la minería y a acompañar especialmente el proceso de consultas, una acción orientada a dignificar al ser humano frente a una noción de desarrollo y de la economía que ha contribuido a la concentración de la riqueza y que atenta contra la vida de los pobladores y del planeta. En esta lógica, la Iglesia Católica ha coincidido con las luchas de los pueblos indígenas y de los pobladores en general orientadas a la defensa de la naturaleza y del territorio. Una noción que naturalmente tiende a distanciarse de la teoría neoliberal del crecimiento, sustentada en la idea de mayor inversión y ganancias privadas, generará mayor crecimiento económico, más empleos y, por consiguiente, mejores condiciones de vida para todos.

Desde otra perspectiva, el conflicto en torno a la minería y al Escobal también se inscribe dentro de las luchas por la protección del medio ambiente y la defensa de la tierra y el territorio alrededor de la cual se han agrupado diferentes organizaciones indígenas y sociales. En el conflicto relacionado con las actividades del proyecto El Escobal, destaca la participación del pueblo xinka⁸,

⁸ El pueblo xinka, es uno de los pueblos originarios asentados en el territorio guatemalteco. “Surge de procesos híbridos distintos a los que dieron origen al pueblo maya; es decir, de temporalidades, contextos y espacios distintos”. Se ubican principalmente en los departamentos de Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa, y aunque el Censo Nacional de habitación de 2002 registra que la población xinka ascendía entonces a 16,214 personas, de las cuales el 56.6% se asientan en el departamento de Jalapa, el 22.2% en el Departamento de Santa Rosa, el 8.2% en el Departamento de Guatemala, el 3.3% en Retalhuleu y el resto de los pobladores se encuentran dispersos en el resto de departamentos del país. De acuerdo con el Censo 2002, en el Departamento de Jalapa habitarían sólo 33 personas de origen xinka. Sin embargo, el recuento realizado por los pobladores xinkas refiere que la población es mucho mayor. En un reportaje realizado por Prensa Libre, Lorena Cabnal, fundadora de la Asociación de Mujeres de Santa María Xalapán, comunidad indígena ubicada en el Departamento de Jalapa, hay unas 89,000 personas descendientes de los xinkas, 16,000 más estarían ubicadas en Jumaytepeque, en el Municipio de Nueva Santa Rosa del Departamento de Santa Rosa y otras 90,000 se asientan en San Juan Tecuaco, Guazacapán y Chiquimulilla, municipios de Santa Rosa. Por su parte, Maribel García, del pueblo xinka, ex delegada de la Defensoría de la Mujer Indígena de Jutiapa, expresó entonces que en este departamento se asientan casi 125,000 xinkas. (María René San José, Mujeres xinkas, con la mirada en el futuro, Revista Amiga No. 445. Prensa Libre. Edición electrónica <http://revistaamiga.com/Amiga445/110123215710.htm> Guatemala, Febrero de 2010).

cuya población se asienta mayoritariamente en los Departamentos de Jalapa, Jutiapa y Santa Rosa. El Parlamento Xinka, una organización que se constituyó en 2003 y que aglutina a 12 comunidades xinkas asentadas en esos departamentos ha participado, junto al Colectivo Madre Selva y la Iglesia Católica, en las actividades, protestas que llevaron a la realización de las consultas municipales en los municipios de Santa Rosa. Esta organización se constituye como un espacio de intercambio de experiencias y propuesta para cohesionar a las comunidades xinkas frente “a la fuerte discriminación racial, exclusión social y política, despojo de tierras comunitarias y dispersión en la que se (encuentran sus) organizaciones”.⁹ Esta organización parte del principio del consenso practicado históricamente por los xinkas, quienes durante la colonización quedaron, sin embargo, dispersos, como parte, al parecer, de las estrategias de dominación utilizadas en el período.¹⁰

Como ocurre con los mayas, el pueblo xinka, cuenta aún con tierras comunales, que como se indicó arriba están ubicadas al sur oriente del país, en Jutiapa, Santa Rosa y Jalapa, departamentos con mayor presencia de población ladina y mestiza y con menor presencia de población maya. De acuerdo con el Diagnóstico de la conservación y manejo de los recursos naturales en tierras comunales, en estos departamentos, hay unas 45 tierras de uso comunal, entre las que se encuentran las comunidades indígenas xinkas de Santa María Xalapán y San Carlos Alzatate en el Departamento de Jalapa; la Comunidad Xinka y la Comunidad indígena de Yupiltepeque, en el Departamento de Jutiapa; y las comunidades indígenas de Las Lomas, Guazacapán, Jumaytepeque y San Juan Tecuaco en Santa Rosa.

⁹ Franco Doménicos, Martínez Mont, “Representación política y electoral de la Comunidad xinka Las Lomas, Chiquimulilla, Santa Rosa en el proceso electoral 2007”. Tesis de grado, Pg. No. 62, Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, 2008.

¹⁰ *Ibid.*, Pg. 63.

Los xinkas luchan hoy por conservar sus prácticas ancestrales en torno a una cosmovisión que se forjó históricamente entorno a prácticas comunitarias relacionadas con la vida en comunidad, la administración de tierras comunales, el cultivo agrícola y la espiritualidad. En la cultura xinka, la espiritualidad se liga de manera especial a la relación del hombre con la “madre tierra”, la cual tiene vida, espíritu, fuerza, energía. Es la madre de todos los elementos para vivir, como el agua, el aire, el fuego. Esta noción está presente en los comunicados del pueblo xinka en torno a la minería. Recientemente en un comunicado nacional la comunidad indígena de Santa María Xalapán, expresa su rechazo a la minería y al modelo de desarrollo neoliberal que pretende arrebatarnos la vida, promoviendo “un modelo económico extractivo devastador que pretende explotar los bienes naturales que se encuentran tanto en la superficie como en las profundidades de la Tierra. (...) Nos unimos a las luchas nacionales como manifestación rotunda en rechazo al modelo de desarrollo económico capitalista y patriarcal que a través de la implementación e invasión de megaproyectos, saquea nuestros más preciados bienes naturales.(...) La tierra y territorio para los pueblos y nacionalidades originarias es una herencia ancestral donde se manifiesta la vida de la humanidad, por ello toda forma de exploración–explotación minera y petrolera, se constituye en una forma directa de alta agresión a nuestros derechos humanos y colectivos como pueblos indígenas, pues va en contra de principios y valores cosmogónicos.” En otra parte del comunicado la comunidad xinka de Santa María manifiesta su condena, rechazo y oposición al proyecto minero El Escobal que “representa una potencial amenaza para la vida del Pueblo Xinka asentado históricamente en los departamentos de Santa Rosa, Jalapa y Jutiapa”.¹¹

En una declaración anterior realizada en diciembre de 2010, suscrita por ancianas y ancianos, guías espirituales,

11 Gobierno indígena, Junta comunal de Santa María Xalapán JALAPA, “Mujeres y Hombres Xinkas de Xalapán, defendiendo nuestra Madre Tierra”, Comunidad indígena Xinka de Santa María Xalapán, Comunicado nacional, No a la minería en Santa María Xalapán. Guatemala, sin fecha.

autoridades ancestrales, comadronas, médicos tradicionales, líderes y organizaciones de mujeres, representantes de los Pueblos Maya, Xinka y Garífuna, dirigida al Estado de Guatemala a propósito de la reducción del riesgo de desastres, manifestaban “El desarrollo del país sólo puede ser sostenible, integral y seguro si se hace sobre la base de las diversas visiones, participación e incidencia de los pueblos que lo integran; y podrá ser posible si se respeta la convivencia armónica y equilibrio del ser humano con la Madre Naturaleza.” Asimismo, demandaban: “El cumplimiento del Derecho de los Pueblos Indígenas en la recuperación de tierras y territorios ancestrales, así como la obligación del Estado de consultar con mecanismos vinculantes, previa información, ante la realización de cualquier actividad extractiva como la minería, la tala de árboles, u otros proyectos que afecten los intereses colectivos o dañen el territorio”. Asimismo, en noviembre de 2011, el Gran Consejo Nacional de Autoridades Ancestrales del Pueblo Xinka de los municipios de San Carlos Alzatate, Mojas y la Montaña de Santa María Xalapán, manifestó su interés en hacer saber que la comunidad de San Carlos Alzatate, es ancestral e indígena y por lo tanto la regulan estatutos y normas propias lo que priva al Estado de decidir sobre sus tierras.¹²

Entre los distintos comunicados relacionados con la actividad minera, los pueblos indígenas enfatizan así en la reivindicación del derecho de consulta y en el caso de las comunidades indígenas en la defensa de la tierra y el respeto a sus propios sistemas organizativos. Estas posturas se observan tanto dentro de las organizaciones mayas, como xinkas. Por ejemplo, el Consejo de Pueblos de Occidente (CPO), en la “Declaración de pensamiento del nuevo año Maya”, expuso: “Frente al despojo hemos accionado con las consultas comunitarias de buena fe, siendo mecanismos ancestrales de participación y toma de decisiones que buscan el bienestar para nuestros pueblos y territorios; esta lucha es pacífica, legítima, producto del consenso y no una manipulación de organizaciones no gubernamentales,

¹² Pueblo Xinka se pronuncia en contra de la minería, Agencia Guatemalteca de Noticias (AGEM), edición electrónica <http://www.agn.com.gt> Guatemala 30 de noviembre de 2011.

ni mucho menos del crimen organizado como lo pretende hacer ver el gobierno para descalificarnos y luego justificar la criminalización de nuestras autoridades comunitarias”. Adelante, indican “La negociación a espaldas del pueblo que el gobierno ha hecho con las empresas mineras para aumentar las regalías, obedece a compromisos económicos de los grandes empresarios; pretender abordar el problema minero sólo desde el punto de vista económico, sin discutir la destrucción del territorio, el despojo, la contaminación y la conflictividad social que provoca la minería es simplificar el problema y manipular el posicionamiento político de la población”.

En el conflicto respecto a la actividad minera en San Rafael intervino también la Cámara de Industria (CIG). Entre las acciones realizadas, sobresalen las acciones de la CIG, como la organización empresarial que representa los intereses de los mineros y que está enfrentando en el ámbito legal a las acciones llevadas a cabo por las organizaciones comunitarias y los pobladores en contra de las mineras. En 2011 la CIG presentó ante la CC un recurso de inconstitucionalidad en contra de lo actuado por el Consejo Municipal del Municipio de Nueva Santa Rosa, del Departamento de Santa Rosa, respecto al contenido del Reglamento de Consulta Municipal de Vecinos, que establece el procedimiento para que los vecinos del municipio se pronuncien sobre el desarrollo, instalación y operación de proyectos de minería química y que en el Artículo 20, indica que los resultados de la consulta de vecinos serán vinculantes si participa el 50.0% de los vecinos empadronados y si la mayoría vota favorablemente respecto al asunto consultado. Entre los argumentos la CIG señala que: a) no le corresponde a éste emitir disposiciones relacionadas con proyectos mineros, porque el artículo 121 de la Constitución de la República establece en su literal “e” que el subsuelo y los minerales son bienes del Estado y que por lo tanto una municipalidad no tiene competencia para reglamentar y convocar a vecinos a un proceso de consulta sobre respecto a un bien sobre el que no tiene jurisdicción alguna; b) que

dicha disposición contraviene el artículo 142 de la Constitución porque reduce el ámbito de la soberanía del Estado sobre algo que es responsabilidad del Organismo Ejecutivo; y c) que la autonomía otorgada a las municipalidades debe enmarcarse en lo que establecen los artículos de la carta magna y que lo dispuesto en el reglamento de consultas contradice los artículos 253 y 262 de la misma, así como los artículos 152 y 154 relacionados con el principio de sujeción a la ley de los funcionarios y empleados públicos.

El recurso de inconstitucionalidad fue dado con lugar parcialmente por la CC, quien suspendió el Artículo 20 del reglamento y dejó vigentes las otras disposiciones contenidas en el mismo, haciendo la reserva de que la voluntad popular expresada por los vecinos en la consulta popular, únicamente era vinculante para que las autoridades locales transmitan su parecer ante los órganos municipales competentes. Sin embargo, fue declarada sin lugar la pretensión de la CIG, de invalidar la consulta recurriendo a los artículos de la Constitución arriba mencionados, y en este sentido son muy importantes las argumentaciones de la CC, que indica: a) que es incuestionable el derecho de los pueblos interesados a ser consultados; b) qué es necesario definir los procedimientos adecuados para que las instituciones representativas hagan efectivo el derecho de consulta; c) que se estima conveniente cualquier método consultivo que permita recoger fielmente las opiniones de la población cuando prevean que va a ser afectado con una medida legislativa o administrativa lo cual supone que la consulta debe de ser previa a la aplicación de la medida; d) que para nuestro medio la emisión del sufragio constituye un método de participación idóneo y que es necesario que en su desarrollo se observen los principios electorales reconocidos para garantizar la fidelidad de los resultados que se obtenga; e) que el Consejo Municipal de Nueva Santa Rosa no violó el artículo 121, en el cual se enumeran los bienes de dominio estatal porque la normativa impugnada no transfiere a éste el dominio de los mismos ni

disponen que esos bienes tendrán una naturaleza diferente a la que les otorga el artículo citado; f) que no se vulnera el Artículo 142 de la Constitución porque la soberanía es ejercida por los órganos del Estado por delegación del pueblo, por lo que el hecho de que un Consejo Municipal consulte sobre un asunto que corresponde al Estado en general, no significa una extralimitación de competencias sino una adecuada forma de posibilitar el derecho de los pueblos a opinar y ser consultados sobre asuntos de su interés; g) que el reglamento del Consejo Municipal, no contraviene lo dispuesto en los artículos 253 y 262 de la Constitución porque consultar a los pueblos no constituye una extralimitación de funciones, por cuanto éstos no tienen prohibición para expresar su opinión sobre asuntos que de cualquier manera sean de su interés, tal como se establece en el considerando IV de la presente sentencia.

En su argumentación la CC mencionaba lo resuelto, en otros expedientes relacionados con las consultas comunitarias haciendo ver que “las consultas populares constituyen mecanismo importante de expresión popular, por medio de las cuales se efectivizan varios derechos reconocidos constitucionalmente, como los de libertad de acción y de emisión del pensamiento, así como el derecho de manifestación, pero tales procedimientos consultivos deben contar con marcos jurídicos adecuados que establezcan con precisión los procedimientos para llevarlas a cabo y los efectos de las mismas, entendiéndose que los resultados que se obtengan reflejarán el parecer de una comunidad consultada sobre un tema determinado, pero que a éstos no se les puede dar carácter regulatorio o decisorio sobre materias que no sean de competencia de las autoridades convocantes o de dichas comunidades, sino que, en todo caso, deben ser el punto de partida para que la comunidad participe en los procesos establecidos en las leyes para expresar sus decisiones y oposiciones, utilizando los mecanismos regulados en dichas leyes ante las autoridades administrativas designadas para el efecto. [expedientes 1179-2005, 1408-2005, 2376-2007]”¹³

¹³ Corte de Constitucionalidad (CC), Expedientes Acumulados 2433-2011 y 2480-2011, Inconstitucionalidad General Parcial, Pg. 10. Guatemala, 2012.

Las resoluciones de la CC tienen la característica de que avanzan en el proceso de regulación de las consultas conforme lo establecido en el Artículo 6, Numeral 2 del Convenio 169, que indica que éstas “deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”, y en el caso de la consulta municipal objetada por la Cámara de Industria, la CC deja claro que éstas si pueden hacerse en los términos establecidos por el Consejo Municipal de Nueva Santa Rosa y que el mecanismo de sufragio para realizar las consultas municipales es aceptable. Sin embargo, la disposición de que la consulta es vinculante sólo para que las autoridades locales trasladen su parecer ante los órganos municipales competentes, es confusa. En todo caso la decisión de los pobladores de Nueva Santa Rosa de rechazar la actividad minera en el municipio, obliga a las autoridades municipales a mantener esta posición frente a cualquier autoridad municipal, nacional o internacional. Lo cual es importante porque la fragilidad del sistema político representativo guatemalteco y la corrupción política, ha significado no pocas veces la ruptura de nexos entre las demandas de los pobladores a nivel local y las acciones de las corporaciones municipales. Puede decirse en este sentido que el conflicto en torno a la minería que es de hecho un conflicto entre el poder transnacional, su influencia en el poder local y la resistencia de los pobladores, está fortaleciendo por la vía de la participación comunitaria, de las acciones realizadas por organizaciones locales y nacionales de distinta índole y los procedimientos legales, el derecho de los pobladores a intervenir directamente en las decisiones que afectan sus derechos, sus medios de vida y su entorno ecológico, constituyéndose además en un indicador del potencial político de las consultas comunitarias y/o municipales en torno a la definición de las políticas económicas y sociales, influenciadas generalmente por las nociones e intereses de las élites económicas y políticas.

Y si bien la lucha de los pueblos indígenas por el carácter directo y vinculante de la consulta parece colisionar con el andamiaje legal y representativo constituido, la práctica de las consultas puede constituirse a partir de la contienda legal entablada entre las cámaras empresariales y las organizaciones comunitarias, ambientalistas y de los pueblos indígenas en un instrumento político que reduzca la brecha entre el poder de las élites (económicas y políticas) y las aspiraciones de los pobladores, entre la democracia representativa y formal tan asociada en la práctica a la corrupción política y la democracia real sustentada en diversos mecanismos municipales y comunitarios de consulta.

4. Nuevos derechos mineros avivan el conflicto en San Rafael Las Flores.

No obstante el rechazo a la minería en las consultas comunitarias realizadas en los municipios de Nueva Santa Rosa, Casillas, cuando el Ministerio de Energía y Minas cedió a la Minera San Rafael derechos en otra área aledaña al Escobal. De acuerdo con la Resolución No. 009 de la Dirección General de Minería de fecha 26 de abril de 2012, se otorga licencia de exploración a la Minera San Rafael S.A. para explorar, oro, plata, níquel, cobalto, cromo, cobre, zinc, antimonio y tierras raras, en un área ubicada en los municipios de San Rafael Las Flores, Casillas, Nueva Santa Rosa y Mataquesuintla de los Departamentos de Santa Rosa y Jalapa, a la cual se denominará “Juan Bosco”.

Esta decisión provocó dos reacciones distintas, una de la Iglesia Católica, y otra, de los pobladores de la comunidad de San Juan Bosco. El 26 de mayo, la Comisión Diocesana de Defensa de la Naturaleza (CODIDENA), de la Diócesis de Santa Rosa de Lima en un comunicado expresó su rechazo a esta disposición gubernamental haciendo ver que el Pueblo de Nueva Santa Rosa y Casillas ya manifestó en las consultas respectivas en contra de la minería química de metales. Aunque el comunicado erróneamente

agregaba que las consultas ya habían sido reconocidas por la CC, contenía un interesante llamado de la Iglesia Católica a los pobladores, en el sentido de: a) no permitir el ingreso a sus terrenos a personas que lleguen a hacer hoyos para analizar sus tierras; b) unirse como comunidades y, de forma pacífica, evitar la entrada a las empresas mineras que traerán conflictos sociales y destrucción del medio ambiente, y c) no vender las tierras aunque les ofrezcan dinero porque eso afectará a todos¹⁴.

En respuesta a la decisión de la Dirección de Minería, el 26 de mayo varios pobladores de la Comunidad de San Juan Bosco, ubicada entre los municipios de Casillas y San Rafael Las Flores, retuvieron a cuatro trabajadores de la Minera San Rafael por haber entrado al lugar sin permiso de las autoridades comunales, situación que se resolvió con la intervención del alcalde del Municipio de Casillas, Felipe Rojas. Los pobladores manifestaron sin embargo, su intención de mandar un mensaje a la minera para que no mande más trabajadores al lugar, considerando que la población ya se manifestó en contra de la minería.

El anuncio de la concesión de la nueva licencia extendida a la subsidiaria de Tahoe Resources, se dio pocos días después de que Yuri Melini, Representante Legal de CALAS, presentara ante el Ministerio Público una denuncia en contra de las actividades de la Minera San Rafael. La denuncia indica que la empresa ha vertido desechos industriales en el arrollo El Escobal, en la Cuenca del Río Los Esclavos, acción que está contaminando el agua que los habitantes emplean para el consumo humano y la agricultura, poniendo en riesgo su salud.

A licencia de San Juan Bosco, se suman otras solicitadas por la Minera San Rafael al Ministerio de Energía y Minas, que también preocupan a los pobladores, pues confirma el temor de

¹⁴ Diócesis de Santa Rosa de Lima, Comunicado de la Comisión Diocesana de Defensa de la Naturaleza (CODIDENA), suscrito por el Presidente de la Comisión, Monseñor Bernabé Sagastume Lemus, Obispo de Santa Rosa.

que como pasa en el occidente del país, con más presencia de población maya, en el oriente se concrete también una política de expansión minera a favor de los intereses del capital transnacional que pone innecesariamente en mayor riesgo el equilibrio ecológico, compromete los medios de vida no renovables, deja en manos transnacionales el grandes extensiones del territorio nacional, altera la economía campesina, sustrae la riqueza del país e incide de manera determinante en el poder local.

La decisión de la Dirección de Minería devela nuevamente la brecha que existe entre el marco institucional vigente relacionado con la explotación minera y los deseos y demandas de las comunidades. Situación que refiere a conflictos sociopolíticos relativos a concepciones diferentes del desarrollo, una institucionalizada influida por los requerimientos de la transnacionalización del capital y de carácter neoliberal, y otra, asociada con la cosmovisión de los pueblos indígenas y rurales, con su adscripción a la tierra y el desarrollo histórico de las comunidades, las exclusiones y la dinámica de despojo llevada a cabo por los gobiernos y por quienes ejercen de hecho el poder político y económico.

5. Bibliografía.

1. Consejo de Pueblos de Occidente (CPO), Recurso de Amparo presentado ante la Corte de Constitucionalidad, Pg. 14. Guatemala 23 de marzo de 2011.
2. Corte de Constitucionalidad (CC), Expedientes Acumulados 2433-2011 y 2480-2011, Inconstitucionalidad General Parcial, Guatemala, 2012.
3. Corte de Constitucionalidad, Expediente 1172-2011. Guatemala, 24 de noviembre de 2011.

4. Corte de Constitucionalidad, Expediente 1408-2005. Guatemala, sin fecha.
5. Corte de Constitucionalidad, Expediente 1179-2005. Guatemala, sin fecha.
6. Diócesis de Santa Rosa de Lima, Comunicado de la Comisión Diocesana de Defensa de la Naturaleza (CODIDENA), suscrito por el Presidente de la Comisión, Monseñor Bernabé Sagastume Lemus, Obispo de Santa Rosa.
7. Franco Doménicos, Martínez Mont, Representación política y electoral de la Comunidad xinka Las Lomas.
8. Chiquimulilla, Santa Rosa en el proceso electoral 2007. Tesis de grado, Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, 2008.
9. Gobierno indígena, Junta comunal de Santa María Xalapán JALAPA, “Mujeres y Hombres Xinkas de Xalapán, defendiendo nuestra Madre Tierra”, Comunidad indígena Xinka de Santa María Xalapán, Comunicado nacional, No a la minería en Santa María Xalapán. Guatemala, sin fecha.
10. María René San José, Mujeres xincas, con la mirada en el futuro, Revista Amiga No. 445. Prensa Libre. Edición electrónica <http://revistaamiga.com/Amiga445/110123215710.htm>. Guatemala, Febrero de 2010.
11. Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Reglamento para el proceso de consulta del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Borrador de reglamento para consulta del 23 de febrero de 2011.

12. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio 169 Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.
13. Pueblo Xinka se pronuncia en contra de la minería, Agencia Guatemalteca de Noticias (AGEM), edición electrónica <http://www.agn.com.gt>. Guatemala 30 de noviembre de 2011.

CARACTERIZACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA DE GUATEMALA

Lic. Miguel Ángel Castro Pérez¹

PERSEO: *Se envolvía en un manto de niebla para perseguir a los monstruos.*

Nosotros (en Guatemala) nos tapamos con nuestro embozo de niebla los oídos y los ojos para no oír, ni ver las monstruosidades y así poder seguir(¿endeudando al país?).

I- Introducción.

Por muchas razones se considera que frente a la coyuntura actual que presenta nuestra sociedad, es de suma importancia realizar una caracterización general acerca de la pernicioso tendencia que muestra el Endeudamiento Externo de Guatemala, con la finalidad de que las autoridades monetarias responsables, puedan anticiparse y tomar las medidas correctivas en la economía y finanzas públicas.

El creciente ritmo que durante los últimos años ha mantenido de forma sostenida la deuda externa, no puede continuar indefinidamente. Es impostergable cambiar este rumbo, que se torna más difícil de contrarrestar en la medida en que el tiempo transcurre, tal como está sucediendo en países desarrollados, a pesar de que en su pasado reciente no tenían el problema de la deuda, pero que ahora se encuentran doblegados debido a su enorme peso y al mismo tiempo “ahogados”, por estar inmersos en múltiples compromisos incumplidos, al haber rebasado su propia capacidad de endeudamiento y por consiguiente de pago.

¹ Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Ahora no escapan naciones como USA, donde se presenta el fenómeno nunca antes conocido en su historia de tener un mega endeudamiento, encontrándose al borde de una virtual moratoria. Asimismo otros países del planeta, o de la denominada periferia de la zona Euro donde figuran Grecia, Portugal e Irlanda, experimentan efectos negativos en lo social y económico, a pesar de que sean consideradas naciones del primer mundo.

Pero este jinete apocalíptico cual peste negra, ya empieza a invadir indiscriminadamente a otras regiones y economías desarrolladas, cuando sobre Italia que pertenece al G-7 pende una amenaza de crisis de su deuda. Al igual que en el caso de la pobreza, la exclusión, el desempleo, la violencia y otras lacras sociales, que hasta hace unas pocas décadas atrás, eran características propias de los países del tercer mundo, actualmente también ya pertenecen a los industrializados, sumándose a ellos el inquietante problema de la deuda externa, de tal manera que estos males sin distinción alguna se han globalizado de forma rápida y democrática.

Lo que está ocurriendo con la deuda en el ámbito internacional, todavía es más ilustrativo y dramático cuando la primera potencia económica, tiene como fecha fatídica para no declararse insolvente el día 2 de agosto de 2011, que es una cuestión inédita, pues sintetiza el punto culminante de una larga carrera de endeudamiento, originada desde la presidencia del republicano George W. Bush en el año 2003, hasta la presente administración demócrata del presidente Barack Obama.

La tendencia ascendente por cerca de una década de la deuda estadounidense no ha cesado, con el agravante que frente al aletargamiento económico que ya se prolonga por varios semestres, el gobierno tiene como única salida viable seguir aumentando el endeudamiento, para solventar sus cuentas pendientes y reanimar la economía, cayendo en el círculo repetitivo e inevitable de contratar más deuda, para pagar deuda, que es lo que de alguna manera ha sucedido en varios países de América Latina.

También en esta forma de proceder ya no existe diferencia entre países pobres y ricos, ya que ambos grupos están atrapados exactamente en la misma vorágine a efecto de “honrar” la deuda externa. Pero independientemente a la solución o no solución inmediata de este desbordamiento de la deuda estadounidense, que es un caso especial por ser su economía la “locomotora del desarrollo” a nivel sistémico, es que tendrá un impacto que de una u otra manera afectará las finanzas y el ordenamiento económico sin distinción alguna.

Como se puede observar esta avalancha del endeudamiento externo esta extendiéndose y contaminando a países desarrollados y subdesarrollados por igual, que lejos de coadyuvar a encontrar soluciones a la crisis capitalista más bien producirá un efecto contrario por los desequilibrios que provoca en otras variables económicas, tal lo sucedido con los abultados déficits fiscales.

Otro factor a considerar es que las instituciones financieras internacionales, respecto a los países subdesarrollados se comportan en función de la coyuntura, por lo que no resulta nada extraño que en estos momentos de desbordamiento de la deuda, hayan adoptado una postura diferente a la acostumbrada en el pasado, cuando el propio FMI se aleja de aquella posición pertinaz de sugerir más endeudamiento, al ***“recomendar a las autoridades monetarias de Centroamérica reducir su deuda y fortalecer su posición fiscal para mantener la estabilidad y el crecimiento económico”*** (P: 30-7-11).

Este cambio de actitud resulta lógico y positivo, pues por lo menos permite clarificar que en esencia el problema de la deuda externa, no es un problema per se, pues de lo que trata es de una crisis más profunda que tiene estrecha relación con el carácter del sistema de producción económico mundial, sustentado en una economía que paulatinamente ha venido sustituyendo al sector real por actividades improductivas o especulativas, que en todo caso al capital no le interesa, ni preocupa determinar en cuál de ellos se realice la inversión, siempre y cuando esté garantizada la máxima cuota de ganancia.

En ese mismo orden de ideas, la situación de la deuda se torna aún más complejo, cuando se pronostica que la economía mundial se encuentra nuevamente en una fase de desaceleración económica, que puede llegar a estancarse una vez más, al extremo que la recién nombrada Directora del -FMI- la francesa Christine Lagarde expresa que: *“El sistema **(indudablemente que se refiere al capitalismo)** sigue adoleciendo de **un exceso de deuda**, donde se cierne la incertidumbre sobre las entidades soberanas de las diferentes economías desarrolladas, los bancos de Europa y los hogares en USA. Y mientras las economías avanzadas se enfrentan a gélidos vientos en contra, muchos mercados emergentes soportan una ola de calor excesivo: presiones inflacionarias, **fuerte crecimiento del crédito**, aumentos de los déficits en cuenta corriente”*.

Se infiere que la directora del -FMI- en su análisis ignora por completo a las economías subdesarrolladas, que dicho en términos matemáticos sencillamente para el Sistema Financiero Internacional representan un cero a la izquierda, ya que no le interesa saber si en dichas naciones existe, o no existe un exceso de deuda.

Sin darle mayor importancia al contenido de tan “brillante” declaración, lo que sí es motivo de preocupación es el inconmensurable e improductivo endeudamiento externo observado en Guatemala, y esto según se indicó debe ser causa justificada de profunda preocupación y análisis de la política económica, para no seguir obstaculizando la viabilidad del desarrollo que como formación debemos contemplar de una forma sostenida en el corto, mediano y largo plazo, ya que en gran medida el grado de salud que exista en la economía que permite el accionar del Estado, depende del nivel de la deuda en general, donde el sector clave es sin duda lo público y dentro de él, la capacidad de amplificar la inversión real por medio de la utilización de recursos externos.

En Guatemala, se puede afirmar que la contratación de deuda pública externa, relativamente es de origen reciente, pues debe tenerse presente que hasta antes del siglo XX, las condiciones de desarrollo de la economía mundial, aunado a la devastación

provocada por las dos guerras mundiales, fueron una especie de restricción para que la participación o apertura del capital financiero-especulativo fuese poco significativa en las economías nacionales. Dicho en otros términos existía poca disponibilidad de liquidez para su colocación.

Es ilustrativo mencionar que en la acumulación de la espiral de deuda externa que el país presenta, no escapa la influencia directa de Organismos Financieros Internacionales, cuando de forma sistemática han recomendado que todavía se tiene un **amplio espacio** para seguir contrayendo deuda y muchas veces se indica que de acuerdo a ciertos parámetros, no hay riesgo ni problema alguno que impida más contratación, aspecto que en la generalidad de estudios es compartido por los entes oficiales responsables de su adquisición.

Tampoco se debe aceptar otro criterio insustancial de que la deuda externa de Guatemala es de las más bajas del continente, más bien, ante el contexto mundial de crisis sistémica, debe actuarse con toda la prudencia que las circunstancias demandan, evitando de esta manera a que el país de manera acelerada se encamine o llegue al límite máximo de endeudamiento externo, pues de seguir esta ruta, no habrá retorno y los fantasmas de un posible incumplimiento dejarán de atormentarnos, para convertirse en una realidad indeseable antieconómica totalmente.

El aspecto ignorado es que pese a los altos volúmenes de deuda externa existentes en Guatemala, tales volúmenes no guardan correspondencia tan siquiera para paliar la dura realidad socioeconómica en que vive la mayoría de la población, que lejos de mejorarse permanece invariable, pues tienen primacía en su crecimiento los criterios de tipo político, que de cualquier manera no debe ser motivo de “consuelo y optimismo”, para decir que se está menos endeudado en comparación a otras naciones y que por lo tanto es permisible seguir haciéndolo, sin que ello signifique riesgo alguno.

Debe tenerse presente que cuando una formación es estructuralmente débil en varios ámbitos de su realidad, como ocurre con la guatemalteca, el solo incremento incesante de la deuda, pero en especial el pago de su servicio puede resultar más oneroso que beneficioso, al desembocar en dificultades de carácter eminentemente económico, como es la cuestión de una crisis fiscal que contamina o distorsiona a la sociedad en su conjunto, o bien, de naturaleza extraeconómica cuando los niveles de malversación, corrupción, falta de transferencia y de otro tipo, se anteponen por sobre los intereses nacionales en el manejo de la cosa pública.

Se puede decir que es hasta cuando finalizan las dos conflagraciones mundiales y ante un incontenible grado de desarrollo de las fuerzas productivas del capitalismo, que los préstamos externos adquieren un auge frenético de colocación en los países subdesarrollados, en especial a partir de la primera mitad del siglo XX, estímulo que provenía en especial por los procesos de reconstrucción que ocurrieron en Europa, Japón. Curiosamente situación análoga sucede en pleno siglo XXI con los conflictos de Irak y Afganistán- y más recientemente con el caso de Libia y de otros que vendrán en el futuro.

En el plano doméstico se tiene que hasta 1944, la economía guatemalteca era en esencia una economía donde las relaciones de producción predominantes tenían un fuerte contenido de tipo feudal y de poca vinculación con el mundo exterior en diferentes aspectos, incluido el requerimiento de capital financiero por medio del expediente de la deuda externa, siendo en la segunda mitad del siglo mencionado cuando se formaliza de manera sistemática su contratación.

Es sabido que en el período 1944-1954 se intentó modernizar la economía guatemalteca, valga decir su capitalismo, proceso que fue abortado, significando entre otras cuestiones que sea a partir de ese momento que se establece la génesis de la **“prehistoria” real que da lugar al proceso de la deuda externa en Guatemala**, que no es otra cosa más que un quiebre histórico respecto al pasado, que

se materializa hoy en día por la forma incontenible, desordenada y creciente en los años postreros del siglo XX y principios del XXI, sobresaliendo el gobierno de Colom Caballeros, que de continuar a este paso acelerado y debido a su voluminosa magnitud, puede significar un potencial peligro de que el país se encamine a caer en la nada envidiable condición de moratoria.

Guatemala en sentido estricto no ha experimentado una moratoria, aunque se reconoce que el origen de las mismas está implícito o se encuentra vinculada desde el preciso momento en que se suscribe la deuda, cuando por cualquier motivo se pierde la capacidad de pago, lo que también implica que se encuentre presente y latente la nada agradable experiencia de su renegociación, que hace más complejo el proceso del endeudamiento, porque lejos de solventarse, más bien se difiere la posibilidad de cancelarse o por lo menos de disminuirse, alimentando e induciendo a más contrataciones de deuda no solo de carácter externo, sino también interno, incluida esa deuda que se denomina flotante.

Sobre el particular, se tiene como experiencia histórica que a finales del siglo XIX, en julio de 1885 estando al frente del gobierno de Guatemala el presidente Manuel Lisandro Barillas, se decreto el cese en el pago de los préstamos del Estado por un período de un año, esto debido a la crisis financiera provocada por la guerra de la Unión Centroamericana, aunque posteriormente se normalizó el pago de las respectivas amortizaciones.

Guatemala bajo ninguna circunstancia puede seguir por este complicado y tortuoso círculo sin fin, de seguir contratando más deuda externa en la forma en que lo ha hecho hasta el presente, especialmente durante el último período de gobierno encabezado por Álvaro Colom Caballeros, donde los límites razonables y las posibilidades reales de endeudamiento en general del país, se han visto desbordados como nunca antes había ocurrido en la historia contemporánea, por el contrario se deben revisar todas las aristas que conlleva esta situación suicida, mucho menos dejarse inducir por criterios irresponsables que contienen una fuerte dosis de falacias, que cuentan con el apoyo y bendición de burócratas nacionales y por supuesto de la burocracia financiera internacional.

II- Aspectos de la llamada Deuda Inglesa: ¿inicio del endeudamiento externo?

Cuando se trata de una situación del impago de la deuda externa de Guatemala, la misma se remonta históricamente a la conocida Deuda Inglesa, pues en 1898 el gobierno de Manuel Estrada Cabrera hace saber a los ingleses, que era imposible el pago de las 15 000 libras anuales de un compromiso de pago contraído con anterioridad en 1895 por José María Reyna Barrios con el imperio británico, que corresponde a una emisión original de deuda de 1 600 000 libras esterlinas en 1825.

Es de hacer notar que esta contratación de la llamada deuda inglesa, no se puede considerar como el punto de partida en el inicio de la historia del endeudamiento externo del país, además de la presencia inédita de insolvencia en su pago, aspecto que ahora a finales de la primera década del siglo XXI podría suceder, cuando la pesada carga del endeudamiento está llegando a límites inconmensurables.

En un primer momento esta circunstancia de no poder llegar a pagar la deuda, para luego caer en el incumplimiento o moratoria, revela ni más ni menos el estado de la economía por la que está pasando una determinada sociedad, pues significa que a su interior no se está generando la riqueza suficiente para cumplir con las obligaciones, o bien, porque el monto de deuda contratado es superior a la verdadera capacidad de pago del que se dispone, así como del carácter de la principal actividad productiva que se realiza, pues no es lo mismo dedicarse a la agricultura que a la industria, ya que las variaciones o riesgos son más sensibles en el sector primario.

Si nos situamos en el siglo XIX, la economía de Guatemala era una economía que se fundamentaba en la agricultura, hoy en día lo sigue siendo pero en menor medida, donde sus exportaciones eran en esencia sobre la base del monocultivo en especial del café, que va a tener como corolario el movimiento de la Reforma Liberal en 1871, consolidándose el modelo de agroexportación y a los

agroexportadores como clase dominante, aunque es justo reconocer que bajo la introducción de dicho cultivo se inicia en cierta medida con el proceso de “modernización” de Guatemala, que marca un nuevo rumbo en las relaciones comerciales, en las relaciones internacionales, pero que también conlleva otro tipo de limitantes que comprende la soberanía, dependencia, estrechez del mercado interno.

En tales condiciones se infiere que se trata de un modelo de acumulación poco desarrollado que presenta restricciones internas y externas en la creación de riqueza, más concretamente en lo referente a las divisas que son indispensables para el funcionamiento de la economía y en el ámbito exterior para el pago de la deuda en general y en particular de la externa, pues las características de la producción no permite trasladar los ingresos necesarios al Estado para el cumplimiento de este tipo de compromisos.

En pocas palabras cuando una deuda no se puede pagar es porque las “finanzas o salud económica” no se encuentran en buena condición, que es algo que sucede a nivel de las personas, de las familias, de las empresas o de la sociedad. Y deben buscarse con urgencia aquellos mecanismos que permitan saldar las deudas, ya que de lo contrario, será más difícil por la acumulación de los montos en su servicio poderlo lograr, sin perjudicar más la “economía y finanzas”.

De acuerdo a lo antes indicado, no es casualidad que para poder cumplir con el pago de la Deuda Inglesa, el gobierno británico le exija al gobierno de Guatemala, que como garantía prendaria de la deuda expresada en bonos, la mercancía indicada para tal finalidad recayese en los derechos de exportación del café, por ser la principal riqueza del país, lo cual resulta lógico, ya que cualquier acreedor requiere del deudor cuando incumple con el pago una especie de arras, que sea suficiente para cubrir el monto de lo adeudado que comprenda la amortización de capital e intereses.

Se observa que el café desde siglos pasados ha sido un actor de primer orden en la vida socioeconómica del país, extremo comprobado cuando en tiempos remotos fue el garante principal en el pago de la Deuda Inglesa, ocurriendo algo similar en épocas recientes por ser el principal producto de exportación, cuando se le llegó a conocer como el “grano de oro” o el mejor “ministro de Finanzas”.

El café antes como ahora ha sido determinante en la vida socioeconómica, en la historia y desarrollo de Guatemala, que representa ser una verdadera garantía en cuestiones de ingresos, para que el Estado pueda cumplir con sus compromisos de gasto público, servicio y pago de capital, y que algunas veces han sido otros productos agrícolas, aunque no se puede dejar de señalar las innegables condiciones de precariedad social, laboral, económica y por ende reproductivas en que participa la fuerza de trabajo utilizada en la producción de café, y que sin rendirle un culto predeterminado sigue, siendo a la fecha el cultivo más importante en nuestra sociedad.

El pago de la Deuda Inglesa entre el Imperio Británico y Guatemala finalmente fue saldada, mediante una serie de negociaciones y cabildeos entre representantes de ambos gobiernos que duraron varios años, no sin antes mencionar que se suscitaron fuertes controversias, al extremo que se consideró hasta la posibilidad de ruptura de relaciones comerciales y diplomáticas entre ambas naciones.

Aquí tiene sentido aquello de que para los países poderosos con respecto a las sociedades débiles, no existe amistad, ni solidaridad, mucho menos consideraciones, lo único que existe es la defensa de sus intereses, algo similar a lo que ocurre en el campo religioso cuando: ***“La venerable Iglesia Anglicana, por ejemplo, perdona de mejor grado que se nieguen 38 de sus 39 artículos de fe que el que se la prive de 1/39 de sus ingresos pecuniarios”.***

La forma en que se llevo a cabo el “arreglo” en el pago de la deuda, fue cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de Guatemala, realizo el compromiso de entregar los certificados de pago de los derechos de exportación de café en el año de 1895, iniciándose a partir de este momento un amplio proceso de cabildeos, mediante la consecución de una serie de convenios, que contienen propuestas y contrapropuestas contractuales sobre la especificidad en la cancelación de la deuda inglesa, que van desde el cálculo de intereses, monto del capital, fechas de pago, emisión de nuevos bonos que sustituyeron a los originales de 1898, etc., que es todo un conjunto de vericuetos que comprende varios años de cabildeos, recordando que se trataba tal lo expresado en un principio que los pagos eran anuales por un total de 15 000 Libras.

De acuerdo a información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el último contrato renegociado fue el de 1927 y el saldo pendiente de pago a diciembre de 1929 era de libras esterlinas: 1 667 400 que es de suponer incluye una acumulación de intereses, que convertidas a quetzales sobre la base de un tipo de cambio de 4.85 significaba Q 8 086 890. Sin embargo, en los años subsiguientes a pesar del contrato de 1927 hubo incumplimientos en la forma de pago convenido, debido a circunstancias de carácter interno y externo, o sea que se trato de una cuestión involuntaria por parte del gobierno de Guatemala, por lo que la cancelación definitiva de la deuda inglesa seguía en un impase.

La última etapa de la prolongada Deuda Inglesa, fue por parte de Jorge Ubico cuando momentos antes de su salida del poder, giro instrucciones para que se pagase al Consejo de Tenedores de Bonos de Londres la cantidad de Q 6 150 000 que era justamente el saldo final pendiente de pago.

Si se hace un recorrido desde el momento en que se contrae la famosa Deuda Externa Inglesa, hasta la finalización de la misma, se tiene que Guatemala estuvo sometida a una serie de vejámenes y presiones por parte del Gobierno Británico, al igual que en el presente sucede con los modernos Organismos Financieros Internacionales,

que ayer al igual que ahora se manifiesta que hubo un drenaje constante de recursos hacia el exterior, y que con excepción del período de 1944-1954, el país inicia una carrera cada vez más ascendente en el crecimiento del endeudamiento externo que ya se aproxima a las 6 décadas, agudizándose esta espiral en los últimos años.

Aunque con diferencias de conformidad a la época histórica y más concretamente a las necesidades presupuestarias de cada gobierno, que se encuentra de forma pasajera en el ejercicio del poder público, el aspecto del endeudamiento externo de Guatemala siempre ha estado presente, remontándose desde principios del siglo XIX con la llamada Deuda Inglesa en 1825, pues estuvo afectando las Finanzas Públicas.

Contrariamente a lo sucedido a principios y primera mitad del siglo XIX, en el año 2011 Guatemala lejos de amortiguar o de contar con una menor disponibilidad de recursos provenientes del extranjero, la deuda externa contraída con diversas instituciones financieras internacionales, es cerca de \$ 5 523 millardos, que ahora al igual que ayer este monto y cualquier otro, excepto en pocas ocasiones, siempre rebasa las posibilidades reales de la economía guatemalteca.

Este hecho tiene sentido por cuanto, que la generación de riqueza nacional dadas las condiciones y limitantes estructurales, carece de la posibilidad en crear mayores volúmenes de producción para hacer posible el desarrollo del país y desde luego cumplir sus compromisos de pago por concepto de deuda externa o interna, situación que de alguna manera también son el resultado de la baja recaudación tributaria, altos índices de desempleo, pobreza, aunado a problemas de corrupción y falta de transparencia en el uso y destino de los fondos públicos, por parte de instituciones del propio Estado o de personas individuales.

III- Deuda Externa e Instituciones Financieras Internacionales

El Sistema Internacional de Crédito al que se refiere Marx desde mediados del siglo XIX, adquiere su verdadera forma y expresión en instituciones que han mantenido el control y hegemonía de ser las responsables principales de brindar el crédito internacional a los países del mundo. Entre las principales figuran el Fondo Monetario Internacional –FMI-, la Agencia Internacional de Desarrollo –AID-, el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, el Banco Mundial –BIRF-, el Eximbank, el Banco Exterior de España y otros más a nivel regional que es el Banco Centroamericano de Integración Económica –BCIE-, desde luego que unos organismos más que otros, tienen mayor influencia, participación y capital para conceder préstamos.

Originalmente estas instituciones, con excepción de algunas de ellas, fueron creadas para otorgar créditos a los países subdesarrollados, sin embargo en las últimas décadas también se han convertido en acreedores de sociedades industrializadas, cuyos fines específicos es apuntalar la sobrevivencia de las crisis sistémicas que con más frecuencia abaten al sistema capitalista, en especial a sus principales economías como USA, la Unión Europea, extendiéndose a algunos países asiáticos.

Este Sistema Financiero Internacional o sea los **acreedores perpetuos** del planeta y su contrapartida los **deudores perpetuos**, es que han endeudado de una manera grotesca a los ciudadanos comunes y corrientes de prácticamente todo el orbe, al “inyectar” millones de dólares o euros a diferentes gobiernos, o bien, a instituciones bancarias, financieras, sociedades anónimas, la bolsa, que colapsaron.

Debe tenerse presente que en última instancia el pago de esa deuda, recae de manera indiscriminada sobre los bolsillos de la población, ya sea por la vía de más endeudamiento o de pagar más impuestos, que al final se utiliza parte de esos ingresos

extraordinarios para pagar deuda, y que a su vez preservan a esos monstruos financieros con pies de barro engendrados por el capitalismo, haciendo que para bien o mal el sistema siga funcionando.

Se considera que el auge y fortalecimiento, quizás en un principio positivo, pero que después se torna negativo de estas instituciones en el otorgamiento de préstamos, es a consecuencia de que paradójicamente el mercado financiero mundial disponía de enormes recursos, cuyos efectos se revirtieron cuando la expansión y prolongación de la crisis económica se profundizó en sus diferentes aristas, y que de forma afortunada el impacto ha sido menor en sociedades subdesarrolladas, donde los países industrializados que en algún momento se les denominó las locomotoras de la economía mundial, no ha sido posible ese repunte a su interior.

El problema en la espiral de la deuda externa, constituye hoy en día el aspecto crítico de cualquier sociedad, pues lejos de ser un estímulo para el crecimiento y que de alguna manera ese es el principal objetivo de su contratación, en la práctica ha sido todo lo contrario. Las economías lejos de crecer se han estancado y se estancan cada vez más, porque la deuda externa es la moderna palanca del proceso de valorización y acumulación de capital, ante la imposibilidad de lograrlo en otras esferas que no le rinden jugosos márgenes de ganancia.

He ahí la forma transparente en que se presenta la existencia y lógica de la ley fundamental del capitalismo ante esta acometida del Sistema Financiero Internacional, que en general frente el incesante crecimiento de la deuda externa, más bien se ha convertido en un mecanismo de freno que obstaculiza el “ansiado crecimiento económico” al crear condiciones de una permanente inestabilidad en los países acreedores y deudores independiente a esa posición particular que cada uno de ellos represente, provocando un efecto aún más pernicioso cuando las naciones acreedoras, son al mismo tiempo sus propios acreedores y deudores de sí mismos.

Ese Sistema Financiero Internacional, estimulado por las recurrentes crisis capitalistas, es el gran responsable de la crisis de la deuda externa que hoy en día invade a casi todos los países, a unos con mayor intensidad que a otros, pero que en todo caso es un grave problema que afecta a la economía y sociedad, siendo la principal característica los excesos coyunturales de liquidez motivado por los altos precios de algunas materias primas, como ocurrió con el petróleo, o bien, por el traslado y desplazamiento del capital productivo, hacia el sector financiero y especulativo.

Si en un momento determinado los Organismos Financieros Internacionales promovieron el endeudamiento, posteriormente en otro momento fueron esos Organismos quienes fijaron restricciones al mismo, debido al excesivo monto que fue adquiriendo en los países, al extremo que ahora su principal preocupación es cobrar los intereses acumulados, las comisiones y otro tipo de servicio, induciéndolo a los gobiernos a buscar el refinanciamiento y consolidación de la deuda mediante el mecanismo de contratar más deuda, para pagar deudas contraídas con anterioridad.

Este comportamiento atípico del endeudamiento externo ha sido desde hace décadas atrás, un motivo que ha inquietado tanto a regiones como países, por lo que ha sido abordado en seminarios, foros, mesas redondas, etc., pues con el paso del tiempo existe una opinión unánime en el sentido de que la “carga” de la deuda externa cada vez se hace más ingobernable, con el agregado de llegar en un momento a ser impagable, situación que en efecto ya ha ocurrido en naciones pobres, siendo la única salida viable la condonación.

En efecto a finales del siglo XX, en mayo de 1987 se realizó en Campinas, Estado de Sao Paulo, Brasil, una actividad para tratar lo relacionado a la deuda externa latinoamericana, **teniendo la novedad de que fue promovida desde una postura diferente, ya que sus organizadores fueron 56 entes obreros y sindicatos de 25 países de América Latina y el Caribe**, pues lo tradicional siempre es que este candente problema de la deuda, sea

tratado desde una visión de analistas, organismos internacionales, gobiernos u otro tipo de “expertos”, que si en realidad fuesen tan expertos, otra sería la realidad histórica del endeudamiento externo.

A pesar de que ya ha transcurrido cerca de ¼ de siglo de tan memorable acontecimiento, que evidencia la preocupación de la clase trabajadora por la evolución de la deuda externa, se considera que la situación desde aquella época lejos de mejorar, después de transcurrida la primera década del siglo XXI presenta un panorama más crítico y nada halagüeño, donde los indicadores sociales, nos indican que las condiciones de vida para millones de personas son más precarias. A continuación se transcriben algunos de los principales aspectos tratados:

“Las consecuencias para la clase obrera y los pueblos de nuestro continente de la gigantesca deuda externa alcanza 382 millones de dólares sobre un total de 1 millón de millones de dólares de deuda de los países del Tercer Mundo, se expresa en la cruda realidad de las condiciones de vida, de salud, trabajo y educación de las grandes mayorías populares.....Las políticas recesivas aplicadas en América Latina han empujado a la desocupación a grandes masas de trabajadores, generando un ejército de desempleados y subempleados.....América Latina, una región empobrecida, se ha transformado por imposición de los bancos y el FMI en exportadora de capitales a los países “ricos”.....**No se conoce otro proceso tan intenso de apropiación de recursos por métodos estrictamente bancarios en toda la historia documentada del capital financiero”.**

“Las exigencias del FMI y sus recetas fundamentadas en la reducción del consumo y del empleo se acompañan de cortes drásticos en los gastos sociales y de educación, en la privatización de las empresas estatales y en la reducción de la inversión pública.....La capitalización de la deuda es el más reciente mecanismo ideado por los acreedores para intentar cobrar la deuda. Proponen convertirla en inversiones que suponen la

apropiación de nuestras fábricas, minas, tierras, en un proceso de creciente desnacionalización y enajenación del patrimonio nacional”.

“La deuda externa.....es la usura internacional, ilegítima e ilegal, por cuanto las condiciones de contratación, especialmente la tasa de interés, es fijada y modificada de manera unilateral por la banca internacional y sus gobiernos. Es ilegítima también, ya que los pagos realizados por intereses y amortizaciones, lo perdido por concepto de intercambio desigual y la fuga de capitales, supera ampliamente el monto de los préstamos”.

“Los diferentes foros y conferencias sindicales, en particular los de Cuernavaca, La Habana, Lima y recientemente Buenos Aires, así como diversas iniciativas nacionales constituyen esfuerzos significativos orientados a enfrenar la problemática de la deuda externa”

Se considera que muchos de los aspectos antes anotados continúan invariables, por lo que deben tenerse presentes en el momento de referirnos a la problemática de la deuda externa de nuestro país, ya que en tanto y en cuanto no se modifiquen las reglas imperantes de su contratación, de su utilización, de su transparencia y control, o de otro tipo de cuestiones, veremos como la deuda se vuelve más voluminosa e improductiva.

Si en esencia la deuda externa no es ni más ni menos que un mecanismo de la usura internacional y que de mantenerse invariable, terminará por engullirnos y aunque se peque de insistente, este aspecto está íntimamente relacionado con no mejorar las condiciones de vida de los sectores populares, al no incorporarlos al circuito monetario mercantil, ya que por el momento tienen poca intervención en la demanda o consumo de mercancías que no permite estimular la tributación y por ende los ingresos del Estado guatemalteco, pues tampoco es ningún secreto del mal uso que se hace de este tipo de endeudamiento por parte de los diferentes gobiernos.

IV- La Deuda Externa de Guatemala: Período 2000-2010.

En Guatemala no es ningún secreto que durante la primera década del siglo XXI, la tendencia del endeudamiento externo lejos de disminuir o estabilizarse, más bien se ha ido convirtiendo en una pesada carga que se hace más difícil de resolver y esto porque siempre se hace referencia de forma secular, que la contratación de la deuda en general se fundamenta en dos elementos: incrementar impuestos y ejecutar cada cierto tiempo las famosas reformas fiscales o actualizaciones fiscales, que en el fondo tiene que ver mucho con el primer aspecto, dejando intacto el establecimiento de un sistema tributario equitativo y progresivo, que sea diferente al existente.

Pero el problema central es que con más impuestos o reformas, que por cierto son varias las realizadas en diferentes gobiernos, es que se dejan intactos aquellos factores que erosionan los ingresos del Estado, que se refieren a la falta de transparencia, corrupción, evasión y elusión de impuestos, una estructura tributaria injusta, base tributaria estrecha, etc., sin considerar que bajo tales condiciones no hay recursos que alcancen para cubrir el gasto público, al extremo de llegar a un punto tal en que la deuda externa se hace más difícil de pagarse, que es un criterio que rebasa las fronteras nacionales.

Otra cuestión que mantiene imparable el flujo del endeudamiento y su elevado monto, es que mediante procesos de flexibilización en las condiciones de contratación, en especial al buscar disminuir las tasas de interés o aumentar plazos, que desde luego no corresponden a una solución idónea y definitiva, pues ni más ni menos son mecanismos que siempre se convierten en coadyuvar a su prolongación cuasi eterna.

Este contexto siempre se aprovecha de forma sutil para esconder el problema de la deuda, ya sea por la vía de la renegociación o el refinanciamiento, perpetuando los grandes desequilibrios macroeconómicos y macrosociales, que impactan las condiciones de vida de grandes masas de población, que se evidencia cuando

Guatemala según el Informe de Desarrollo Humano al mes de marzo de 2011 ocupa el lugar 124 solo por arriba de Honduras y debajo de Nicaragua, es decir flanqueado por las 2 economías que tradicionalmente han sido las más débiles en Centroamérica.

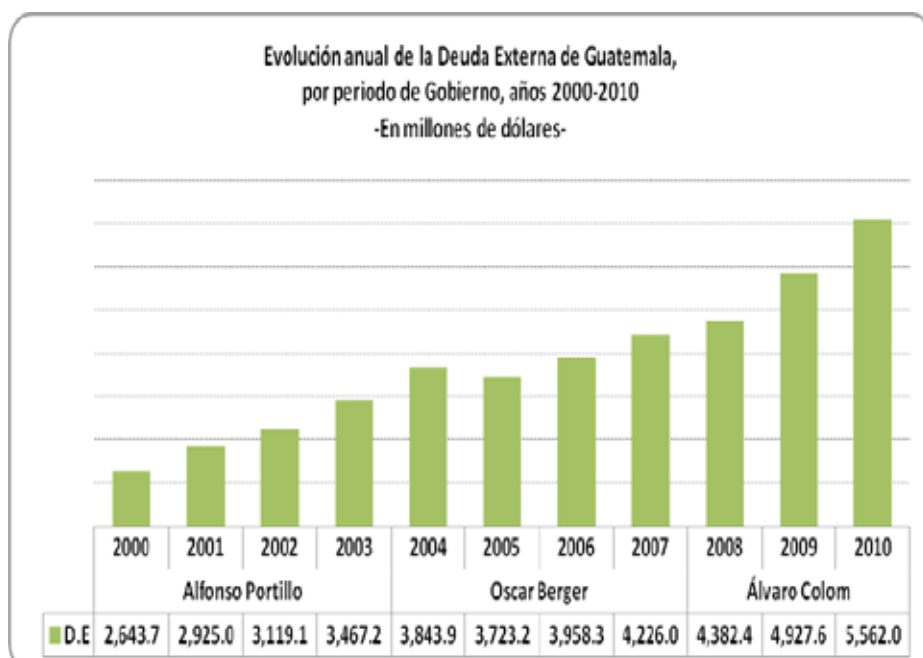
Se considera que en el país el creciente endeudamiento externo tiene relación directa con la débil formación de ahorro nacional, con el grado de iliquidez externo por el desequilibrio del Sector Externo, con énfasis en el comportamiento de la Balanza Comercial, ya que la actividad exportadora se sigue sustentando en buena proporción en la actividad primaria, sin que hasta el momento se haya seguido una política económica, que permita el desarrollo de otros sectores productivos.

Esta característica perniciosa de la economía guatemalteca desemboca en el déficit presupuestario y en una política fiscal inhibitoria, donde los resultados del comercio son negativos, existiendo un desbalance porque las exportaciones no generan las suficientes divisas y tampoco se dispone de un “financiamiento” creado al interior del país, revelando que la producción y productividad son débiles, con su consecuente peso en el mercado externo e interno.

Ante la poca vigorosidad de la producción nacional y en particular de las exportaciones, es cuando los préstamos externos son quienes entran como “emergentes” para cubrir los déficits del gobierno en su gasto público, que con el paso del tiempo se convierte en una constante, reflejándose en que la deuda cada vez es mayor e indetenible. Según se ha indicado los “recursos externos” deben concebirse sí y solo sí como un complemento en la creación de riqueza, pero nunca su sustituto ante la obsolescencia del aparato productivo nacional y de una economía inviable, porque de ser así es la deuda externa la que toma su lugar.

A continuación se presenta el comportamiento de la deuda externa en la última década:

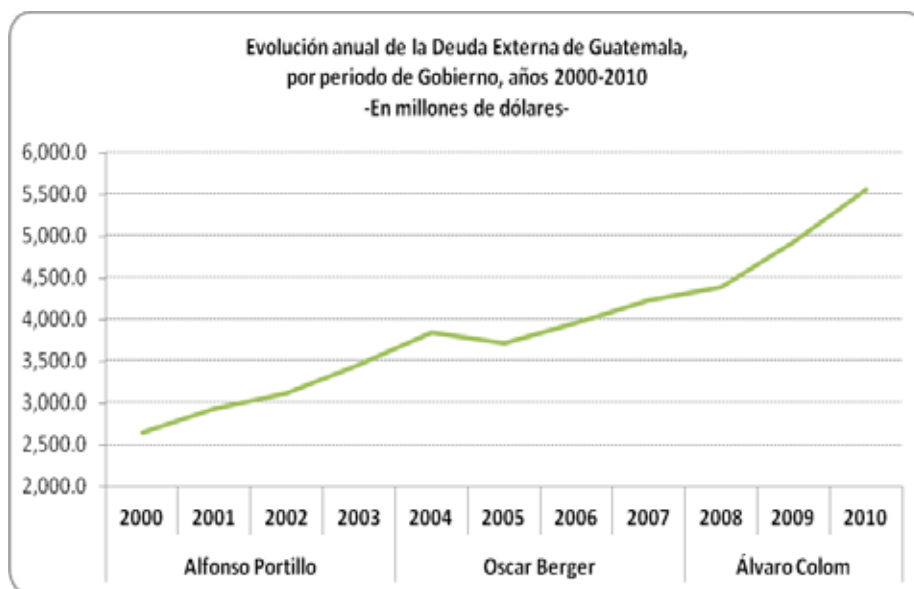
Caracterización de la Deuda Externa en Guatemala



Fuente: Elaboración propia con datos del -BANGUAT-.

Durante los últimos 3 periodos de gobierno, que corresponden a Portillo Cabrera, pasando por Berger Perdomo y terminando con Colom Caballeros, sin tomar en cuenta la deuda externa del año 2011 que es el último de su administración por no haber finalizado, aunque se infiere que por ser un año electoral es cuando ocurre un frenético endeudamiento en comparación con los anteriores. Hecha esta aclaración, se tiene que la deuda externa en términos absolutos se desplazo de \$ 2,643.7 a \$ 5,562.0, que significa un crecimiento de 110%, o sea que en tan solo la última década se duplicó.

Para tener una mejor panorámica que muestra el ascenso permanente de la deuda externa de Guatemala durante la década 2000-2010, se presenta la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia con datos del -BANGUAT-.

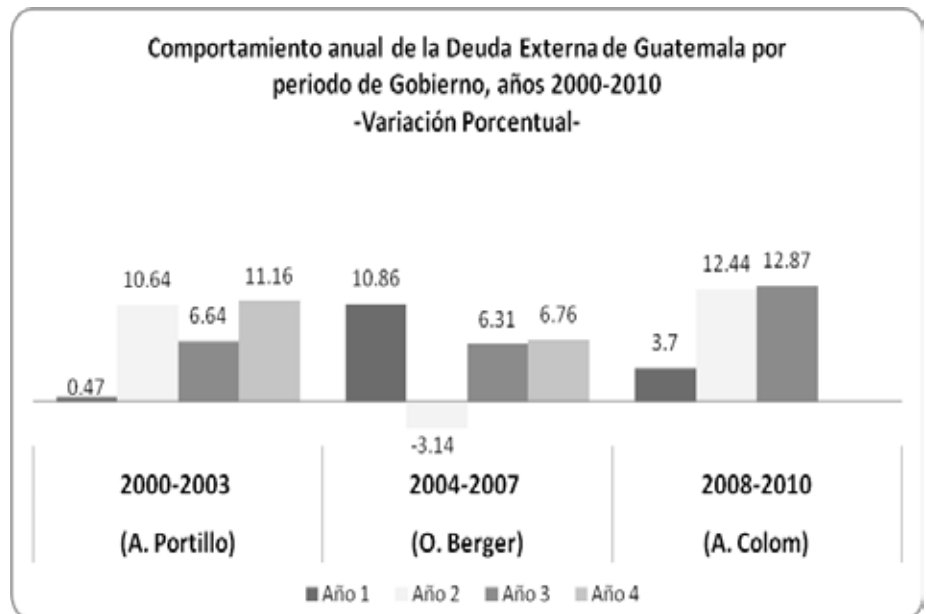
Al hacer una interpretación de la magnitud de la deuda con las condiciones materiales y sociales del país, es cuando existe una fuerte sospecha respecto a la validez de los argumentos y presiones por parte de los diferentes Gobiernos, en especial del último, para haber mantenido y continuar de manera desmesurada con una política de más contrataciones, ya no se diga del destino dudoso de su utilización.

Es por ello que en los momentos actuales existe una profunda preocupación de que cuando concluya el próximo gobierno en el año 2016, no habrá ninguna sorpresa en el sentido de que tanto las presentes como futuras generaciones de guatemaltecos encontraremos más enajenados y no por nuestra voluntad y consentimiento, sino por la incapacidad en el tratamiento de las finanzas públicas.

Caracterización de la Deuda Externa en Guatemala

En otros términos, la precariedad que reflejan los indicadores sociales o económicos y el incremento de la deuda externa, exige por parte de las organizaciones de la sociedad civil y de instituciones gubernamentales afines, a realizar todo un proceso de establecer límites, pues resulta ser una situación contradictoria, cuando por parte de fuentes gubernamentales, se hace alarde de la estabilidad macroeconómica de Guatemala, que de manera unilateral solo se refiere a cifras, sin tomar en cuenta que tal estabilidad, se encuentra alejada de la cotidianidad real en que viven millones de guatemaltecos.

A continuación se muestra el comportamiento anual porcentual de la deuda externa por período de gobierno:



Fuente: Elaboración propia con datos del -BANGUAT-.

Según se observa fue en el año 2000, o sea el primer año de Portillo Cabrera cuando contrata el menor porcentaje de deuda, alcanzando el 0.47%, pero también es cierto que en el último año de su gestión del cuatrienio que se contrata más deuda al colocarse en el 11.16%, porque esta administración al igual que otras han sido señaladas de tener altos índices de corrupción con los recursos públicos.

La situación expuesta se modifica con el siguiente gobierno de Berger Perdomo, ya que inicia el periodo con 10.86%, pero con la característica de que empieza a descender, a tal punto que en el 2005 es menor en 3.14% comparado con el 2004, para terminar el último año con 6.76%, por lo que se dice que de los 3 últimos gobiernos de Guatemala, es éste el que ha contratado menor deuda externa.

Lo inaudito en el comportamiento reciente de la deuda externa ocurre con el gobierno de Colom Caballeros, pues porcentualmente empieza bajo con el 3.7% en el 2008, pero es a partir de ese momento que da un fuerte viraje en su incremento, cuando llega a 12.44% y 12.86% en los años 2009 y 2010, mostrando una tendencia para el 2011 que se presume rebasará ambos porcentajes, ya que al mes de agosto de dicho año el monto de la deuda se aproxima a los \$ 5 500 millones, por lo que la verdadera **fiebre de la deudomanía** corresponde a la gestión administrativa de la UNE, permaneciendo la incertidumbre de que es lo que sucederá con el siguiente gobierno que asuma en el año 2012.

Es por eso que con Colom Caballeros se da un quiebre histórico negativo de la deuda externa, al acrecentar su magnitud como nunca antes había sucedido, con la nada halagüeña perspectiva de que este frenético ritmo seguirá en el futuro, debido a factores externos e internos ya señalados, agudizándose por los desastres naturales acaecidos todos los años, que ante la falta de previsión en los mismos, la deuda externa es un buen

“pretexto” que justifica hacer más contrataciones.

De no cambiar el Estado guatemalteco esta tara histórica, social y económica, este tipo de acontecimientos se repetirá una y otra vez, en el sentido de que dicha deuda aumente ilimitadamente, aunque no así su contrapartida que es la producción nacional, con el consiguiente desequilibrio de variables económicas y sociales. De continuar este paso acelerado de más compromisos de deuda externa, estamos a la vuelta de la esquina para que Guatemala tenga que enfrentar una segunda catástrofe, en este caso de tipo financiero que se podría denominar **deudicidio**, ya que la primera se refiere al **ecocidio** provocado sobre el medio ambiente.

Ante la tendencia meteórica de la deuda externa, es posible que dentro de poco tiempo sea necesario declarar **un estado de alerta amarilla de la deuda externa**, tal como sucede con los incontrolables fenómenos de la naturaleza, para no llegar a un estado de alerta roja, cuando las cifras ya sean demasiado rojas e imposible de revertir, o al menos debe detenerse la ya iniciada marcha ascendente que empieza a estar fuera de control. Se dice que los buenos ejemplos son la mejor manera de predicar, y algo utópico ideal pero realizable, sería que Guatemala imite el ejemplo de Argentina cuando en esta primera década del siglo XXI ha solventado su deuda externa, después de que su economía estuvo al borde del colapso.

El creciente e imparable endeudamiento externo provocado por el Gobierno, se convierte en un elemento pernicioso para la modernización de la economía, ya que la mayor parte de los recursos se destina para cubrir gastos de funcionamiento, aspecto que ya se ha convertido en una práctica común en nuestro medio, que es algo similar a lo acontecido con las transferencias (ahora llamadas dolosamente espacios presupuestarios) en el Presupuesto Nacional, que sustrae fondos destinados a la inversión real.

Al ser así esta realidad y esta práctica se descuida otro elemento importante que es ampliar el mercado interno, donde parte de los recursos externos deberían ser la palanca del desarrollo con la creación, apoyo y expansión de pequeños y medianos proyectos productivos, y que ha sido un aspecto históricamente desatendido en la formulación de la política económica, pues un fortalecimiento de dicho mercado, tendría un efecto directo en la disminución de contratar préstamos externos, traduciéndose en que Guatemala al menos empezase a construir una incipiente autonomía y cultura financiera, que lo vaya independizando respecto del Sistema Financiero Internacional, que también equivaldría a que la “clase gobernante” diera muestras de identificarse con los genuinos intereses del pueblo guatemalteco.

Desde el punto de vista social, la incidencia económica que sobre la población mayoritaria tiene la actual tendencia de este tipo de deuda, es que lejos de superar las condiciones de vida, en cuanto a ir eliminando la pobreza, la desigual distribución del ingreso, la exclusión, etc., los mantiene en el mejor de los casos en sus mismos niveles, enfatizando que los flujos financieros internacionales, deben buscar el beneficio social fuera de la lógica de aquellos grupos, que tradicionalmente son sujetos de crédito.

El endeudamiento externo debe fluir y destinarse de forma prioritaria a los sectores más vulnerables y vulnerados de la población, siendo éste el elemento racional que debe tenerse presente en el momento de su contratación, tanto por parte de los Organismos Financieros Internacionales como del Gobierno, que no es el único pero sí el más importante.

No existe ninguna duda que aparte del endeudamiento interno y de la llamada deuda flotante, la parte que corresponde a la deuda externa ha tenido un comportamiento inconmensurable en el gobierno de Colón Caballeros, nunca antes visto en nuestra

historia económica, lo que tampoco quiera decir que en el pasado no se ha dado, pero ha sido en este último período administrativo donde su abultado crecimiento rebasa cualquier realidad.

Es natural que en su crecimiento intervienen elementos externos siendo uno de los principales el exceso de liquidez de los mercados financieros internacionales, pero los más importantes corresponden al ámbito doméstico tales como la insuficiencia en la creación de ahorro interno; un inveterado crecimiento económico pequeño; destino del crédito para uso improductivo en lugar de dedicarse al sector real o infraestructura; privatización de empresas del Estado que dejaron de ser fuente de ingresos cuyo caso más emblemático fue Guatel.

Los factores anteriores y otros más, dieron lugar al desencadenamiento y al viraje brusco que la Deuda Externa de Guatemala ha tenido en su mala evolución, al punto de que el país se encuentra en una perceptible y real crisis de este tipo de deuda que aún no termina, reflejándose en su exacerbado crecimiento presente y futuro. En otro plano, no es ningún secreto que a pocos meses de finalizar el período de Colom Caballeros, la avalancha de préstamos externos por aprobarse en el Congreso es gigantesco, con el agravante de tener destinos muy dudosos en programas político-clientelares, aunque se dice que es para fines de reconstrucción. etc.

V- Conclusión

La actual acumulación, contratación y crecimiento sostenido de la deuda pública de Guatemala y en particular de la externa, es una cuestión que no se encuentra o no tiene precedente en el pasado de la vida económica del país, pues ha sido durante la inadecuada llamada “época democrática” iniciada en 1986, pero con énfasis en los últimos períodos de gobierno, cuando la misma empieza a tener ese comportamiento frenético e imparable que seguimos observando ahora en día (cuando un titular de la prensa nacional dice: Aumentará Deuda Estatal en

el 2012).

De tal manera que estamos ante un fenómeno inédito, que si la política económica no le brinda la debida atención, seguirá constituyendo una pesada carga u obstáculo, que seguirá postergando por tiempo indefinido sentar las bases del desarrollo socioeconómico de Guatemala.

El endeudamiento externo, no solo ha sido vertiginoso, sino contraproducente para la sociedad guatemalteca, que ahora en los últimos años solo es una variante de lo sucedido en el pasado, cuando se utilizaba el capital prestado para importaciones improductivas, pero que en ambos caso aparece el sello de su escasa utilización para fines productivos.

De seguir con la tendencia de creciente endeudamiento mostrada hasta el presente, la **bola de nieve** de la deuda externa, seguirá su ruta inexorable hasta terminar por engullirnos sin excepción alguna, por lo que es urgente que Guatemala establezca desde ya, una política prioritaria en fijar o establecer límites y condiciones para las nuevas contrataciones de deuda, que indudablemente repercutirá en que las Finanzas Públicas se empiecen a recuperar en su saldo negativo, y por ende en mejorar las variables económicas y sociales de la sociedad en su conjunto y en última instancia de los guatemaltecos en particular. De lo contrario el creciente e imparable frenesí de endeudamiento externo, cada vez será un obstáculo infranqueable que coadyuve a desbloquear los rezagos estructurales de Guatemala.

BIBLIOGRAFÍA.

El Capital. Tomos I-III. K. Marx. FCE.

La Deuda Inglesa de Guatemala. Su origen y su Historia.
Federico Hernández de León.

La Deuda Inglesa de Guatemala: Su origen.
Máximo Soto.

Deuda Externa de Guatemala: Historia de la Deuda Inglesa.
F. Villagrán.

Toda correspondencia, suscripciones, colaboraciones y canje por revistas de Ciencias Sociales de cualquier parte del mundo deben dirigirse a:

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-
Edificio S-6, 3er. Nivel, Ciudad Universitaria, Zona 12
Telefax: 2418-8523
Página Web: www.iies.usacgt.com
e-mail: iies@usac.edu.gt
Apartado Postal 55-B
Guatemala, América Central

Los artículos firmados son de la responsabilidad exclusiva de sus autores. Los materiales de esta revista pueden ser utilizados libremente, citándose la fuente.

Impreso en Taller del -IIES-
300 Ejemplares
Guatemala, septiembre 2012.

IIES - USAC



Año L	OCTUBRE- DICIEMBRE 2012	No. 194
Contenido		Página
Situación del Comercio en Guatemala, a Partir de la Suscripción de los Tratados de Libre Comercio con Canadá, Panamá y Perú. <i>Dra. Thelma Cifuentes de Ramírez</i>		1
La Nueva Institucionalidad de la Política Social. Retos y Desafíos del Ministerio de Desarrollo Social. La Gerencia Social, una Herramienta de Intervención. <i>Msc. Herlem Isol Reyes López</i>		25
Medios de Vida y Desarrollo Social. <i>Lic. Carlos Morales López</i>		59
La Minería en Guatemala: Conflicto, Visión y Acciones de los Actores Sociales -El Caso del Proyecto Minero El Escobal-. <i>Licda. Mara Luz Polanco Sagastume</i>		77
Caracterización de la Deuda Externa de Guatemala <i>Lic. Miguel Ángel Castro Pérez</i>		101

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-
Edificio S-6 Tercer Nivel,
Ciudad Universitaria, Zona 12.
Telefax: 2418-8523
Email: iies@usac.edu.gt
www.iies.usacgt.com
Guatemala, América Central.